UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Lina Maria Mazo Henao

PROCESSO DE FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS NA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, COLÔMBIA

Porto Alegre, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Lina Maria Mazo Henao

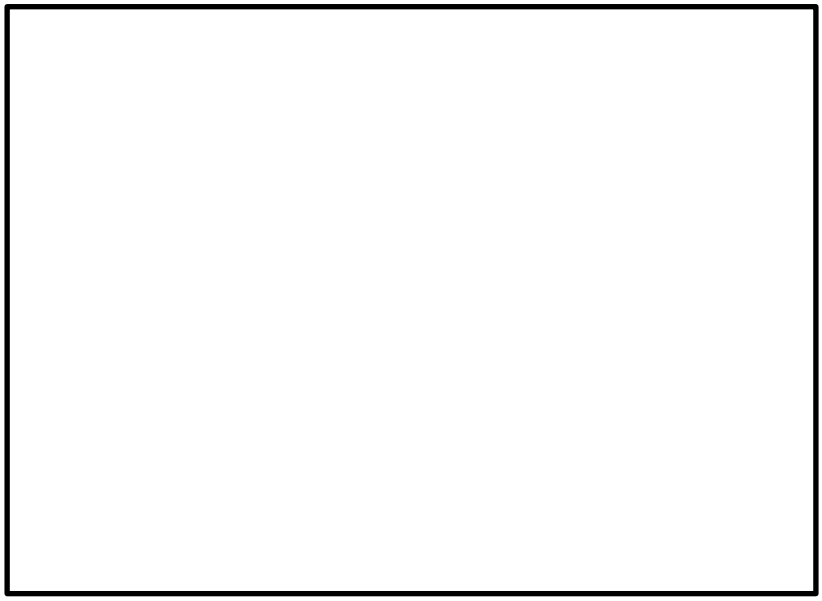
PROCESSO DE FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS NA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, COLÔMBIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Porto Alegre, 2015

CIP – Catalogação para publicação



Lina Maria Mazo Henao

Processo de formação de estratégias na Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional do Departamento de Antioquia, Colômbia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Conceito final:
Aprovada em: 08 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof.ª Dra. Beatriz Almeida de Oliveira – FAMED/UFRGS

_____
Prof.ª Dra. Maria Ceci Araujo Misoczky – EA/UFRGS

_____
Prof. Dr. Ronaldo Bordin – PPGA/UFRGS

_____
Orientador - Prof. Dr. Takeyoshi Imasato – EA/UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Estudante Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) pelo financiamento dos meus estudos, sem o qual a realização do mestrado não seria possível.

Ao meu orientador, professor Takeyoshi Imasato, que paciente e respeitosamente me orientou na realização deste trabalho.

À banca avaliadora, especialmente para com a professora Maria Ceci, que durante o processo do mestrado fez aportes chave para a condução da pesquisa.

Aos gestores da *Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (GSAN) e da *Unidad de consultoria de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia* por me abrirem as portas e compartilharem informações relevantes para a realização dessa dissertação. Aos funcionários municipais que amavelmente aceitaram responder a entrevista via telefone e aos usuários que compartilharam sua percepção da política pública que os atende.

Agradeço à minha família a compreensão pelas ausências (sobretudo ao meu filho Juan Miguel e a minha mãe Teresa) e muito especialmente ao meu esposo Juan Camilo, que me incentivou a fazer o mestrado, me ajudando e me apoiando incondicionalmente.

Aos meus amigos da Colômbia pelo apoio moral e por saber que posso contar com eles, especialmente à minha colega e amiga Nydia Caicedo, por seus aportes, sua experiência e conhecimento.

Também gostaria de agradecer aos colegas da turma de mestrado e doutorado de 2013, pelas discussões em aula e apoio nos momentos que precisei, especialmente à Cristiane Costa e Almog Griner.

Um agradecimento especial às minhas amigas *chicoleras* Ana Jaramillo e Javiera Rojas, pela sua amizade e companheirismo criados nesta vivência do mestrado que me ajudaram a tornar mais tranquila esta experiência longe do meu país.

RESUMO

O tema da pesquisa é a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional de Antioquia (MANA) do Departamento de Antioquia, Colômbia. O objetivo é analisar a política pública através da realização de um estudo de caso, o qual consistiu de uma análise do processo de formação de estratégias que compreende o período desde que iniciou a estruturação da Política Pública no ano 2001 até o ano 2014, adotando a concepção de formação das políticas públicas de Fachin (1976) e o referencial teórico da estratégia emergente para a política pública de Mintzberg e Jørgersen (1995). O levantamento da informação primária foi realizado mediante a técnica das entrevistas semiestruturadas com diferentes atores da Política Pública estudada, através da internet. Também foi realizada uma pesquisa documental para o levantamento das informações secundárias. Entre os principais resultados da pesquisa, identificou-se o surgimento da MANA como uma resposta às diretrizes internacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), também observou-se que essa preocupação, por seguir tais diretrizes, continua vigente até hoje. Assim, embora tenham ocorrido mudanças na forma como são implementadas as estratégias intencionais do plano inicial e a emergência de outras estratégias durante todo o processo, de modo geral, observa-se que esta Política Pública resiste à incorporação de mudanças e se apega às diretrizes estipuladas desde 2003, ano em que a mesma foi oficializada. Outro resultado importante é a identificação de uma ampla rede de organizações que participam do financiamento e da realização das estratégias da MANA. Entre essas organizações é relevante o caso das prefeituras municipais, as quais são as responsáveis por executar as últimas etapas das estratégias no nível municipal. Evidenciou-se que, principalmente, as prefeituras municipais têm dificuldades para cumprir as responsabilidades com a MANA, em função de orçamentos públicos limitados e a infraestruturas humana, técnica e logística, debilitadas. Relacionado a isso, se identificou que muitas das estratégias emergentes identificadas na análise do processo de formação surgiram como consequência da busca de uma maior eficiência nas ações que estão sob a responsabilidade das prefeituras municipais.

Palavras-chave: Política Pública, Segurança Alimentar e Nutricional, Estratégia Emergente, MANA-Antioquia.

RESUMEN

El tema de la investigación es la política pública de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA) do Departamento de Antioquia (Colômbia). El objetivo es analizar la política pública a través de la realización de un estúdio de caso, el cual consistió en un análisis del proceso de formación de estrategias desde que inició su estructuración en el año 2001 hasta el año 2014, adoptando la concepción de formación de políticas públicas (FACHIN, 1976) y el referencial teórico de la estrategia emergente para la política pública de Mintzberg y Jørgersen (1995). El levantamiento de la información primaria fue realizado mediante la técnica de las entrevistas semiestructuradas con diferentes actores de la Política Pública, a través de internet. También fue realizada una búsqueda documental para el levantamiento de información secundaria. Entre los principales resultados de la investigación, se identifica el surgimiento de la Política Pública como una respuesta a los lineamientos internacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), como también se observó que esa preocupación por seguir tales lineamientos continúa vigente hasta hoy. Así, aunque ocurrieron cambios en la forma como son implementadas las estrategias intencionales del plan inicial, y la emergencia de otras estrategias durante todo el proceso, de modo general, se observa que la Política Pública se resiste a la incorporación de cambios y se adhiere a las directrices estipuladas desde el 2003, año en que la misma fue oficializada. Otro resultado importante fue la identificación de una amplia red de organizaciones que participan en el financiamiento y realización de las estrategias de la Política Pública. Entre esas organizaciones es relevante el caso de las alcaldías municipales, las cuales son las responsables por la ejecución de las últimas etapas de las estrategias en el nivel municipal. Evidenciando que principalmente las alcaldías municipales tienen dificultades para cumplir las responsabilidades que le corresponden de la Política Pública, debido a presupuestos públicos limitados y a una débil infraestructura humana, técnica e logística. Con relación a esto, fue posible evidenciar que muchas de las estrategias emergentes identificadas en el análisis de formación, surgieron precisamente como consecuencia de la búsqueda de una mayor eficiencia en las acciones que son responsabilidad de las alcaldías municipales.

Palabras clave: política pública, seguridad alimentaria y nutricional, estrategia emergente, MANA-Antioquia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIEPI	Atenção Integral de Doenças Prevalecentes na Infância
APS	Atenção Primária em Saúde
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica Para América Latina e o Caribe
CLAP	Centro Latino-Americano de Perinatologia
CODEMI	Comitê Nacional de Prevenção e Controle das Deficiências de Micronutrientes
COLANTA	Cooperativa de Produtores de Leite de Antioquia
CONPES	Conselho Nacional de Política Econômica e Social
CONSA	Comitê Nacional de Nutrição e Segurança Alimentar
CORANTIOQUIA	Corporação Autônoma Regional do Centro de Antioquia
CORNARE	Corporação Autônoma Regional das bacias dos Rios Negro e Nare
CRN	Centro de Recuperação Nutricional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estatística da Colômbia
DSSA	Direção Seccional de Saúde de Antioquia
ECA	Empregado de Complementação Alimentar
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FEDECAFE	Federação de Cafeeiros
FMI	Fundo Monetário Internacional
GSAN	Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional Antioquia
IAMI	Instituições Amigas da Mulher e da Infância
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICBF	Instituto Colombiano de Bem-estar Familiar
MANA	Melhoramento Alimentar e Nutricional de Antioquia
MEN	Ministério de Educação Nacional de Colômbia
NBI	Necessidades Básicas Insatisfeitas
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde

ONU	Organização Nações Unidas
OPS	Organização Pan-Americana da Saúde
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIA/PNAN	Projeto Inter-Agencial de Promoção de Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAN	Plano Nacional de Alimentação e Nutrição
PSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança alimentar e Nutricional
SGSSS	Sistema Geral de Segurança Social em Saúde
SISBEN	Sistema de Classificação de Beneficiários
UNESCO	Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10

2 CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE ANTIOQUIA 12

3 SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) 17

3.1 HISTÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 17

3.2 PERSPECTIVA ATUAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR 23

3.3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA COLÔMBIA 25

4 O REFERENCIAL DA ESTRATÉGIA EMERGENTE DE MINTZBERG E JØERGENSEN E SUA UTILIDADE PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS 28

4.1 PROCESSO DE FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS 30

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 33

5.1 O LOCAL DE ESTUDO 33

5.2 LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA 35

5.2.1 O pré-campo 35

5.2.2 O trabalho de campo 36

5.2.3 Procedimentos de análise 39

5.3 PROCEDIMENTO DE INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS 40

6 ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE ANTIOQUIA (MANA) DO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, COLÔMBIA 44

6.1 PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA MANA 45

6.1.1 Período 1 - 2001-2003 - Constituição da política pública MANA 45

6.1.2 Período 2 -2004-2007- Início da política pública MANA 46

6.1.3 Período 3 -2008-2011: Mudança nas formas de ver e executar a Política Pública MANA 46

6.1.4 Período 2012-2015: etapa atual da política pública MANA 47

6.1.5 MANA - DE PROGRAMA À POLÍTICA PÚBLICA 48

6.2 ANÁLISE DA FORMAÇÃO DAS SEIS LINHAS TEMÁTICAS DA POLÍTICA PÚBLICA MANA 53

6.2.1 Complementação alimentar e nutricional 53

6.2.2 Indução aos Serviços de Saúde 69

6.2.3 Acordos à Favor da Infância **75**
6.2.4 Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional de Antioquia (SISVAN) **80**
6.2.5 Desenvolvimento de Projetos Produtivos Agropecuários **87**
6.2.6 Projetos Pedagógicos **94**
7 ANÁLISE DA RELAÇÃO DOS ATORES NOS NÍVEIS DEPARTAMENTAL E MUNICIPAL COM A POLÍTICA PÚBLICA MANA **100**
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS **112**
REFERÊNCIAS **115**
APÊNDICES **121**
APÊNDICE A. Relação de entrevistas por data de realização 121
APÊNDICE B. Roteiro de entrevista com Gestores da MANA 122
APÊNDICE C. Roteiro de entrevista com funcionários municipais 123
APÊNDICE D. Roteiro de entrevista usuários da política pública MANA 125
ANEXOS 124
ANEXO A. Quadro síntese das estratégias intencionais 124
ANEXO B. Portaria 017 de 2003 127

1 INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um tema de debate internacional desde a segunda metade do século XX, dada sua importância no bem-estar dos indivíduos e da sociedade como tal. Essa relevância a levou a ser incluída no primeiro dos oito Objetivos do Milênio propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano 2000. Nessa mesma linha, em 2001 a organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), durante a segunda Cúpula Mundial sobre a Alimentação, chamou a atenção para que os países membros da ONU cumprissem com os compromissos dos termos de SAN adquiridos em diferentes acordos internacionais.

Precisamente, como resposta a esse chamado da FAO, no Departamento[1] de Antioquia, Colômbia, surgiu em 2001 uma iniciativa para a formulação de um programa de aprimoramento da SAN voltada ao nível departamental. Essa iniciativa se originou tanto pelo interesse em responder o chamado da FAO, quanto pelo interesse e vontade política do governador do Departamento de Antioquia no período de 2001-2003. Essa iniciativa foi denominada desde seu início como o Programa de Melhoramento Alimentar e Nutricional de Antioquia (MANA) e iniciou sua operação em 2002 e, posteriormente, foi institucionalizado como uma política pública de SAN, através da Portaria 017 de 2003 (ANTIOQUIA, 2003). A partir desse momento, essa política é reconhecida como a política pública MANA e assim será tratada neste trabalho.

O interesse da pesquisadora na análise da política pública MANA surge da sua experiência profissional como Nutricionista em diferentes municípios e integrante das ações desenvolvidas no Departamento de Antioquia, relacionadas com a implementação desta política. Essa vivência proporcionou à autora conhecer a política, o que também lhe gerou muitas inquietudes sobre a forma como essa está estruturada e implementada. Portanto, foi isso que me motivou buscar um curso de pós-graduação onde pudesse estudar em detalhe, desde uma perspectiva acadêmica, a política pública MANA, gerando como resultado o trabalho de pesquisa que é apresentado neste documento.

Neste trabalho, as políticas públicas são concebidas como formadas durante processos de interação de atores sociais (FACHIN, 1976), mudando a concepção das políticas públicas como formuladas e sem um processo prévio de interação entre atores. Essa abordagem da formação de políticas públicas está relacionada com a proposta teórica de Mintzberg e

[1] Os Departamentos são a divisão política da República da Colômbia e corresponde, em certa medida, ao que no Brasil se conhece como os Estados.

Jørgensen (1995) sobre *estratégia emergente* voltada para a análise de políticas públicas. Estes autores afirmam que a estratégia não é um pensamento a ser implementado em ação, mas a ação em si. Portanto, ou autores propõem que há um conjunto de estratégias intencionais que se caracterizam por fazerem parte de um plano prévio e que, no caso de serem realizadas, passam a ser estratégias deliberadas. Porém, os autores propõem que nas políticas públicas exista outro conjunto de estratégias que emerjam sem necessariamente terem sido formuladas, sendo por eles denominadas como estratégias emergentes, evidenciando que uma ação pode surgir sem ser necessariamente planejada ou ser paralela a um processo planejado.

A partir desse referencial teórico da estratégia emergente de Mintzberg e Jørgensen (1995), o presente trabalho analisa a política pública MANA do Departamento de Antioquia, tentando evidenciar quais estratégias intencionais passam a ser deliberadas ou não deliberadas, e quais estratégias emergem no processo de implementação da política a partir do aprendizado e da interação entre os diferentes atores, passando a serem estratégias adotadas ou abandonadas. Dessa maneira, nesse trabalho realizou-se uma análise do processo de formação de estratégias, segundo a perspectiva de Pettigrew (1977), que se caracteriza pela análise de uma sequência de eventos, ações e atividades individuais ou coletivas que se desenvolvem ao longo do tempo em um determinado contexto, neste caso, o processo de constituição e implementação da política pública MANA de 2001 a 2014.

O trabalho está constituído em sete capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo é apresentado o problema, os objetivos e a justificativa da pesquisa. O terceiro capítulo se propõe a apresentar o marco teórico e conceitual da pesquisa, no qual são discutidos temas relacionados à SAN, o processo de formação de políticas públicas de Fachin (1976) e o referencial teórico da estratégia emergente de Mintzberg e Jørgersen (1995). No quarto capítulo é apresentada a metodologia da pesquisa, a qual corresponde a um estudo de caso instrumental baseada na proposta de Stake (1999; 2005), bem como é realizada a análise e interpretação dos resultados seguindo o estudo de Deslandes (1997) que propõe uma metodologia qualitativa para a avaliação de serviços, projetos e ações de saúde. Posteriormente, no capítulo 5 são apresentados os resultados da pesquisa assim como a análise do processo de formação de estratégias na política pública MANA para cada uma das suas seis linhas temáticas. O capítulo 6 propõe-se a analisar a relação dos atores envolvidos na política pública nos diferentes níveis, assim como as contradições que se apresentam no processo do programa MANA. O capítulo 7 apresenta as considerações finais.

2 CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE ANTIOQUIA

O debate sobre a fome e a segurança alimentar mundial é um tema de discussão desde o fim das duas grandes guerras mundiais na década de 1940. Desde essa época os países considerados como subdesenvolvidos, ou seja, aqueles que deveriam seguir o mesmo modelo evolutivo dos países desenvolvidos (FAE, 2009), subscreveram diferentes acordos para abordar a solução dos problemas da fome e da insegurança alimentar em cada nação subscrita à Organização das Nações Unidas (ONU). O debate e as ações para combater estes problemas seguem vigentes e, inclusive, são mais relevantes na atualidade, especialmente após a crise econômica de 2008 que incrementou consideravelmente o preço dos alimentos e mostrou as fraquezas do sistema alimentar mundial, especialmente sua capacidade de abastecer e alimentar as grandes cidades (MORGAN; SONINO, 2010).

A relevância da segurança alimentar como problema mundial ficou manifesta após a realização da Primeira Cúpula Mundial da Alimentação organizada em 1996 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO), na qual os países membros da ONU declararam que " [...] reafirmamos o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos sãos e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação apropriada e com o direito fundamental de toda pessoa a não padecer de fome" (FAO, 1996, p. 1), assim como sua inclusão no primeiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, após a Cúpula do Milênio da ONU no ano 2000 (ONU, 2001). Posteriormente, durante a realização da Cúpula Mundial da Alimentação de 2001, a FAO chamou a atenção dos países membros, já que estes estavam falhando na alocação de recursos para a erradicação da fome e para o cumprimento dos acordos da Cúpula da alimentação de 1996 (FAO, 2002). Isso foi interpretado como a necessidade de dirigir as ações de segurança alimentar para a população mais pobre e vulnerável (ANTIOQUIA, 2007).

Essa resposta ao chamado de atenção da FAO foi realizada de maneira diferenciada por cada país membro da ONU. No caso específico da Colômbia, o Departamento de Antioquia foi o pioneiro na criação do Programa de Melhoramento Alimentar e Nutricional de Antioquia que, desde seu início em 2001 até hoje, é denominado como MANA e foi elevado à categoria de política pública em 2003 (ANTIOQUIA, 2003), sendo a primeira política pública de segurança alimentar na Colômbia (QUINTERO, 2011). A política pública MANA acolheu

a definição de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) proposta pela FAO em 1995 e a entende como

> [...] a disponibilidade e o acesso em todo momento, das pessoas, aos alimentos nutricionalmente adequados no que diz respeito a sua quantidade, qualidade e variedade e que sejam culturalmente aceitáveis pela população em questão (FAO, 2009, p 1, tradução nossa).

A política pública MANA se propôs a melhorar a situação alimentar e nutricional da população do Departamento de Antioquia, em especial das crianças menores de 14 anos que pertencem aos níveis 1 e 2 do Sistema de Identificação de Potenciais Beneficiários de Programas Sociais da Colômbia (SISBEN). Este sistema consiste em uma classificação socioeconômica que atribui uma qualificação a cada família para avaliar sua pertinência e necessidade de inclusão no regime subsidiário de saúde e para os diferentes programas sociais de todo o território nacional, sendo os níveis 1 e 2 do SISBEN os que se consideram como prioritários (BOGOTÁ, 2011).

No Departamento de Antioquia, em 2012, dos seus 6.221.817 habitantes, 48,09% estavam classificados nos níveis 1 e 2 do SISBEN (ANTIOQUIA, 2012c) e, portanto, potenciais usuários da política pública MANA. Não obstante, desde sua constituição, a política pública MANA instituiu que somente beneficiaria às famílias que, além de estarem nos níveis 1 e 2 do SISBEN, tivessem filhos menores de 14 anos (ANTIOQUIA, 2003). Deste modo, uma problemática que se identifica preliminarmente é que, no Departamento de Antioquia as famílias que não têm filhos menores de 14 anos ou que pertencem a níveis superiores do SISBEN (3, 4, 5 e 6) são excluídas, pelo menos oficialmente, das ações públicas de segurança alimentar.

Outro elemento que deve ser trazido para a discussão é que a política pública MANA reconhece que a SAN somente apresenta sucesso quando são incluídas suas quatro dimensões: a) disponibilidade de alimentos; b) acesso aos alimentos; c) utilização dos alimentos e dos nutrientes e; d) estabilidade[2].

Nesses termos, a política pública MANA está estruturada para garantir o acesso a essas quatro dimensões da SAN para sua população alvo (famílias dos níveis 1 e 2 do SISBEN com filhos menores de 14 anos), excluindo 50% da população do Departamento de Antioquia. Esse é um elemento que também se identifica como problemático, visto que o compromisso do governo colombiano perante a ONU é garantir a segurança alimentar para

[2] Essas quatro dimensões serão apresentadas e discutidas posteriormente.

toda a população; e neste caso específico, a meta não está sendo cumprida para a população do Departamento de Antioquia em função da priorização à população mais pobre e vulnerável, seguindo o enfoque do Manejo Social do Risco (COLÔMBIA, 2008, ANTIOQUIA, 2007).

A legislação colombiana, especificamente o artigo 93 da Constituição Política, explicita que o país se compromete com o cumprimento dos tratados e convênios internacionais (COLÔMBIA, 1991), entre os quais está o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, em que se consagra o direito à alimentação. Da mesma forma, o artigo 44 estabelece como fundamental o direito a uma alimentação equilibrada para todas as crianças, já o artigo 49 expressa a garantia a todas as pessoas do acesso aos serviços de promoção, prevenção e recuperação da saúde, sob os princípios de eficiência, solidariedade e universalidade.

Portanto, a priorização feita pela política pública MANA que reconhece a necessidade de garantir aos mais pobres o acesso às quatro dimensões da SAN, desconhece a importância de incluir o restante da população que, segundo os critérios de classificação não é considerada como prioritária e, portanto, assume que não têm dificuldade para garantir por si mesma as duas primeiras dimensões da SAN, a **disponibilidade** e o **acesso aos alimentos**. O problema é que as outras duas dimensões da SAN, a **utilização biológica** e a **estabilidade,** não estão necessariamente garantidas. Tal suposição é um fator de risco em termos de saúde pública, pois a maior parte da população, incluindo a que não está classificada como pobre e vulnerável, não têm acesso a informação nutricional adequada, o que está associado e evidenciado no aumento da presença de sobrepeso e obesidade na população e na presença de doenças crônico-degenerativas como a diabetes, a hipertensão, as doenças cardiovasculares, e o câncer, doenças essas que representam seis das dez primeiras causas de mortalidade no Departamento (ANTIOQUIA, 2012b).

Deste modo, em termos de SAN e de política pública, se identificam duas grandes problemáticas, uma de cobertura da política pública MANA ao não incluir uma parcela importante dos habitantes do Departamento de Antioquia, e outra sobre o cumprimento das quatro dimensões da SAN devido a não realização das ações visando garantir a **utilização biológica** e a **estabilidade** dos alimentos para toda a população do departamento, relacionada com a pertinência de realizar ações públicas para que essa população tenha acesso a educação nutricional e ações de promoção da saúde e prevenção de doenças por meio de processos que permitam a interiorização da informação e a criação de consciência da necessidade de se alimentar bem, tanto na forma de consumir quanto na forma de selecionar os alimentos.

Nesses termos, há uma parcela importante da população do Departamento de Antioquia que se encontra, ao menos oficialmente, em uma situação de insegurança alimentar. Essa situação que consiste em não abranger toda a população do departamento além de não atender todas as dimensões da SAN, constitui um problema para a política pública MANA, mas não necessariamente um problema de pesquisa.

O interesse da pesquisa está centrado na análise e compreensão de todo o processo de constituição e implementação da política pública MANA e todas as ações e mudanças até hoje. Portanto, o problema da pesquisa passa pela discussão dos elementos que conduziram à constituição da política pública MANA, assim como ao entendimento dos processos e novas estratégias que emergiram ou se modificaram durante toda sua realização. Desta maneira o objetivo geral da pesquisa é *analisar a política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (MANA) no Departamento de Antioquia*, e os objetivos específicos são os seguintes:

a) analisar o processo de constituição da política pública MANA no Departamento de Antioquia;
b) identificar as estratégias realizadas e as não realizadas, tanto formuladas quanto emergentes;
c) compreender as experiências vividas pelos atores envolvidos com relação às estratégias realizadas e não realizadas; e
d) avaliar os resultados tendo como referência o objetivo da Política Pública analisada.

Para atender esses objetivos será utilizado o referencial teórico da estratégia emergente de Mintzberg e Jørgensen (1995) e a noção de processo de formação de políticas públicas proposto por Fachin (1976). A pesquisa corresponde a um estudo de caso instrumental, realizando uma análise do processo de formação de estratégias na política pública MANA e a análise dos dados será realizada segundo Deslandes (1997).

A pesquisa é pertinente na área dos Estudos Organizacionais, pois analisa a forma como as instituições públicas (governo e prefeituras), além de outras organizações privadas e a própria sociedade civil se organizam para abordar a problemática da insegurança alimentar e as políticas públicas na matéria. Finalmente, considera-se que a pesquisa pode identificar aspectos chave que poderão ser levados em conta em futuras ações de SAN no Departamento de Antioquia.

É gratificante ter-me deparado com a experiência de realizar este trabalho, pois inicialmente a minha visão da política pública MANA e da atenção que se faz em matéria de

segurança alimentar no Departamento de Antioquia, era um tanto reduzida, pois o meu desempenho profissional estava totalmente inserido na minha formação como nutricionista na *Universidad de Antioquia,* pois esta universidade é um dos principais atores no processo de constituição da política pública MANA e reprodutor do discurso da segurança alimentar hegemônico imposto pelos organismos internacionais, fazendo com que eu mesma também o fosse. Ao ingressar na área da administração, especificamente nos estudos organizacionais, a compreensão desta Política Pública se preencheu de muitos outros componentes e perguntas que me levaram a refletir sobre o assunto, obtendo como resultado uma visão mais ampla da segurança alimentar e as estratégias que se empreendem em prol de sua obtenção.

3 SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)

Neste capítulo será discutida a história e evolução do conceito de SAN, a forma como é abordado na atualidade, assim como uma apresentação geral da maneira como é tratada a questão de SAN na Colômbia. O capítulo esta subdivido em três itens, no primeiro item será discutido o processo histórico de evolução do conceito de SAN; no segundo será apresentada a conceituação mais recente da SAN; e no terceiro será discutida a evolução e conceituação atual da SAN, especificamente na Colômbia.

3.1 HISTÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O consenso mundial sobre a importância de garantir segurança alimentar e nutricional (SAN) para toda a população faz parte de um processo histórico de debate e de evolução do próprio conceito, até chegar à atual concepção de SAN por parte da FAO:

> [...] existe segurança alimentar quando todas as pessoas têm, em todo momento, acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e suas preferências quanto aos alimentos que lhes permitam levar uma vida ativa e sã. (FAO, 2009, p.1, a tradução nossa).

A alimentação, como necessidade básica do ser humano, passou de um ato instintivo para um refinado conceito que vai muito além de consumir alimentos. Segundo Conti (2009), a preocupação com o conceito de Segurança alimentar começou no início do século XX, com a formação do que poderia ser chamado de uma compreensão mais global sobre o significado da Segurança Alimentar. Especificamente após a I Guerra Mundial, os países perceberam que a provisão de alimentos tinha uma importância de segurança nacional, a qual ultrapassou fronteiras e virou uma preocupação internacional. Assim, surgiu a necessidade de formação de estoques estratégicos de alimentos com a finalidade de tornar os países menos vulneráveis e dependentes em tempos de crises e guerras. No entanto, segundo Shaw (2007), apenas a partir da II Guerra Mundial, no ano de 1941, anteriormente à entrada dos Estados Unidos na guerra, quando o então presidente estadunidense Roosevelt identifica quatro liberdades essenciais (a liberdade de expressão, de adoração, de necessidade ou de miséria e do medo no mundo tudo), passa-se a ser assumido que a liberdade da miséria significava um fornecimento seguro e adequado de alimentos para cada homem (FAO, 1943, *apud* SHAW, 2007).

A partir dessa declaração do presidente Roosevelt na Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura no ano de 1943, foi instituída a criação da FAO e assim disseminada a preocupação com o combate à fome no mundo contemporâneo, ou melhor, com a segurança nutricional. A declaração proferida naquela conferência afirmava, explicitamente, que a causa primeira da fome e da desnutrição era a pobreza, conclamando pela promoção de poder de compra suficiente para uma dieta adequada para todos, embora insistindo também na insuficiência da produção de alimentos. Nesse aspecto, a meta principal seria as pessoas se libertarem da carência alimentar, ou seja, tendo uma disponibilidade segura, apropriada e adequada de alimentos. Uma forte ênfase era colocada na interdependência entre consumidor e produtor, pois se todos os seres humanos são consumidores, mais de dois terços deles eram também produtores (MALUF, 2007, SHAW, 2007). Sobre essa compreensão, surgiu a proposta de criar uma organização permanente no campo dos alimentos e da agricultura, a FAO, ação que segundo Shaw (2007) pode ser considerada uma das principais durante o período de 1945 a 1970. O trabalho da FAO foi pioneiro na sua meta de "assegurar à humanidade a liberdade da fome" (SHAW, 2007, p XI, a tradução nossa).

Naquele período, também é importante destacar que o ambiente de solidariedade internacional entre nações aliadas durante a guerra, levou à criação das Nações Unidas em 1945, além de outras agências especializadas, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) ou Banco Mundial (BM) (SHAW, 2007; MALUF, 2007). No caso do Banco Mundial, cuja atribuição inicial concentrava-se na reconstrução pós-guerra e promoção do crescimento econômico, e de forma complementar, o desenvolvimento dos países que passaram a ser definidos como subdesenvolvidos (FAÈ, 2009). Os temas da pobreza e da fome foram posterior e progressivamente incorporados.

Na década de 1950 permanecia na FAO, na OMS e no Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a perspectiva de amenizar a má nutrição por intermédio de iniciativas como o enriquecimento de alimentos básicos (iodação do sal) e redução de algumas deficiências (ferro e vitamina A). Nos anos de 1960 foram enfatizados programas de nutrição infantil, de educação nutricional e de suplementação alimentar (MALUF, 2007).

Neste ponto é importante considerar a relação existente entre a Segurança Alimentar e o discurso do desenvolvimento, o qual é um regime de representação, ou seja, uma invenção (ESCOBAR, 1989), também considerado por FAÉ (2009) como um conjunto de estratégias prático-discursivas criadas com o objetivo de fortalecer a capacidade produtiva e comercial de

países que nessa época posicionavam-se como potências mundiais, principalmente Estados Unidos e os países europeus ocidentais industrializados.

A "Segurança Alimentar e o Discurso do Desenvolvimento" estão ligados por uma questão aparentemente simples: a fome, aspecto que como nenhum outro, é tão evidente no subdesenvolvimento. A fome tem se mostrado poderosa através do tempo, ganhando força política e social (ESCOBAR, 2007), deixando de ser um assunto oculto (De Castro, 1984) para ganhar reconhecimento científico depois da II Guerra Mundial. Esse reconhecimento, embora esteja presente no mundo científico desde a década de 40, a desnutrição e a fome persistente só ganharam visibilidade especialmente devido às grandes fomes coletivas no começo dos anos 70.

Segundo Escobar (2007), desde a década de 1950, um exército de cientistas (nutricionistas, especialistas em saúde, demógrafos, especialistas agrícolas, planificadores, etc.) têm estudado sem parar todos os aspectos da fome, o que trouxe como resultado uma grande variedade de estratégias durante a era do desenvolvimento, na tentativa de erradicar a fome e a desnutrição, atacando todas suas causas. Produção de estratégias sem fim, as quais parecem nunca alcançar o seu objetivo, criando assim como afirma Shaw (2007) um "cemitério de aspirações", porque apesar de tantos empreendimentos feitos para essa causa, o problema na atualidade continua presente, e o que é pior, continua aumentando, como é mencionado no Informe do Estado da Insegurança Alimentar no mundo de 2012, reportando que a cifra de pessoas subnutridas tem aumentado de 850 milhões no ano de 2002 a 870 milhões no ano de 2013 (FAO, FIDA, OMS, 2012). Nesse sentido, Escobar (2007) faz uma denuncia ao fato de que toda a sensibilidade ante ao sofrimento e a dor que sentem as pessoas que se deparam com problemas de insegurança alimentar sejam atenuados pelo efeito distanciador da linguagem cientifica, ao reduzir tudo isso em cifras, e ressalta o paradoxo de que apesar de tantas estratégias colocadas em prática para resolver o problema da fome, longe de resolvê-lo, o tem agravado.

Nessa mesma linha, Bourdieu (2005) ao tratar da pobreza considera que surgiu um novo campo de investigação, o da pobreza nos Estados Unidos, produto da guerra contra a pobreza dos anos 70, do qual a insegurança alimentar fazia parte (especificamente pelas fomes coletivas), o que levou à adoção crítica de categorias burocráticas e indicadores governamentais, por parte dos cientistas sociais, como a famosa linha da pobreza e a assistência social, indicando quem receberia assistência do Estado. Um exemplo dessa situação é a maneira adotada na Colômbia através do SISBEN. O autor afirma que "tem se coisificado a percepção moralista e individualista da pobreza por parte dos dominantes, sob a

forma dos fatos científicos (...) redefinindo os termos do debate cientifico sem discussão crítica das premissas incorporadas à nova demanda" (BOURDIEU, 2005, p. 329).

Os primeiros anos da década de 1970 foram o período de gestação da estratégia de planejamento e políticas de alimentação e nutrição em diversos lugares do mundo. Na América Latina, o interesse pela formulação de políticas nacionais de alimentação e nutrição começou a aumentar nessa mesma época nos ministérios de saúde e agricultura, e entre os representantes residentes de organismos internacionais que estavam em contato com as novas tendências. Como resposta a este crescente interesse, várias agências das Nações Unidas (FAO, OMS, a Organização Pan-americana da Saúde, o Fundo de Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Comissão Econômica para América Latina, CEPAL, e a Organização de Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-Unesco) criaram em 1971 o Projeto Inter-agencial de Promoção de Políticas de Alimentação e Nutrição (PIA/PNAN). Tal projeto foi crucial para a difusão da nova ortodoxia de planejamento alimentar e nutricional na América Latina (ESCOBAR, 2007).

A primeira tarefa realizada pelo PIA/PNAN foi a elaboração de um guia metodológico para o planejamento das políticas nacionais de alimentação e nutrição (PIA/PNAN, 1973, *apud* ESCOBAR, 2007). Suportado por essa metodologia, o PIA/PNAN estabeleceu sua presença na maioria dos países da América Latina, incluindo a Colômbia que foi o primeiro país onde em 1975 foi publicado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). As atividades deste plano foram financiadas pelo Banco Mundial e por outras agências de fomento, com o compromisso de aportar informação a cada novo passo que fosse dado, e com o compromisso de receber capacitação como forma de garantir que todos os processos fossem realizados dentro dos marcos propostos pelo modelo (ESCOBAR, 2007).

Escobar (2007) discute que esse tipo de modelo como o PIA/PNAN deixa a impressão de que a formulação de políticas resulta de atos discricionais e voluntários, e não de um processo conciliador de interesses em conflito, no qual as alternativas são elegidas ou excluídas, o que obedece a um modelo de estratégia deliberada. O autor ainda afirma que esse tipo de enfoque necessitaria de atividades localizadas e participativas, tal como foi a recomendação dos proponentes da metodologia, mas na realidade isso se contrapõe às instituições como o Banco Mundial que operam sobre a identificação de grandes déficits na produção de alimentos, já que estes podem ser combatidos com políticas que incorporem os interesses agrícolas evidentes na filosofia do Banco Mundial.

Voltando a Shaw (2007), este considera como outro período relevante na história da SAN o período compreendido entre os anos de 1970 e 1990, iniciado pela pior crise de

alimentos dos tempos modernos em nível mundial. Isso levou à Conferência Mundial de Alimentos das Nações Unidas em 1974, onde foram adotadas vinte resoluções substantivas para erradicar a fome mundial e a má nutrição, dentre as quais se destacam: a retomada internacional de segurança alimentar mundial; um sistema internacional de reserva de grãos; uma reserva internacional alimentar de emergência; um sistema geral de informação de alerta precoce para prever emergências alimentares; comércio internacional e ajuste econômico e da agricultura, todas elas entendidas como medidas muito pertinentes para um período de crise de alimentos, mas que ajudaram a ratificar a crença da segurança alimentar como acesso aos alimentos.

O autor supracitado também ressalta a conferência de 1976 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre emprego, na qual foi lançado o conceito de necessidades básicas, onde está incluída a Segurança Alimentar, bem como também foi apresentado o conceito de *Entlitelment* (ou direito), desenvolvido pelo economista indiano Amartya Sen, que surgiu como um enfoque importante para alcançar a Segurança Alimentar nesse momento. Shaw (2007) afirma que esse conceito influenciou em 1983 a revisão do conceito de Segurança Alimentar Mundial, ancorado em dois pilares que são a produção de alimentos e a estabilidade do abastecimento de alimentos, acrescentando um terceiro pilar de acesso aos alimentos pelos mais pobres, questão que segundo o Shaw (2007) foi determinante para diferenciar o problema mundial da alimentação do problema mundial de segurança alimentar. Isso levou a FAO a continuar com pesquisas sobre alimentação mundial. Além da FAO, o Banco Mundial também fazia sua contribuição na abordagem dos problemas e ações para garantir a segurança alimentar nos países em desenvolvimento, em um estudo que apareceu pela primeira vez como um informe interno em 1985, e como publicação em 1986 (BANCO MUNDIAL, 1985, 1986, *apud* SHAW, 2007).

O estudo mostrou que o mundo tinha alimentos em abundância, porém as fomes coletivas continuavam acontecendo e evidenciava-se uma tragédia, pois em torno de um terço da população do mundo em desenvolvimento, aproximadamente 730 milhões de pessoas, não contavam com alimentos suficientes, e destas, 340 milhões estavam totalmente desnutridas. Inspirado na obra de Amartya Sen, o estudo revelou que a oferta insuficiente de alimentos não é a fonte do problema. A segurança alimentar definida como “o acesso confiável a alimentos suficientes para uma vida ativa e sã”, foi a “necessidade fundamental”. Porém, muitos países não contavam com estratégias para ajudar a maior parte de seus habitantes a alcançar um estado de segurança alimentar. E aqueles que tinham estratégias de combate, resultaram ineficazes ou contraproducentes no longo prazo.

Shaw (2007) sugere que a única contribuição do estudo ao debate geral foi a distinção entre dois tipos de insegurança alimentar: crônica e transitória. Para o autor, a insegurança alimentar crônica é definida como "uma forma continua de dieta inadequada causada pela incapacidade para adquirir os alimentos" (SHAW, 2007. p 259, tradução nossa) e afetou os lares carentes, seja na capacidade de comprar alimentos suficientes ou de produzi-los por sua própria conta. Já a insegurança alimentar transitória foi definida como "a diminuição temporal num lar de acesso a alimentos suficientes" (SHAW, 2007. p 259, tradução nossa) e foi o resultado da instabilidade na produção e nos preços dos alimentos, bem como da renda familiar ou no pior dos casos, produzida pela fome. O autor conclui que a mensagem central do estudo do Banco Mundial foi que entre as muitas forças que conspiraram para deixarem desnutridas uma em cada cinco pessoas, se destacam a pobreza e a falta de poder aquisitivo. O autor também assinala que o estudo do BM deixou claro que, para ajudar os países em desenvolvimento a melhorarem sua segurança alimentar, a comunidade internacional deveria:

a) intensificar esforços para acelerar o crescimento através de investimento efetivo, políticas de reforma e assistência para o ajuste;

e) ajuda para desenhar no curto e médio prazo, programas rentáveis para atenuar a fome crônica e prevenir a insegurança alimentar transitória, dando especial interesse aos mais jovens, sobre os quais a desnutrição pode causar danos irreversíveis; e

f) ajudar os países na coordenação de ajuda alimentícia juntamente com outras formas de assistência econômica (SHAW, 2007, p. 262, tradução nossa).

O Banco Mundial e o FMI promoveram programas de ajuste econômico. Um estudo da UNICEF do ano de 1987 (SHAW, 2007) intitulado ajuste com face humana, mostrou que em muitos países em desenvolvimento, a posição dos pobres piorou durante os programas de ajuste, com deterioração nos níveis de nutrição e sobre as realizações educacionais das crianças, ou seja, os pobres pagaram os custos sociais dos programas de ajuste com a degradação do sistema de saúde, do emprego, da educação e da renda familiar.

Continuando com o relato de Shaw (2007), um terceiro período que vem do ano de 1990 até a atualidade, é marcado por uma série de conferências internacionais que aconteceram na década de 1990, e que se relacionam com a Segurança Alimentar Mundial e as resoluções, metas e objetivos por elas adotadas (segundo o autor a ordem em que essas foram adotadas é: crianças, ambiente, fontes de água, nutrição, direitos humanos, superação da fome global, população, desenvolvimento social, alimentos, agricultura e ambiente, mulher, segurança alimentar e comércio agrícola). Tal série de conferências terminou com a

Cúpula do Milênio das Nações Unidas no ano 2000, onde os líderes mundiais acordaram os objetivos específicos de Desenvolvimento do Milênio, os quais incluíam reduzir pela metade o número de pessoas com renda inferior a um dólar por dia e que padeciam de fome.

A meta proposta para o cumprimento desses objetivos é de 15 anos, ou seja, para o ano de 2015 as metas devem ser cumpridas. Porém, com a proximidade do término desse prazo, estima-se que existam 805,3 milhões de pessoas subnutridas (FAO, FIDA, OMS, 2014), questão preocupante que leva a questionamentos sobre as estratégias e diferentes ações empreendidas para alcançar adequados níveis de segurança alimentar.

Nesse sentido é importante considerar que "permanente esforço é requerido para defender o erro comum de restringir a SAN aos objetivos de erradicar a fome, cuidar da desnutrição ou enfrentar situações de carestia com ações assistenciais, suplementares ou emergenciais" (MALUF, 2007, p. 26), pois como é possível apreciar no conceito de SAN da FAO, ela não se restringe a uma ou duas dimensões, pois para que a SAN exista, as pessoas devem ter garantidas todas as suas quatro dimensões.

O conceito de Segurança Alimentar tem se desenvolvido e diversificado durante todo esse tempo, mas é importante ressaltar que depois do surgimento do conceito de necessidades básicas na Conferência Mundial de Trabalho e o de *food entitlement (*Direito à alimentação) de Amartya Sem, o conceito de Segurança Alimentar deixou de se preocupar somente com o setor agrícola, para entrar na ampla arena da pobreza e dos problemas do desenvolvimento (SHAW, 2007).

3.2 PERSPECTIVA ATUAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR

Desde a década de 1990, a segurança alimentar está fundamentada sobre quatro pilares ou dimensões que, integralmente, constituem o que atualmente se reconhece como as iniciativas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (CONTI, 2009). Essas quatro dimensões são apresentadas e definidas pela FAO (2001) da seguinte forma:

a) Disponibilidade física dos alimentos: a segurança alimentar aborda a parte correspondente à oferta dentro do tema da segurança alimentar e é função do nível de produção de alimentos, os níveis das existências e o comércio.
b) Acesso econômico e físico aos alimentos: uma oferta adequada de alimentos no nível nacional ou internacional não garante a segurança alimentar no nível dos

lares. A preocupação com a insuficiência no acesso aos alimentos tem conduzido ao desenho de políticas focadas principalmente em matéria de renda e despesas, para alcançar os objetivos de segurança alimentar.

c) Utilização dos alimentos e dos nutrientes: a utilização é normalmente entendida como a forma em que o organismo aproveita os diversos nutrientes presentes nos alimentos. O fato de ingerir energia e nutrientes suficientes é o resultado de boas práticas de saúde e alimentação, a correta preparação dos alimentos, a diversidade na dieta e a boa distribuição dos alimentos dentro dos lares. Se combinados esses fatores com o uso biológico dos alimentos consumidos, se obterá a condição nutricional adequada dos indivíduos.
d) Estabilidade no tempo das três dimensões anteriores: inclusive no caso de a ingestão de alimentos seja adequada na atualidade, se considera que os indivíduos não gozam de completa segurança alimentar se não têm assegurado o devido acesso aos alimentos de maneira periódica, porque a falta de tal acesso representa um risco para a condição nutricional. As condições climáticas adversas (seca, alagamentos), a instabilidade política (o descontentamento social), ou os fatores econômicos (o desemprego, os aumentos dos preços dos alimentos) podem incidir na condição de segurança alimentar das pessoas.

Dessa maneira, pode se considerar que um indivíduo ou um grupo social está perante uma situação de insegurança alimentar quando uma ou todas as dimensões da SAN apresentadas anteriormente não estão garantidas (FAO, 2011). A insegurança alimentar é, consequentemente, o produto de falhas na disponibilidade e no acesso aos alimentos, mas também de falhas nas formas como a população é educada para identificar a forma correta de selecionar e consumir os alimentos. O desconhecimento de práticas alimentares adequadas pode gerar problemas de má nutrição, a qual é definida pela OMS como carências, excessos ou desequilíbrios na ingestão de energia, proteínas ou outros nutrientes. O termo inclui tanto a subnutrição como a superalimentação (UNICEF, 2010), condições que podem ser causadas pela pouca ou nula educação nutricional. Esta condição se encontra na dimensão de utilização dos alimentos e é geralmente negligenciada por centrar a atenção na disponibilidade e acesso aos alimentos e seu relacionamento com a pobreza.

3.3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA COLÔMBIA

A Colômbia tem acolhido as diretrizes estabelecidas nos espaços internacionais em matéria de segurança alimentar e nutricionais. Na Constituição Política da Colômbia de 1991 se estabeleceu o direito à alimentação equilibrada como um direito fundamental das crianças (artigo 44). Com relação à oferta e à produção agrícola, a Constituição estabeleceu nos artigos 64, 65 e 66 os deveres do Estado nessa matéria, além de garantir através do artigo 49 o acesso aos serviços de promoção da saúde e prevenção de doença, ações implícitas no conceito de segurança alimentar (COLOMBIA, 1991b).

As ações concretas do Estado colombiano em segurança alimentar incluem principalmente a formulação do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) 1996-2005. O objetivo do plano foi contribuir com o melhoramento da situação alimentícia e nutricional da população colombiana. Em seguimento a tal plano, foi criado o Comitê Nacional de Nutrição e Segurança alimentar (CONSA). Igualmente, foi criado o Comitê Nacional de Prevenção e Controle das Deficiências de Micronutrientes (CODEMI), e foi formulado o Plano Nacional de Apoio à Amamentação 1998-2008, com a intenção de contribuir para a melhoria do bem-estar das crianças e das famílias colombianas no marco do Sistema Geral de Segurança Social em Saúde (SGSSS) (COLOMBIA, 2008).

A avaliação do PNAN mostrou que o principal sucesso, depois de seis anos de execução, foi ter se mantido durante três períodos de governo, permitindo sua consolidação no país, além de outros sucessos específicos. Porém, sua avaliação também evidenciou algumas falências na execução do PNAN, como por exemplo, a débil institucionalidade, que a princípio teria como finalidade a definição de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN), como política do Estado sem limitá-la a um período de governo (COLOMBIA, 2008).

Posteriormente no ano de 2005, com o surgimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Colômbia se comprometeu mediante o documento número 91 do Conselho Nacional de Políticas Econômica e Social (CONPES) intitulado “Metas e estratégias da Colômbia para o logro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – 2015” cumprir o objetivo número 1 (erradicar a pobreza extrema e a fome) a: i) diminuindo a desnutrição global nas crianças menores de cinco anos, mudar o indicador de 7% em 2005 para 3% em 2015 e; ii) melhorar o indicador de consumo de energia mínima. No ano 2000, a porcentagem de pessoas subnutridas era da ordem de 13%, e espera-se que no ano de 2015 este valor esteja ao redor de 7,5% (COLOMBIA, 2008).

Finalmente no Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010 do governo nacional, foi reconhecida a importância de formular uma política de segurança alimentar e nutricional como uma das estratégias para assegurar a garantia dos direitos fundamentais, econômicos e sociais, assim, prevê ações estratégicas enquadradas na promoção social e no manejo social do risco (COLOMBIA, 2008).

A definição do conceito de segurança alimentar proposto na Política Nacional de SAN parte do reconhecimento do direito de toda pessoa em não padecer de fome, levando em conta os diferentes tratados internacionais que o país tem adotado, a evolução histórica conceitual da temática está baseada na construção conjunta realizada com agentes e atores de ordem nacional e territorial, com visão multidimensional, definida assim no documento CONPES 113:

> [...] segurança alimentar e nutricional é a disponibilidade suficiente e estável de alimentos, o acesso e o consumo oportuno e permanente dos mesmos em quantidade, qualidade e inocuidade por parte de todas as pessoas, sob condições que permitam sua adequada utilização biológica, para levar uma vida saudável e ativa (COLOMBIA, 2008, p. 3).

A abordagem da segurança alimentar e nutricional mediante o manejo social do risco foi escolhida para executar as ações da política pública de SAN na Colômbia. Isso implica que, apesar de todas as pessoas, os lares e as comunidades estarem expostos ao risco de padecer de fome ou subnutrição, as ações do Estado e da sociedade devem estar dirigidas principalmente à população com maior grau de vulnerabilidade e exposição a ameaças concretas. As famílias, em um contexto de corresponsabilidade, devem adotar ações, atitudes e mecanismos de proteção, mitigação e superação que diminuam a vulnerabilidade e a exposição às ameaças. As estratégias que se enquadram no manejo social do risco são: prevenção e promoção, mitigação e superação (COLOMBIA, 2008).

A definição de Segurança alimentar adoptada pela PSAN implica que uma pessoa está sendo privada de seu direito:

a) quando carece da possibilidade de alcançar o acesso aos alimentos necessários para uma alimentação suficiente (dimensão dos meios econômicos), ou
b) quando não tem a possibilidade ou a faculdade de transformar os meios e instrumentos disponíveis, para poder se alimentar adequadamente (dimensão de qualidade de vida e do bem estar).

A dimensão de qualidade de vida implica que fatores como a educação, saúde, fornecimento de redes de água e esgoto sejam fundamentais para alcançá-la. Nesse sentido, a conduta das pessoas, as famílias ou as comunidades e os serviços públicos como a educação, a saúde e o saneamento básico, tornam-se elementos fundamentais para lograr a qualidade de vida (COLOMBIA, 2011).

O documento da PSAN faz ênfase sobre a conduta das pessoas e das famílias que deve refletir-se em hábitos de consumo de alimentos e estilos de vida, que determinam a possibilidade de converter os alimentos básicos em alimentação adequada. Para tanto, é importante levar em conta que tendo solucionado o problema econômico de acesso aos alimentos, a conduta e os hábitos das pessoas podem gerar riscos de insegurança alimentar e nutricional, e assim, à qualidade de vida. A qualidade de vida tem relação direta com a SAN, e além da conduta inclui os serviços públicos como a educação, a saúde e o saneamento básico, e segundo a PSAN, é corresponsabilidade da sociedade civil, comunidades e das próprias famílias (COLOMBIA, 2008; COLOMBIA, 2011).

Com respeito ao último ponto, o elemento da corresponsabilidade é de difícil cumprimento, pois se os indivíduos não têm acesso ao conhecimento e à educação, não é possível responsabilizá-los pela conduta derivada destas. Neste sentido, o documento da Defensoria do Povo (2011) que analisa as políticas públicas a partir da perspectiva dos direitos humanos, assegura que os indivíduos não podem ser objeto de responsabilidades que desbordam sua capacidade de ação, e mais, considerando que o documento da política menciona os serviços públicos como a educação, a saúde e o saneamento básico como fatores de corresponsabilidade Estado-sociedade, quando na realidade são responsabilidades que constitucionalmente correspondem unicamente ao Estado (COLOMBIA, 2011).

Para finalizar esta discussão conceitual e teórica sobre a SAN, vale a pena esclarecer que a MANA é uma política pública pioneira na Colômbia, sendo precisamente o objeto desta pesquisa, e, por essa razão, será descrita com detalhes em um capítulo posterior.

4 O REFERENCIAL DA ESTRATÉGIA EMERGENTE DE MINTZBERG E JØERGENSEN E SUA UTILIDADE PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo está norteado pela discussão e análise do conceito de *Estratégias Emergentes* e sua utilidade para a análise de políticas públicas segundo o referencial de Mintzberg e Jørgersen (1995).

A ciência das políticas públicas teve seu desenvolvimento principalmente a partir da metade do século XX, com o trabalho de Harold D. Lasswell, o foco de seu trabalho está na aplicação com rigor das ciências para questões que afetam a governança e o governo (DELEON, 2006). Especificamente, Lasswell desejou criar uma ciência social aplicada que atuasse como mediador entre os acadêmicos, os tomadores de decisão e os cidadãos para prover soluções objetivas para os problemas (FISHER, 2003, *apud* DELEON, 2006). Mas o estudo da política pública dentro da academia para prover consultoria para tomadores de decisão é mais recente.

O conceito de políticas públicas tem uma larga história e apesar de ser amplamente estudado, nem a interdisciplinaridade nem a complementariedade dos diversos enfoques tem permitido chegar a uma unificação do conceito, fato que faz do estudo das políticas públicas um assunto complexo (MENY, THOENING, 1992).

Este trabalho adota o referencial teórico da estratégia emergente de Mintzberg e Jøergensen (1995), para eles o conceito de política pública tem o mesmo significado para o setor público que o conceito de estratégia para o setor privado, no sentido de que nos dois setores os modelos predominantes têm sido muito racionais, já que as políticas e estratégias são formuladas consciente e analiticamente, explicitadas e depois aplicadas formalmente. Por isso, os autores afirmam: “Ambos setores consideram que é uma guia, um plano ou um conjunto de diretrizes intencionadas para influir sobre certas decisões ou atos em particular no futuro” (MINTZBERG; JOERGENSEN, 1995, p. 27).

O modelo tradicional de formulação de políticas públicas tem sido intensamente questionado e em meio às dúvidas que surgem quanto a sua validade, observa-se a tendência cada vez maior do setor público de adotá-lo (MINTZBERG; JORGENSEN, 1995). Na perspectiva dos estudos organizacionais, estes autores consideram o Estado como um conjunto de organizações fracamente acopladas, onde as pressões administrativas desempenham uma função central, e recomendam procurar entender a dinâmica da

formulação de políticas no contexto de um espaço organizado, mediante a utilização do referencial para a análise de estratégia por eles proposto.

Por se tratar da análise de uma política pública elaborada por um ente governamental, o presente trabalho acolhe o enfoque destes autores e assume a política pública MANA como um espaço organizado. Partindo também da concepção de que as políticas públicas são formadas ao longo de processos de interação entre atores sociais, o qual é diferente da abordagem usual, segundo a qual as políticas públicas são formuladas entendendo que há uma ação consciente que antecede a ação, e que é formulada através de um processo predominantemente intelectual. Neste sentido, a estratégia é equivalente a um plano ou um conjunto de intenções explícitas que precedem e controlam as ações que devem ser implementadas (FACHIN, 1992).

Mintzberg e Joergensen (1995) referem então que existe uma dicotomia entre formulação e aplicação. Esta dicotomia é criticada pelos autores por desconsiderar o aprendizado que pode ocorrer enquanto as organizações formulam as estratégias e que pode dar resposta aos resultados das suas próprias ações. Como alternativa, os autores propõem definir o conceito de estratégia como pautada em ação que oferece uma nova perspectiva para a formulação de políticas para o setor público.

> A estratégia é, em geral, definida como plano; nós propomos chamá-la de estratégia intencional. Além disso, desejamos propor outra definição: estratégia como norma de ação, como coerência no comportamento através do tempo, a qual podemos denominar como estratégia realizada. Em outras palavras, conforme esta segunda definição, um sistema tem estratégia quando se comporta com coerência, seja intencional ou não. [...] Considerando-se esta segunda definição, se introduz um conceito enganosamente simples. A estratégia se converte no que a organização faz, não no que diz ou afirma que espera fazer. A estratégia é coerência de comportamento, sem importar o grau de intenção. É este último aspecto que faz com que o conceito tenha uma força enorme. Se a estratégia intencional é realmente realizada, então podemos falar de uma estratégia deliberada; mas, se a estratégia realizada não era intencional de uma maneira ou outra, devemos buscar outra denominação; nós a chamamos de estratégia emergente. Isto sugere que a estratégia pode formar-se, sem que necessariamente seja formulada. O ato pode preceder o conhecimento ou ser paralelo a ele. Deveria ser evidente que a estratégia deliberada corresponde exatamente ao modelo tradicional, enquanto que a estratégia emergente é algo muito diferente – diferente dos modelos político e incremental, assim como dos tradicionais (ainda que, em nossa opinião, dificilmente desconhecida para os formuladores de políticas experimentados, exceto a denominação); e é no jogo recíproco desses dois tipos de estratégia que as coisas começam a se tornar realmente interessantes. (MINTZBERG; JORGENSEN, 1995, p. 32).

A estratégia como *plano* é entendida como um tipo de ação conscientemente intencional, uma diretriz ou diretrizes para lidar com uma situação. Estratégia como *padrão*

(corrente de ações) de consistência no comportamento, intencional ou não. Assim, as definições de estratégia como plano e padrão podem ser muito independentes uma da outra, pois planos podem não se realizar enquanto que padrões podem aparecer sem serem preconcebidos. Olhando nesse sentido, a estratégia como plano pode ser considerada a estratégia deliberada, e a estratégia como padrão como uma estratégia realizada. Podem-se distinguir as estratégias deliberadas, nas quais as intenções existiam e foram previamente realizadas, das estratégias emergentes, nas quais os modelos se desenvolveram sem intenções, ou apesar delas (MINTZBERG, et al. 2006).

4.1 PROCESSO DE FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS

Até aqui, pode-se dizer que a estratégia pode ser formulada quando é um plano ou uma pauta de ação, mas também pode ser formada no curso do tempo, como sugere Fachin (1976) sobre a diferença teórica entre formulação e formação de estratégias:

> [...] quando se usa formulação se quer principalmente significar um esforço quando possível, independente de definir uma política para regular uma situação qualquer. Quando se usa formação se está principalmente querendo significar um processo que envolve não só o esforço consciente de um agente decisório, como todo o processo social de interação entre agentes decisórios, agentes de execução e outras forças sociais que resulta na política real (FACHIN, 1976, p. 23).

Neto (1993) adiciona que a formação de estratégias se constitui de um processo complexo implicando, por um lado, em ações conscientes e, por outro, um contexto de interações entre diversos agentes, dilatando a variabilidade dos resultados e, consequentemente, tornando mais impreciso o logro do intencional.

Mintzberg (2008) descreve estratégia puramente deliberada quando satisfaz características como, primeiro ter existido intenções precisas na organização, articuladas em um nível relativamente concreto de detalhes, de tal forma que não possa existir dúvida sobre o que era desejado antes que as ações fossem realizadas. E em segundo lugar, porque a organização significa ação coletiva, para dissipar qualquer dúvida possível sobre se a intenção foi ou não organizacional. Além disso, ela deve ter sido comum a praticamente todos os atores, ou então aceito por parte dos líderes, provavelmente em resposta a algum tipo de controle. Em terceiro lugar, as intenções coletivas devem ser realizadas exatamente como o planejado, o que significa que nenhuma força externa (mercado, tecnologia, políticas, etc.)

deve interferir sobre elas. O ambiente então, deve ser perfeitamente previsível, totalmente benigno, ou então ter estado sobre total controle da organização. Estas três condições constituem uma ordem, de tal modo que é improvável encontrar estratégias perfeitamente deliberadas nas organizações. Porém, afirma o autor que algumas estratégias encontram-se muito próximas entre algumas dimensões.

Por outro lado, o autor afirma que as estratégias perfeitamente emergentes devem ter ordem, consistentemente em ação ao longo do tempo, em ausência de intenção sobre ela (sem consistência significa sem estratégia ou pelo menos estratégia não realizada, ou intenções não atendidas). É difícil imaginar ação na total ausência de intenção em algum lugar da organização, se não a partir de alguma liderança, de tal modo que é possível esperar que a estratégia puramente emergente possa ser tão rara quanto a puramente deliberada. Porém, Mintzberg (2008) assegura que as suas pesquisas sugerem que alguns padrões vêm bastante próximos, como quando um ambiente impõe diretamente um padrão de ação em uma organização.

Por se tratar de um *continuum* como afirma Mintzberg (2008), ele propõe oito tipos ideais de estratégias.

a) Estratégia planejada: originada em planos formais com intenções específicas, formulados e articulados por líderes centrais, respaldada por controles centrais para assegurar liberdade de surpresas no início da implementação da estratégia, e consiste em um ambiente controlável ou previsível, estratégia mais deliberada.
b) Estratégia empresarial: originada na visão-intenção central que existe como pessoal, a visão inarticulada de um só líder, e assim adaptável a novas oportunidades; a organização está sob o controle pessoal do líder e está localizada em um nicho no ambiente; as estratégias são relativamente deliberadas, mas podem emergir.
c) Estratégias ideológicas: originadas em crenças e intenções compartilhadas, em que existe uma visão coletiva de todos os atores de forma inspiradora e relativamente imutável, controlada normativamente através de doutrinação e/ou socialização; a organização frequentemente é proativa *vis-à-vis* com o ambiente, estratégias mais deliberadas.
d) Estratégia de guarda-chuva: originada em restrições-liderança, em controle parcial e ações organizacionais, define os limites estratégicos ou metas dentro das quais outros atores respondem às próprias forças ou complexas, talvez

também em um ambiente imprevisível; estratégias parcialmente deliberadas, parcialmente emergentes e deliberadamente emergentes.

e) Estratégias de processo: se originam no processo de liderança, controla aspectos do processo de estratégia (contratação, estrutura, etc.), deixando os aspectos de conteúdo para outros atores; estratégias parcialmente deliberadas, parcialmente emergentes (e, novamente, deliberadamente emergente).
f) Estratégias desconexas: originadas em enclaves dos atores fracamente acoplados ao resto dos padrões que produz a organização em ações próprias ou ações em ausência de, ou em contradição direta a intenções comuns ou centrais; estratégias organizacionalmente emergentes se ou não deliberadas pelos atores.
g) Estratégias de consenso: originada através de consenso e ajuste mútuo, os atores convergem em padrões que vêm a ser penetrantes em ausência de intenções comuns ou centrais; estratégia mais emergente.
h) Estratégias impostas: originadas no ambiente. O ambiente determina padrões em ações seja através de imposição direta ou através de um adiantamento implícito ou limitado à escolha organizacional; estratégias mais emergentes, embora possa ser internalizado pela organização e a fazer de forma deliberada.

Por se tratar da análise de uma política pública sob o referencial de estratégia, consideramos que as definições dos oito tipos ideais de estratégia propostos por Mintzberg (2008) auxiliam na identificação das estratégias realizadas pela política pública estudada, assim como na classificação das mesmas nos marcos de análise. E se espera que durante a reconstrução do processo e sua correspondente análise possam ser relacionadas as colocações da teoria com o conceito de SAN e sua história.

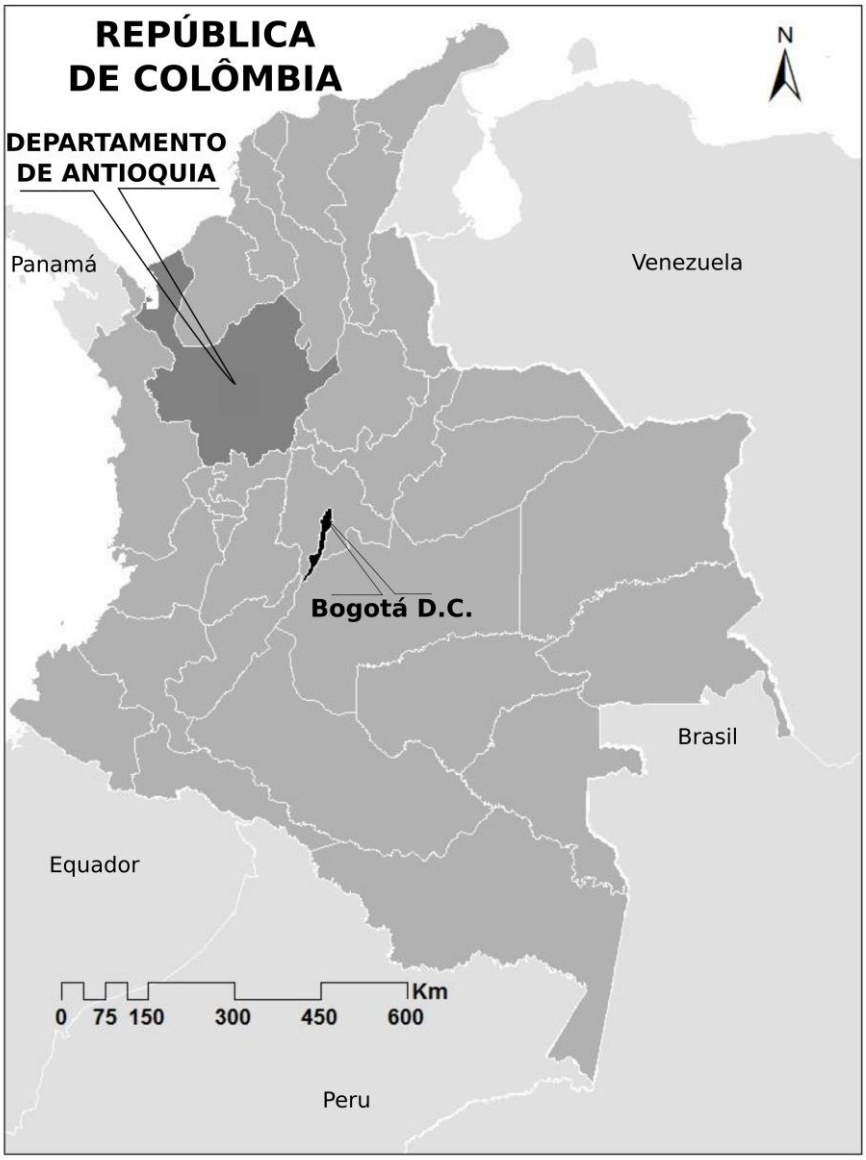
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo apresenta os diferentes procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração da pesquisa. Em primeiro lugar apresenta uma descrição do local de estudo, seguido da apresentação do objeto e do tipo de pesquisa, a qual corresponde a um estudo de caso instrumental baseado em Stake (1999, 2005). Mais adiante será descrita a forma como foram levantadas as informações, incluindo o modo como foram realizados o trabalho de pré-campo e de campo, e a revisão de informação secundaria; por fim é realizada a descrição dos procedimentos para análise e interpretação dos dados e a forma em que se garante a validade do estudo através do procedimento de triangulação.

5.1 O LOCAL DE ESTUDO

O local de estudo foi o Departamento de Antioquia que constitui um dos 32 Departamentos em que está dividida politicamente a República da Colômbia. Antioquia tem uma população aproximada de 6.221.817 pessoas, das quais 2.441.123 (39,2%) moram em Medellín, sua capital. Localiza-se a noroeste do país e é o segundo polo econômico do país, logo atrás da cidade de Bogotá (Figura 1). O Departamento de Antioquia está subdivido em nove sub-regiões (Urabá, Bajo Cauca Nordeste, Oriente, Suroeste, Norte, Área metropolitana, Occidente e Magdalena Medio) e está constituído por 125 municípios (ANTIOQUIA, 2012b). Durante o trabalho de campo foram entrevistadas pessoas de nove municípios (Chigorodó, Caucasia, Amalfi, Nariño, Sonsón, Montebello, San Andrés de Cuerquia, San Jerónimo e Barbosa), pertencentes a cada uma das nove sub–regiões do departamento, com exceção da sub-região Magdalena Medio, na qual não foi possível realizar a entrevista, substituída pela sub-região Oriente, no município de Sonsón.

Figura 1 - Mapa da República da Colômbia e localização do Departamento de Antioquia



Fonte: Elaborado pela autora (2015).

4.1. Objeto de estudo e tipo de pesquisa

O objeto de estudo desta pesquisa é a política pública MANA do Departamento de Antioquia, centrado na análise e discussão das estratégias utilizadas pelos atores envolvidos no processo para o cumprimento do objetivo desta política pública. O tipo de pesquisa é qualitativo e corresponde a um estudo de caso instrumental, o qual é pertinente quando um caso particular pode contribuir para clarificar uma determinada problemática (STAKE, 2005). Stake assinala que o estudo de caso em si tem um interesse de segundo nível, facilitando a compreensão de outro fenômeno. Outros autores como Yin (2001), assinalam que o estudo de

caso é uma investigação empírica que verifica um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. O autor complementa que o caso é estudado na sua profundidade, as suas atividades são vistas em detalhe e os contextos onde ocorre igualmente devem ser conhecidos.

5.2 LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA

O levantamento de informação primária e secundária aconteceu em três fases, as quais, não são necessariamente sucessivas no tempo. Essas fases são: fase exploratória (pré-campo), trabalho de campo e revisão de informação secundária.

5.2.1 O pré-campo

Antes de realizar o trabalho de campo foi realizada uma fase de pré-campo nos meses de fevereiro a março de 2014. Este trabalho foi realizado na cidade de Medellín e consistiu na busca de atores relacionados com a política pública estudada, tentando estabelecer contatos para posteriores entrevistas e para coletar informação secundária. Em um primeiro momento, se realizou contato com o coordenador da Unidade de Consultoria da Escola de Nutrição da *Universidad de Antioquia*, que indicou as profissionais responsáveis pelas linhas de Projetos Pedagógicos e de Políticas Públicas da Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional (GSAN), funcionárias que aceitaram colaborar com a pesquisa e abriram as portas para a busca da informação. Foram visitadas as instalações da GSAN para obter autorização para a realização das entrevistas na fase seguinte do trabalho de campo. Nas visitas realizadas à GSAN foi possível coletar informações secundárias disponibilizadas pelos funcionários da MANA e que, posteriormente, foram de muita utilidade para a reconstrução do processo da Política.

5.2.2 O trabalho de campo

Esta atividade foi realizada de julho a novembro de 2014, após ter qualificado e aprovado o meu projeto de dissertação no dia 26 de junho de 2014. Este trabalho consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas junto a diferentes atores da Política Pública estudada: cinco gestores (três da GSAN e dois de entidades associadas à política), nove funcionários municipais de Segurança Alimentar e Nutricional e 13 usuários (APÊNDICE A). No total foram gravadas 11,5 horas de entrevistas, com o consentimento prévio dos entrevistados.

Foram criados três roteiros para as entrevistas semiestruturadas, um para os gestores (APÊNDICE B), outro para os funcionários municipais (APÊNDICE C) e outro para os usuários da política (APÊNDICE D). Os gestores entrevistados foram selecionados entre profissionais que prestam seus serviços para a GSAN ou para algum dos operadores dos programas de MANA no nível gestor. Os funcionários municipais que participaram da entrevista foram os responsáveis municipais dos programas de complementação alimentar. Os usuários participantes da pesquisa foram procurados por serem participantes dos programas de complementação alimentar MANA infantil, PAE e também usuários de projetos produtivos. Por último, quando se faz referência ao termo “operadores” durante o trabalho, se refere às organizações que são contratadas pela GSAN para realizar ações correspondentes aos projetos da política pública MANA. O objetivo das entrevistas foi coletar informação dos diferentes atores, bem como quais foram as estratégias utilizadas por eles para garantir o acesso às ações desta Política Pública.

O trabalho de campo teve uma particularidade que vale a pena ser detalhada, visto que foi realizado sem a pesquisadora se deslocar pessoalmente ao local de estudo. Isto é, todas as entrevistas foram realizadas através da internet usando o programa Skype e, quando não era possível, através de ligações telefônicas. Também foi importante a comunicação através de e-mails para o estabelecimento dos contatos. A visita da pesquisadora ao campo não foi realizada pelos seguintes motivos, os quais se consideram pertinente mencionar, especialmente, para quem não está contextualizado com a realidade e a extensão do Departamento de Antioquia.

a) O Departamento de Antioquia tem 125 municípios, alguns deles muito próximos à cidade de Medellín, mas outros podem se localizar até 200 km de distância que, com

as condições das estradas montanhosas colombianas, pode representar um deslocamento de até oito horas de ônibus desde a capital aos munícipios.

b) Também foi avaliada a pertinência do deslocamento da pesquisadora, levando em conta que só realizaria duas entrevistas por sub-região, o que dispenderia um alto investimento financeiro e de tempo para entrevistar duas pessoas. Esta situação aplica-se para as nove sub-regiões do departamento, com exceção da cidade de Medellín e sua área metropolitana.
c) A pesquisa foi financiada com os recursos próprios da pesquisadora, a qual contou ainda com bolsa PEC-PG da CAPES, portanto, o orçamento não era suficiente para o deslocamento pessoal a cada um dos municípios.
d) A pesquisadora é natural do Departamento de Antioquia, tem experiência laboral como nutricionista e funcionária municipal de SAN em vários municípios do Departamento, além de ter trabalhado em outras organizações associadas à politica pública MANA. Portanto, já contava com uma ampla rede de contatos que lhe facilitaram a busca de pessoas para entrevistas em cada uma das sub-regiões.

Perante estas particularidades da pesquisa, foi tomada a decisão de realizar as entrevistas a partir do Brasil, via telefone ou pela internet. Este método de trabalho tem alguns limitantes que serão apresentadas a seguir, mas também se reconhece que os avanços tecnológicos e de comunicação atuais também possibilitam novas formas de interação e de realização de pesquisas qualitativas.

Segundo Flick (2009) a internet representa tanto um objeto de pesquisa, quanto um meio para a coleção de dados em pesquisa qualitativa, como no caso do presente trabalho. Nesse sentido, o autor recomenda que quando o pesquisador decidir usar a internet para esses fins deve garantir o estudo e compreensão de métodos *off-line* para posteriormente serem utilizados *online*, considerando entender o tipo de questões para obter dados válidos e confiáveis. Se reconhece que a pesquisa através da internet tem benefícios como, por exemplo, maior facilidade de acesso, e não há necessidade de investir tempo em viagens, assim como orçamento para tal fim (MARKHAM, 2011). Contudo, também apresenta limitantes, que fazem com que seja necessário fazer uma avaliação cuidadosa se através da internet é possível conseguir obter dados precisos para responder a pergunta da pesquisa, e se é possível estabelecer uma relação entre o pesquisador e o potencial participante considerando a comunicação *online* (FLICK, 2009).

Os pesquisadores que realizam coleção de dados *online* devem estar cientes do grau no qual as pessoas se apresentam a si mesmas ou se comportam de maneira diferente de como se comportam *ofline* e a validade da interação com outros (ANGROSINO; ROSENBERG, 2011). Na tentativa de obter informações válidas e oportunas no desenho dos roteiros de entrevista se levou em conta as anteriores considerações e no momento de estabelecer o contato com os participantes foram procurados canais de contato que fossem confiáveis para eles, como, por exemplo, através de funcionários da GSAN ou de pessoas conhecidas nos diferentes municípios.

A realização das entrevistas neste formato apresentou algumas dificuldades, no que tange à confiança entre pesquisador e pesquisado devido talvez, à inexistência de um contato pessoal (presencial). Os entrevistados se dispersavam com facilidade e era difícil conseguir o comprometimento para garantir datas e horas para realização das entrevistas. Essa dificuldade se mostrou presente, mas não aconteceu em todos os casos. Na realidade a maioria das pessoas tinham boa disponibilidade e disposição para colaborar com as entrevistas.

Um caso particular foi o da sub-região do Magdalena Médio, onde não foi possível realizar a entrevista com nenhum funcionário municipal da SAN, devido ao fato de que a primeira pessoa contatada desconfiou da modalidade proposta e procurou informações na GSAN. Devido a uma falha de comunicação, a atendente passou a informação de que desconhecia a pesquisa, o que levou a uma negativa sobre a consecução da entrevista. Posteriormente, esse funcionário municipal compartilhou a situação com os seus colegas dos municípios pertencentes à sub-região e, após várias tentativas, foi possível entender através de um funcionário de outro município o que estava acontecendo. Porém, já era tarde demais, porque se havia tomado a decisão, junto com o orientador, de não entrevistar ninguém nessa sub-região. Devido a esse fato, um funcionário e dois usuários do município de Sonsón, localizado na sub-região do Oriente foram entrevistados em substituição. Posteriormente, foi possível entrevistar a funcionária da GSAN que fez a recomendação aos funcionários da sub-região do Magdalena Médio de não dar informação para "ninguém", e segundo esta funcionária na realidade, essa sub-região tem um problema histórico muito forte de violência pelo confronto armado da Colômbia, o que faz com que as pessoas, neste caso os funcionários públicos, tenham muita desconfiança quando são contatados por pessoas "desconhecidas".

Outra situação particular das entrevistas via internet ou telefone, aconteceu com os usuários de MANA. O contato com estas pessoas foi estabelecido por um contato prévio realizado através de outras pessoas dos municípios, por exemplo, funcionários públicos ou habitantes que faziam parte das relações interpessoais da pesquisadora. Esta forma de abordar

aos usuários da política aconteceu com o propósito de gerar confiança, visando a aceitação das entrevistas. Realmente, esta estratégia foi muito útil e facilitou a realização dessas entrevistas, contudo, ficou claro que em alguns casos, os usuários acreditavam que estavam sendo entrevistados por uma funcionária de MANA, situação que foi esclarecida ao máximo, explicando que se tratava de uma estudante de mestrado de uma universidade brasileira e que precisava das informações para a realização da sua dissertação.

Também vale destacar que, como a política pública MANA passou por quatro períodos de governo[3], a informação que ofereciam os funcionários públicos entrevistados era muito limitada aos processos da política pública durante seus primeiros anos, centrando as respostas basicamente no atual período de governo (2011 até 2015). Somente um funcionário público dos nove entrevistados conhecia todo o processo da política desde 2001 e fez, consequentemente, aportes importantes nessa análise processual histórica. Por essa razão, a mudança constante dos atores executores da política tanto no nível departamental quanto municipal (especialmente neste último) é outro fator que condicionou e limitou a obtenção de uma informação ainda mais detalhada.

5.2.3 Procedimentos de análise

A revisão de informação secundária teve como objetivo procurar toda informação documental que permitisse contextualizar o processo de constituição e implementação da política pública MANA. Os dados foram encontrados tanto em relatórios oficiais das organizações que lideram a Política, quanto em outros documentos acadêmicos e de informação geral sobre MANA e sobre a temática em SAN.

Durante a pesquisa documental, especialmente através da internet, realizou-se uma busca detalhada de notícias ou pesquisas sobre MANA com os buscadores Google e Google Acadêmico[4]. Esse trabalho foi elaborado durante toda a construção do projeto de pesquisa, durante o trabalho de campo e durante a análise e escrita da dissertação. Foram pesquisadas as bases de dados das principais universidades do Departamento de Antioquia (*Universidad de Antioquia*, *Universidad de Medellín*, *Universidad Nacional de Colombia*), e também procurou-se informação nos dois principais jornais do Departamento (*Periódico El Mundo, Periódico El Colombiano*). Mediante a pesquisa, foi possível evidenciar que existem poucos

[3] Este aspecto será melhor discutido nos resultados da pesquisa.
[4] Disponível em: <www.google.com> e <scholar.google.es>, respectivamente.

trabalhos de pesquisa que se debruçaram sobre o tema e quanto às noticias e matérias de jornais, se evidenciou que existem igualmente poucas reportagens sobre o tema, além disso a maioria das reportagens disponíveis não auxiliaram na compreensão do processo da Política Pública e as mudanças que aconteceram durante o seu tempo de funcionamento.

5.3 PROCEDIMENTO DE INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Esta pesquisa é considerada como uma análise do processo de formação de estratégias, pois é balizada por uma sequência de eventos, ações e atividades individuais ou coletivas que se desenvolveram ao longo do tempo em um determinado contexto (PETTIGREW; 1997). Pettigrew considera a análise processual como a capacidade de captar a realidade em *voo*, pois a realidade social não é uma realidade estável, se não um processo dinâmico. O autor afirma que a agência é o coração de uma análise processual, porém o processo não pode ser explicado só pela referência a uma agência individual ou coletiva, mas é preciso conhecer o contexto, já que o intercâmbio entre agentes e contextos ocorre sobre o tempo e é acumulativo. Assim, o legado do passado está sempre formando o futuro emergente. O autor conclui que o centro da análise processual está conformado pelo tempo e a história, não para de produzir um caso histórico, senão um estudo de caso.

O caso é a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional de Antioquia MANA; e a análise está orientada ao cumprimento do objetivo desta política em melhorar a situação alimentar da população no departamento, especialmente das crianças menores de 14 anos, analisando as estratégias utilizadas pelos diferentes atores, e seguindo a abordagem de *estratégia emergente* de Mintzberg e Jorgensen (1995).

A análise e a interpretação se realizaram baseadas no trabalho de Deslandes (1997), que faz uma proposta de metodologia qualitativa de avaliação de serviços, projetos e ações de saúde, baseando-se na perspectiva dialética, por considerar que a análise de uma ação institucional não pode prescindir da compreensão das contradições presentes naquela ação, pois incorreria no erro de negar-lhes seu caráter histórico e dinâmico. Entende-se que o real (delimitado como as relações sociais em saúde) é móvel, múltiplo, diverso e contraditório. Essa análise foi realizada em três etapas.

a) Descreveu-se o processo da política pública desde sua constituição até a atualidade, com ênfase nas estratégias utilizadas para o cumprimento das ações e do seu objetivo.
b) Identificou-se as relações que alicerçam e constituem estas práticas sociais, incluindo a organização formal, entendida como fruto da ação de vários atores sociais, bem como os processos vivenciados.
c) Sistematizou-se as principais contradições encontradas entre as ações ou estratégias - como são entendidas no presente trabalho – planejadas ou propostas, as emergentes e as realizadas, em face do objetivo da Política Pública estudada.

Para o procedimento de análise dos dados é fundamental a utilização de categorias com um embasamento teórico consistente. Quando se elegem categorias consistentes à interpretação dos dados torna–se confiável, evitando que ocorram julgamentos implícitos, preconceitos ou intuições (GIL, 1996). Nesse sentido, a política pública MANA é analisada através das estratégias estabelecidas para a implementação dos programas da política e o cumprimento do objetivo da mesma, incluindo as estratégias para garantir a inserção, a continuidade e a satisfação dos usuários. Nessa perspectiva, as categorias analíticas utilizadas na pesquisa correspondem às propostas por Mintzberg e Jørgensen (1995) na sua abordagem teórica da *estratégia emergente*, as quais são procuradas e identificadas no processo da política pública.

a) Estratégia intencional/deliberada: estratégias ou ações propostas desde a concepção da política, inicialmente estabelecidas na Portaria 017 de 2003 e retomadas nos diferentes planos de desenvolvimento de cada período de governo, expressadas tanto nos objetivos dos programas que operam as linhas temáticas, quanto às diretrizes de ação; levando em consideração que uma estratégia intencional só se considera deliberada quando efetivamente é executada.
b) Estratégia emergente: estratégias que são formadas para o cumprimento das ações, sem necessariamente serem formuladas. Emergem no decorrer do tempo e conduzem a uma estratégia executada. Podem surgir tanto desde os funcionários da política, como dos usuários da mesma.

c) Estratégia realizada: estratégias que são cumpridas como ações da Política, sejam elas intencionais ou não.
d) Estratégia não realizada: corresponde a estratégias intencionais ou emergentes que não chegaram a ser executadas, tentando evidenciar as razões pelas quais não foram executadas.

A informação coletada durante o trabalho de campo foi organizada seguindo as seis linhas de ação da política pública e analisada evidenciando essas categorias, utilizando o programa *Nvivo,* software especializado na organização e análise de dados qualitativos. A análise dos dados foi realizada aplicando duas ferramentas metodológicas propostas por Stake (1999): a primeira foi a soma categórica, a qual implica a soma dos exemplos até que possa ser dito alguma coisa sobre eles em conjunto, e a segunda foi a interpretação direta dos exemplos individuais. Essas ferramentas foram aplicadas avaliando cada entrevista e entrevistado, e interpretando a informação proporcionada pelos informantes ou obtidas nos documentos.

Stake (1999) assinala que a validade do estudo de caso está ligada à obrigação moral do pesquisador de reduzir ao mínimo as falsas representações e interpretações, em que ele recomenda a realização da triangulação, que consiste em uma série de estratégias que permitem realizar observações adicionais dos fenômenos e, dessa maneira, revisar as interpretações realizadas da seguinte forma.

a) Triangulação das fontes de dados: é o esforço por ver se aquilo que foi observado e informado contém o mesmo sentido quando encontrado em outras circunstâncias.
b) Triangulação metodológica: com o objetivo de melhorar a confiança nas interpretações do pesquisador, este pode completar a observação direta com a revisão de registos anteriores.

A triangulação de dados foi efetuada através da realização de entrevista com diferentes atores como: usuários, funcionários municipais e do nível gestor tanto da GSAN como de outras instituições que prestam seus serviços executivos para esta Política Pública. Nesse sentido é importante ressaltar a importância desse método de coleta dos dados, o qual é relevante para a triangulação, pois permite analisar a perspectiva de cada ator perante um mesmo assunto, encontrando tanto diferenças quanto similaridades, que permitem uma

melhor compreensão dos resultados. Também, foi importante a participação nas entrevistas de usuários advindos de diferentes programas da Política Pública[5], o que ocasionou respostas diferenciadas dependendo do tipo do programa e do nível de envolvimento dos usuários com o programa e, em geral, com esta Política. Durante a triangulação, também foram relevantes os relatórios oficiais da política pública MANA elaborados nos diferentes períodos do governo departamental, assim como a própria experiência profissional da pesquisadora, o que lhe permitiu uma melhor contextualização das respostas, especialmente nos períodos em que participou diretamente da Política, somado aos estudos realizados e relacionados com a Política Pública, que embora poucos, auxiliaram no processo de análise.

[5] No capítulo de análise serão descritos os programas da política pública MANA.

6 ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE ANTIOQUIA (MANA) DO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, COLÔMBIA

O processo de constituição do que é atualmente a política pública MANA não está descontextualizado daquilo que se discutiu nos capítulos anteriores em relação ao envolvimento dos atores que projetaram a política em uma discussão mais ampla sobre a questão da insegurança alimentar em nível mundial. A política pode ser vista, em certa medida, como uma resposta aos requerimentos internacionais da ONU e suas agências envolvidas com as questões de SAN, como a FAO, o FMI, o Banco Mundial, a OMS, a UNICEF e o PMA, seguindo os processos como recomendado por elas e adotando diretrizes estabelecidas para abordar as problemáticas de SAN, e sempre levando em conta que agências como a FAO, o Banco Mundial e o PMA têm participado dentro do processo de funcionamento de MANA. Vale ressaltar a afirmação de Escobar (2007) quando discorre que as agências internacionais da ONU, ao participar neste tipo de iniciativas, aportando financiamento e capacitação, estão visando, na realidade, a reprodução dos marcos propostos por eles, seguindo o modelo do desenvolvimento.

Durante o capítulo se fez a descrição do processo da política pública MANA, considerando sempre o contexto e os agentes atuando no tempo (PETTIGREW, 1997), com a intenção de analisar a realidade e entender como se deu o processo da política a partir das diferentes estratégias realizadas pelos diferentes agentes, segundo o que foi possível evidenciar com as informações coletadas.

O presente capítulo está estruturado em três seções: a introdução; a análise do processo de constituição da política pública e a transição entre o inicialmente Plano de SAN à posteriormente política pública de SAN (nesta parte está incluída, uma breve descrição dos quatro períodos de governo durante os quais ocorreu o processo da política pública) e; a análise do processo de formação das seis linhas temáticas da política pública MANA à luz do referencial teórico da *estratégia emergente* de Mintzberg e Jørgersen (1995).

6.1 PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA MANA

Antes de iniciar propriamente a análise e discussão do processo de constituição e implementação da política pública MANA, é importante realizar uma contextualização e caracterização geral dos quatro períodos de governo que estiveram a frente na estruturação desta Política Pública. Na Colômbia, os períodos de governo em nível departamental têm uma duração de quatro anos, e por tal razão, entre 2001 e 2014 (intervalo de tempo da análise da política pública) ocorreram quatro períodos de governo, e a delimitação desses quatro períodos permite observar mudanças ocorridas durante todo o processo, e que estão relacionados com a saída ou chegada de funcionários e governantes e, consequentemente, com mudanças que ocorreram nas estratégias para abordar a política pública MANA. A seguir se faz uma breve descrição dos quatro períodos de governo.

6.1.1 Período 1 - 2001-2003 - Constituição da política pública MANA

Este período se caracteriza pelo surgimento da ideia de construir no Departamento de Antioquia um programa de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Essa ideia foi materializada graças à iniciativa do governador eleito para o período de 2001-2003, Guillermo Gaviria Correa que pertencia ao Partido Liberal Colombiano. Na sua proposta de governo, contemplava uma linha de trabalho visando o melhoramento alimentar da população do Departamento de Antioquia, e posteriormente, quando eleito, constituiu uma equipe de trabalho para elaborar um programa de SAN, processo no qual também estiveram envolvidos outros atores departamentais (ZULIANI, 2010), como será descrito posteriormente.

O governador foi eleito para o período de 2001-2003, no entanto foi sequestrado pelas Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia – FARC – no dia 21 de abril de 2002 (15 meses após sua posse) e posteriormente assassinado por esse mesmo grupo guerrilheiro em 5 de maio de 2003, durante uma tentativa de resgate do exercito colombiano[6]. Não obstante, seu período de governo continuou sendo liderado por outro funcionário e com a mesma equipe de trabalho. Este primeiro período de análise se caracteriza por ser o da elaboração e implementação do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional – MANA – (doravante

[6] Esta informação pode parecer pouco relevante para a pesquisa, mas é um fato que deve ser, pelo menos, referenciado. Citando ao escritor colombiano Tomas Gonzalez, "não todos os livros na Colômbia tem que falar sobre violência, mas é inevitável não tocar o tema em algum momento".

Programa MANA) antes de ser institucionalizado como política pública de SAN em 2003 (doravante política pública MANA).

Um elemento importante que deve ser esclarecido é que durante o período do governo de Guillermo Gaviria Correa (2001-2003), MANA era considerado como mais um dos programas que faziam parte do Plano de Desenvolvimento Departamental, mas foi esse programa que deu origem ao que atualmente se conhece como a política pública MANA. Portanto, neste trabalho, quando se faz referência ao Programa MANA se está reportando à etapa inicial da Política (2001 a 2003), e quando se faz referência à política pública MANA o período é posterior a 2003.

6.1.2 Período 2 -2004-2007- Início da política pública MANA

Este período se caracteriza pelo início de um novo governo departamental encabeçado pelo governador Aníbal Gaviria Correa. Este novo mandatário é irmão do anterior governador que, como já mencionado, morreu em função do confronto armado colombiano. Além disso, os dois políticos (irmãos) pertenciam ao Partido Liberal Colombiano e, grosso modo, compartilhavam as mesmas visões políticas. Portanto, para o caso da política pública MANA, não houve nenhuma mudança relevante sobre as estratégias para sua realização. Não obstante, neste segundo período 2004-2007 algumas mudanças aconteceram na forma em como eram implementadas as linhas temáticas da Política Pública, que serão identificadas no seu devido momento.

6.1.3 Período 3 -2008-2011: Mudança nas formas de ver e executar a Política Pública MANA

Este terceiro período corresponde ao período de governo do Sr. Luis Alfredo Ramos Botero, do Partido Conservador Colombiano, ou seja, houve uma mudança de partido político no governo departamental que havia estado sob o mando do Partido Liberal Colombiano entre 2001 e 2007. Essa mudança de grupos políticos no poder departamental significou rupturas importantes sobre as formas de abordagem das estratégias da política pública MANA. Um elemento importante durante este período 2008-2011 consiste na conversão da Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional (GSAN) do Departamento de Antioquia para uma

entidade autônoma e de gestão independente, mas ainda dentro da estrutura geral do governo departamental. Durante este período administrativo, foi acrescentado o enfoque diferencial e demográfico, procurando a proteção de grupos indígenas, de pessoas portadoras de deficiência e da população deslocada pelo conflito armado (ANTIOQUIA, 2011).

6.1.4 Período 2012-2015: etapa atual da política pública MANA

Neste período também houve mudança de governante. Desta vez o candidato eleito foi Sergio Fajardo Valderrama, pertencente ao Partido Verde da Colômbia, partido político que se considera como *independiente* em relação aos dois partidos políticos tradicionais, o Liberal e o Conservador, que haviam estado à frente do governo departamental desde 2001 até 2012. Não obstante, durante sua campanha política, Sergio Fajardo Valderrama, estabeleceu uma aliança com o candidato à prefeitura da cidade de Medellín, Aníbal Gaviria Correa (que foi governador de Antioquia no período de 2004-2007), campanha em que ambos foram eleitos. Essa aliança política influenciou o plano de governo departamental de Fajardo, que retomou propostas e iniciativas para a política pública MANA que já haviam sido trabalhadas entre 2001e 2007, e algumas das quais ficaram latentes entre 2008 e2011. Embora se reconheça a continuidade ou retomada de estratégias realizadas nos períodos anteriores, também se identificam mudanças e novas estratégias que serão discutidas posteriormente. Contudo, neste momento é pertinente especificar que durante esse período 2012-2015, a política pública MANA teve uma reestruturação significativa sobre as seis linhas temáticas que a nortearam desde 2003, e quando fora institucionalizada como Política Pública até 2011. As seis linhas temáticas estão apresentadas na Figura 2. Essa reestruturação consistiu em distribuir as seis linhas temáticas em três grandes categorias denominadas *projetos*, que são apresentados abaixo (ANTIOQUIA, 2013a).

a) *Atenção e prevenção para diminuir o risco de insegurança alimentar em famílias vulneráveis.* Neste projeto se incluem ações que coincidem com as linhas de complementação alimentar, indução aos serviços de saúde de garantias na atenção básica em saúde, e projetos produtivos agropecuários para autoconsumo das famílias e a educação nutricional para hábitos alimentares saudáveis;

b) *Gestão de Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional.* Neste projeto são recopiladas as ações que se executavam antes nas linhas de Nutrição com bom trato e Projetos Pedagógicos; e
c) *Sistema Departamental de Vigilância Alimentar e Nutricional.* Como seu nome indica, este projeto representa a linha 4 ou SISVAN.

6.1.5 MANA - DE PROGRAMA À POLÍTICA PÚBLICA

O processo de constituição da atual política pública MANA iniciou no ano 2000, a partir da atualização do perfil epidemiológico do Departamento de Antioquia, realizado pela Direção Seccional de Saúde de Antioquia (DSSA) com informações dos anos de 1996 até 1999 (ANTIOQUIA, 2007)[7]. Posteriormente, no ano 2001 quando foi eleito Guillermo Gaviria Correa como governador de Antioquia, foram retomadas as análises e conclusões desse estudo do perfil epidemiológico e se delegou para a DSSA a elaboração de um Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Na elaboração desse programa identificou-se que, em termos de SAN, o Departamento de Antioquia tinha dois problemas fundamentais: um estava relacionado com a desnutrição infantil; outro com a insegurança alimentar de algumas regiões que vivenciavam com maior intensidade os problemas do confronto armado colombiano, o qual isolava por longos períodos de tempo alguns municípios, dificultando tanto o abastecimento de produtos alimentares quanto a comercialização dos alimentos produzidos localmente.

Para a elaboração do Programa de SAN, formou-se uma mesa interdisciplinar composta por diferentes entidades relacionadas com a atenção à infância, com as Secretarias de Saúde, Educação e Agricultura da administração pública governação de Antioquia, a DSSA, o Instituto Colombiano de Bem-estar Familiar (ICBF), representantes da academia, entre outras. Essa mesa discutiu que o problema da SAN não estava somente relacionado com a alimentação, também era necessário considerar outros assuntos como o maltrato infantil e a saúde numa perspectiva mais integral. Outros assuntos que se consideraram prioritários durante a formulação do programa e que também tinham relação com a SAN estavam

[7] Somente foram encontrados dois documentos que analisam o processo de constituição da política pública MANA, um deles é o relatório oficial da Governação de Antioquia (ANTIOQUIA, 2007) e outro é uma pesquisa de Zuliani (2010).

relacionados com o componente educativo[8] a partir de um projeto de educação rural, assim como a priorização da entrega de um complemento alimentar como opção para intervir de maneira urgente sobre o problema da fome, além de se considerar que a entrega desse complemento seria um incentivo para que as famílias ingressassem no Programa de SAN (Antioquia, 2007).

A formulação do Programa MANA aconteceu entre 2000 e 2001[9] e estava estruturado em seis linhas temáticas denominadas como: a) alternativas comunitárias de complementação alimentar; b) indução aos serviços de saúde; c) nutrição com bom tratamento (inicialmente chamada de Acordos pela Infância); d) sistema de vigilância alimentar e nutricional de Antioquia; e) desenvolvimento de projetos produtivos agropecuários e f) projetos pedagógicos. Devido à magnitude e alcance que deveria ter esse Programa MANA e para dar cumprimento a essas seis linhas temáticas, no ano de 2001 foi conformada uma entidade específica para sua execução denominada *Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional para Antioquia* (GSAN) ligada à Secretaria de Saúde departamental e que, inclusive, permanece até hoje com a mesma figura dentro da política pública MANA (ANTIOQUIA, 2007).

Uma vez constituído o Programa MANA, iniciou o seu processo de execução no ano 2001 primeiramente em 30 municípios priorizados pelo número de mortes por desnutrição, e atendendo 53.000 crianças do Departamento de Antioquia com complementação alimentar. Além da gerência do projeto - GSAN - foram vinculados outros atores que cumpriam funções específicas ou aportavam recursos econômicos para executar cada uma das linhas temáticas de acordo com o perfil de cada organização (pública, privada, academia, organização sem fins lucrativos, etc.). Os grupos de atores são apresentados abaixo:

a) Atores políticos: Governador de Antioquia, representantes da Assembleia Departamental, funcionários do ICBF e assessores internacionais (ZULIANI, 2010).
b) Atores privados: parceria com a Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) para realizar o programa em outros 13 municípios de

[8] A proposta era que o Programa MANA, além de entregar alimentos tivesse um componente educativo em segurança alimentar. Até esse momento não haviam tarefas específicas, só era mencionado como um elemento que devia fazer parte do programa.

[9] Durante o trabalho de campo e na pesquisa de informação secundária não foi possível encontrar nenhum documento que correspondesse especificamente ao Plano de Segurança Alimentar e Nutricional – MANA. Esta mesma situação também é comentada por Zuliani (2010). Além disso, os entrevistados manifestaram que o relatório de Antioquia (2007) é o documento oficial que faz relação ao dito programa.

incidência da petroleira, como parte dos programas de "responsabilidade social empresarial" desta (ANTIOQUIA, 2007).

c) Atores privados sem fins lucrativos: parceria com a *Fundación Arquidiocesana Banco de Alimentos de Medellín* (Doravante Banco de Alimentos). Essa organização era a entidade com a maior experiência no contexto departamental em provisão, distribuição, coleta e manuseio de alimentos (ANTIOQUIA, 2007).

d) Atores acadêmicos: parceria com a Escola de Nutrição e Dietética da *Universidad de Antioquia* para trabalhar o tema nutricional e o manejo da informação alimentar, e bases de dados de avaliações antropométricas. Da mesma forma, se realizou uma parceria para a execução dos projetos produtivos (hortas caseiras e escolares para a produção de alimentos) e os planos educativos institucionais, tarefas realizadas conjuntamente pela Faculdade de Educação da *Universidad de Antioquia* e o *Politécnico Jaime Isaza Cadavid*. Um dos propósitos da vinculação das universidades era evitar a entrega direta dos recursos econômicos aos municípios, além de se aproveitar o reconhecimento destas organizações nas regiões do Departamento de Antioquia para garantir um melhor acesso e confiança no Programa MANA (ANTIOQUIA, 2007).

e) Atores territoriais (municípios): um assunto que chamou a atenção é o fato de que os documentos consultados não fazem referência à estratégia adotada pelo Programa MANA para sua execução em cada município priorizado. Contudo, pela minha experiência de trabalho direto na política pública MANA, sou conhecedora que desde que se iniciou a execução do programa, os municípios têm a responsabilidade de acompanhar e apoiar a execução de todas as linhas temáticas do Programa MANA, assim como de algumas ações específicas como a distribuição dos alimentos oferecidos pelo programa e a contratação de, pelo menos, um funcionário responsável pelas atividades em nível municipal.

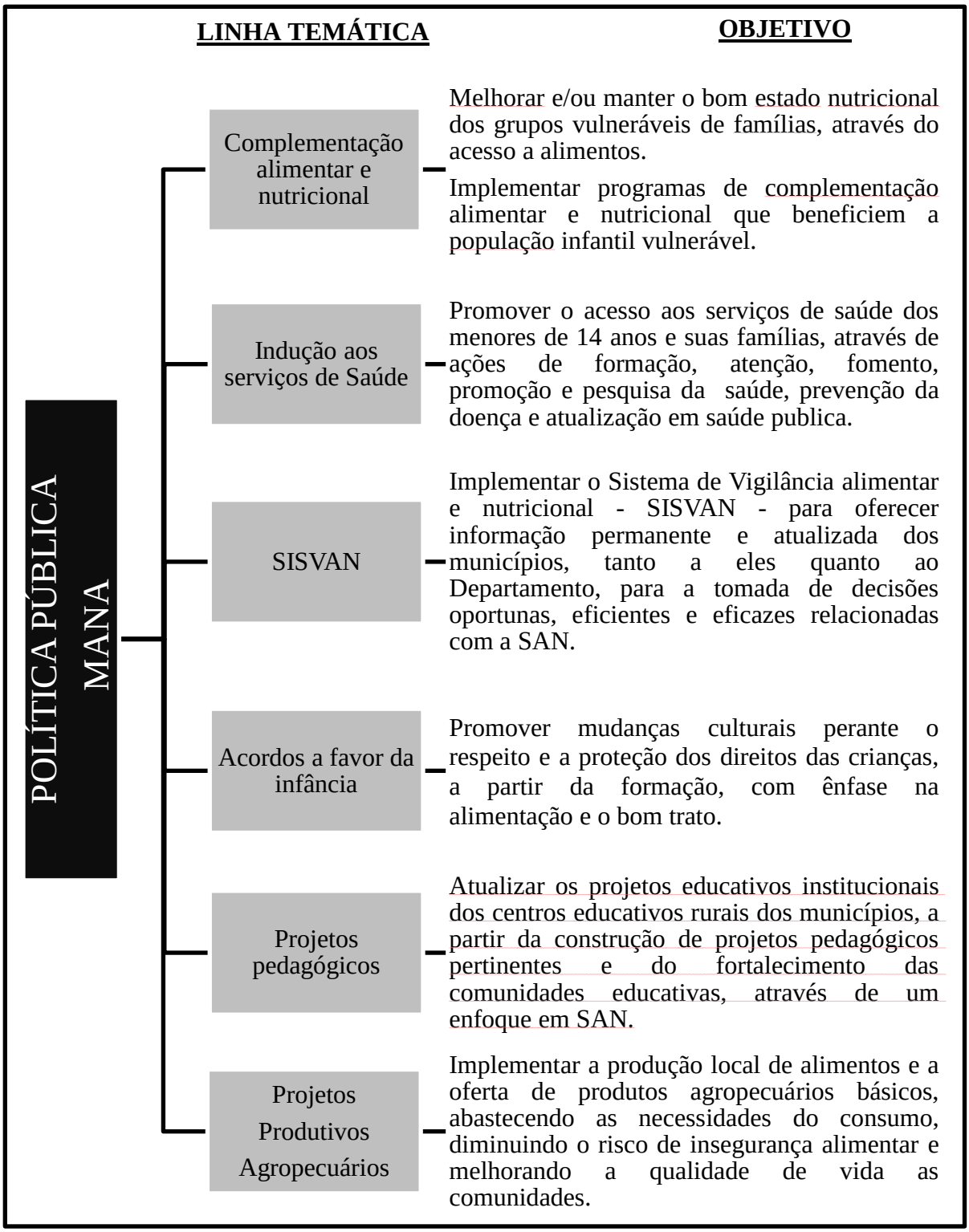
f) Atores público-privados: corresponde a organizações que trabalham com capitais econômicos de origem pública (governos, departamentos, municípios) ou de empresas privadas. Especificamente, correspondem à Corporação Autônoma Regional do Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA), a Corporação Autônoma Regional dos Rios Negro e Nare (CORNARE) e a

> Federação de Produtores de café de Antioquia. Estes atores aportavam economicamente as atividades do Programa MANA nas regiões onde elas tinham intervenção.

Esse é o panorama geral das características e atores envolvidos na constituição e implementação do Programa MANA desde o ano 2001 até 2003, quando foi institucionalizado como política pública através da Portaria 017 de 24 de novembro de 2003, que adotou uma política pública de segurança alimentar e nutricional para os menores de 14 anos e suas famílias, no Departamento de Antioquia (ANTIOQUIA, 2003) (ANEXO A). Como foi dito anteriormente, a política pública MANA está estruturada sobre seis grandes linhas temáticas: a) complementação alimentar e nutricional; b) indução aos serviços de saúde; c) sistema de vigilância alimentar e nutricional (SISVAN); d) acordos em favor da infância; d) projetos pedagógicos e e) projetos produtivos. Cada linha temática tem um objetivo e uma funcionalidade bem definida dentro da política pública, as quais são sintetizadas na Figura 2.

Cada linha temática obedece a uma necessidade sentida ou evidenciada durante o processo de constituição da Política Pública, surgindo em momentos diferentes e contemplando elementos da SAN muito diversos. Todas essas particularidades fazem com que cada linha temática apresente dinâmicas distintas no seu processo de funcionamento, levando a considerar a importância de analisar individualmente cada uma delas.

Figura 2 - Linhas Temáticas da Política Pública MANA - Portaria 017 de 2003



Fonte: ANTIOQUIA (2003) (Elaborado. pela autora, 2015).

6.2 ANÁLISE DA FORMAÇÃO DAS SEIS LINHAS TEMÁTICAS DA POLÍTICA PÚBLICA MANA

Cada linha temática será analisada individualmente considerando as dinâmicas e distintos processos em cada uma, porém, considerando os quatro períodos de governo apresentados anteriormente, e observando a importância do tempo na análise do processo de formação. Como já discutido, as mudanças nos governos e nas equipes de trabalho implicaram no aparecimento de novas estratégias intencionais e emergentes, ainda que essas novas intencionalidades possam corresponder a estratégias emergentes retomadas de períodos de governos anteriores, que correspondam a características do processo de cada linha.

6.2.1 Complementação alimentar e nutricional

Os programas de complementação alimentar correspondem a um conjunto de ações, através das quais são distribuídos gratuitamente alguns alimentos básicos a grupos de população selecionados pelo nível de pobreza ou risco nutricional (CHAVES *et al.*, 2012). Esses programas de complementação não necessariamente têm fins nutricionais em função de que podem ser usados como simples transferência de renda para os setores mais pobres. Não obstante, sua intencionalidade sempre foi a de melhorar o nível nutricional dos grupos mais vulneráveis. Inicialmente, para cumprir o objetivo dessa linha temática, desde que se formulou o Programa MANA foram implementadas três estratégias intencionais de complementação alimentar.

a) Panela comunitária ou cozinhas comunitárias;
b) Entrega de cesta básica de alimentos às famílias com crianças priorizadas por desnutrição; e
c) Complementação alimentar para escolarizados e não escolarizados, com a entrega diária de lanches.

No momento de iniciar a implementação dessas estratégias intencionais no ano de 2001, os funcionários da GSAN perceberam que o orçamento disponível era insuficiente, portanto se tomou a decisão de priorizar o trabalho na estratégia que tivesse maior impacto na população mais vulnerável de padecer de desnutrição, elegendo assim, a complementação

alimentar para as crianças menores de cinco anos, e começando com a distribuição do complemento MANA Infantil correspondente a um pequeno lanche que, inicialmente correspondia a um sachê de leite em pó e uma porção de doce de leite. Esse complemento alimentar virou a carta de apresentação do Programa MANA, além disso, sempre foi considerada como a "porta de entrada" para as outras estratégias intencionais da política, pois inicialmente as crianças são inscritas para receber o complemento nutricional, mas indiretamente suas famílias também são vinculadas a estas estratégias, devido ao fato de que podem participar das estratégias de outras linhas temáticas da política pública como, por exemplo, os projetos produtivos, visitas domiciliares, atividades educativas, etc. Estas estratégias serão analisadas posteriormente na correspondente linha temática.

O complemento MANA Infantil[10] é uma estratégia que começou a ser desenvolvida no ano de 2002, abrangendo 53 mil crianças de 30 municípios, priorizados por apresentarem maior número de mortes associadas à desnutrição. No ano de 2003, a abrangência das crianças com complemento passou a 141.000 devido às alianças estabelecidas e, em 2005, o Governo de Antioquia estabeleceu aliança com o ICBF aumentando a cobertura para 200.000 crianças. A aliança com o ICBF representou um aporte financeiro que aumentou a cobertura da estratégia de complementação alimentar, além disso, permitiu que fosse incluída a *Bienestarina* no lanche que era entregue às crianças. A *Bienestarina*[11] é um complemento alimentar produzido pelo ICBF desde o ano de 1976 e entregue aos usuários dos programas de *Bienestar Familiar* e à população mais vulnerável do país. Dessa maneira, identifica-se que a estratégia intencional de complementação infantil chegou a ser deliberada apenas para crianças menores de 5 anos com o complemento MANA infantil, ficando a estratégia de complementação alimentar para crianças escolarizadas como uma estratégia não realizada, porém a ideia não seria abandonada e será retomada adiante.

Com relação à forma como foi distribuído esse complemento alimentar, identificou-se que a GSAN era a responsável por garantir a produção do complemento nutricional e a entrega à prefeitura de cada município. A esta última lhe correspondia a distribuição e entrega gratuita aos usuários. Inicialmente, essa atividade se realizava de maneira centralizada, na qual os usuários deviam se deslocar até a cidade para retirar o complemento alimentar. Mas, devido ao fato de que em alguns municípios as distâncias percorridas pelos usuários eram

[10] O complemento MANA infantil consistia inicialmente em um sachê de leite em pó e um sachê de doce de leite, e posteriormente uma porção de bolachas por dia para cada criança.

[11] Informação disponível em: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Bienestarina>; acesso em: 18 mar. de 2015.

muito longas e, além disso, as condições econômicas das famílias dificultavam o deslocamento até a cidade, emergiram outras estratégias tanto por parte dos usuários como das prefeituras municipais, para facilitar a distribuição do complemento alimentar. Essas estratégias emergentes serão apresentadas posteriormente.

Voltando às estratégias intencionais desta primeira linha temática da política pública MANA, o desenvolvimento da estratégia da *Panela Comunitária* (cozinhas comunitárias) não foi realizada devido à dificuldade de adaptação de espaço e infraestrutura física e logística, tanto para o governo departamental quanto para os municípios e pela falta de orçamento para a realização dessas adaptações em ambos os níveis. Essa estratégia da *Panela Comunitária* que fez parte da Política Pública desde seu início não foi executada em nenhum dos quatro períodos de governo. Portanto, se considera uma estratégia intencional não executada (Antioquia, 2007).

Já a estratégia intencional de entrega de cestas básicas alimentares começou a se desenvolver no marco da entrega de cestas de alimentos apenas para famílias que tivessem crianças com algum grau de desnutrição. Essas crianças eram identificadas através das bases de dados enviados pelos municípios a partir do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Esta estratégia foi implementada através de várias parcerias, dentre elas a Operação Prolongada de Socorro e Recuperação do Programa Mundial de Alimentos (PMA), e posteriormente se articulou como parte da atenção ambulatória dos Centros de Recuperação Nutricional (ANTIOQUIA, 2007). Para o período 2001-2003, esta estratégia foi executada segundo o planejado, por isso se considerada uma estratégia deliberada.

Assim, para o período de 2001-2003 se identificou que a estratégia intencional de complementação alimentar foi realizada parcialmente, já que inicialmente foi planejada para crianças escolares e não escolares, mas acabou beneficiando só aos não escolares, e, portanto não realizou a estratégia intencional das panelas comunitárias. Observa-se então, que a política pública MANA teve que se adaptar às ações que eram possíveis de serem realizadas com o orçamento disponível, evidenciando, como discutem Mintzberg e Jørgersen (1995), que a estratégia é o que a organização realmente faz e não o que diz que vai fazer.

No segundo período de governo (2004-2007) foram modificados o objetivo e as estratégias intencionais desta linha temática de complementação alimentar. O novo objetivo da linha foi:

> [...] contribuir com manter ou melhorar o estado nutricional das crianças menores de 14 anos e suas famílias, especialmente das mulheres gestantes e os menores de 6 anos do Departamento de Antioquia, através de estratégias de complementação

> alimentar e de formação de hábitos alimentares e estilos de vida saudáveis. (ANTIOQUIA, 2007, p. 40 a tradução é nossa).

O que mudou no objetivo para este período 2004-2007 com relação ao período 2001-2003, é que inicialmente a complementação alimentar era concebida para a recuperação nutricional de crianças com desnutrição, mas, para 2004, o objetivo desta linha mudou para *manter ou melhorar* o estado nutricional das crianças, enquanto a ação de *recuperar* o estado nutricional passou a fazer parte da linha temática Indução aos Serviços de Saúde que será analisada posteriormente. Assim, verificou-se como as estratégias intencionais ou planejadas mudaram e se converteram em novas intenções, e nesse caso em específico, a recuperação nutricional que era inicialmente parte da linha de Complementação Alimentar, passou a ser parte da linha de Indução aos Serviços de Saúde.

As estratégias intencionais definidas para o cumprimento do novo objetivo da linha temática de complementação alimentar para o período 2004-2007 são:

a) complementação alimentar para crianças menores de cinco anos;
b) complementação alimentar para crianças em idade escolar;
c) capacitação em hábitos alimentares e estilos de vida saudável; e
d) assessoria e assistência técnica em nutrição aos 125 municípios do departamento.

Percebe-se que nessas estratégias intencionais do período 2004-2007 aparecem novos elementos, como a capacitação e a assistência técnica. Estas novas intencionalidades surgem como resposta à procura da complementariedade e integralidade nas ações de SAN no Departamento de Antioquia, tal como era pretendido desde que se iniciou a formulação do Programa MANA (ZULIANI, 2010).

Nesse mesmo período de 2004-2007, para executar a estratégia de complementação alimentar escolar, a GSAN da política pública MANA buscou alianças com diferentes entidades públicas e privadas como a Federação Nacional de Cafeeiros (FEDECAFE) e a organização não governamental *Lank O'Lakes*[12], interessadas em investir na segurança alimentar de sua população alvo. Realizaram-se provas-piloto baseadas em um modelo em que o parceiro aportava o orçamento para a realização e entrega do complemento alimentar, e a GSAN da política pública MANA garantia o seguimento e capacitação aos escolares que

[12] ONG que trabalhava com municípios em conflito armado na erradicação de cultivos ilícitos.

recebiam o complemento. Mas, de acordo com a informação analisada, identificou-se que essas parcerias público-privadas não alcançavam coberturas populacionais significativas no nível departamental, por isso os executores da Política Pública continuaram com a busca de novas alternativas para garantir a realização desta estratégia intencional de complementação alimentar (ANTIOQUIA, 2007).

Como resultado dessa busca de novas alternativas, surgiu o Programa MANA Escolar no ano de 2006 através de uma parceria entre a GSAN e a Secretaria de Educação do Departamento de Antioquia, incrementando a cobertura para 80 mil crianças estudantes durante 140 dias escolares. O Programa MANA Escolar criado em 2006 corresponde basicamente a mesma intencionalidade de entregar um complemento alimentar através do restaurante escolar, neste caso, para as crianças escolares maiores de cinco anos, portanto, a parceria com a Secretaria de Educação garantiu uma maior capacidade de executar essa estratégia intencional.

Posteriormente, em 2008, a GSAN da política pública MANA realizou uma nova parceria com o ICBF com o propósito de que também fosse executado pela GSAN o Programa de Alimentação Escolar (PAE) no Departamento de Antioquia. O PAE é um programa de nível nacional que garante a entrega diária de um complemento alimentar (café da manhã ou almoço) durante o expediente escolar (ANTIOQUIA, 2013b). O que se ressalta com a implementação do PAE é que, além da política pública MANA, haviam outras iniciativas oficiais para a complementação alimentar dos estudantes no Departamento de Antioquia, embora realizadas por diferentes instituições públicas, neste caso o ICBF. Dessa maneira, a parceria realizada pela GSAN de MANA com o ICBF garantiu que só uma instituição, neste caso a política pública MANA, seria a encarregada de levar o complemento alimentar aos estudantes do Departamento de Antioquia. Com essa parceria de 2008, o Programa MANA Escolar conseguiu beneficiar 90 mil crianças, chegando a 99,9% de cobertura do ensino básico no Departamento de Antioquia e, além disso, garantindo restaurante escolar em 120 municípios do Departamento[13]. Essas alianças da política pública MANA de 2006 com a Secretaria de Educação, e de 2008 com o ICBF permitiram finalmente que a estratégia intencional de complementação alimentar para crianças em idade escolar pudesse ser considerada como deliberada, isto é, foi executada tal qual o planejado.

[13] É importante lembrar que o Departamento de Antioquia tem um total de 125 municípios, dos quais cinco são considerados como Certificados pelo Ministério de Educação Nacional (MEN) e, portanto, têm a capacidade de executar diretamente os recursos do Programa de Alimentação Escolar (PAE). Porém, os 120 municípios que começaram a ser atendidos pela politica publica MANA são aqueles não certificados pelo MEN.

Outra das estratégias intencionais que foram criadas no período 2004-2007 após a mudança no objetivo da linha temática de complementação alimentar é a *estratégia educativa em hábitos alimentares e estilos de vida saudável*, a qual iniciou como um processo de apoio às famílias dos usuários da política pública MANA, em vários temas com intenção de melhorar as condições de vida da família. Os processos de capacitação foram desenvolvidos com diferentes metodologias e intensidade de tempo, e inicialmente foram executadas através de alianças com universidades, mas posteriormente foi executado um contrato apenas para implementar a estratégia intencional nos 125 municípios do Departamento (ANTIOQUIA, 2007). Contudo, não foi possível encontrar informação adicional que permitisse avaliar a realização ou não desta estratégia intencional.

Da mesma maneira, a estratégia intencional de *assessoria técnica aos municípios*, também foi criada no período 2004-2007. Seu propósito era contratar profissionais que pudessem orientar os planos de trabalho, acompanhamento e controle na implementação de todas as estratégias intencionais da linha temática de Complementação Alimentar, tanto por parte dos municípios, como de outros operadores[14] que haviam sido contratados para realizar atividades específicas, como por exemplo, fornecedores e transportadores de alimentos. No período de 2008-2011 essa assistência técnica continuou sendo executada por profissionais que eram contratados diretamente pela política pública MANA. Porém, para o período atual (2012-2015) houve uma mudança na forma de executar esta estratégia intencional, porque a GSAN manteve a responsabilidade da assistência técnica, mas a responsabilidade sobre o controle da distribuição, qualidade dos alimentos e armazenamento, etc., foi compartilhada com as prefeituras municipais (ANTIOQUIA, 2013a). O fato de o município também fazer parte do controle sobre os alimentos entregues nessa estratégia intencional pode ser interpretado como uma forma de garantir um maior controle sobre a execução da estratégia planejada, pois a GSAN não tem capacidade de exercer esse controle no nível municipal.

Já no terceiro período da análise de 2008-2011, o objetivo dessa primeira linha temática da política pública MANA continuou sem modificações, assim como as quatro estratégias intencionais que haviam sido propostas no período de 2004-2007. Esse é um período no qual as mudanças nas estratégias da Política Pública apresentaram interesse em aumentar a cobertura e o impacto (número de usuários e número de dias de atenção com o complemento alimentar), mas não necessariamente em mudanças na forma de implementar a

[14] Por operador se entende neste trabalho as organizações públicas ou privadas que são contratadas pela GSAN de MANA para executar alguma atividade, programa ou projeto específico. Um termo sinônimo poderia ser o de executor.

Política. Por exemplo, a estratégia intencional de *complementação alimentar a menores de cinco anos*, passou a ser denominada como MANA Infantil **(**Antioquia, 2011**).** Durante o período de governo 2004-2007 a cobertura desta estratégia intencional era de 200.000 crianças menores de cinco anos e 240 dias de complemento alimentar, mas no período 2008-2011 passou para 216.000 crianças e 365 dias. Além disso, iniciou-se um trabalho de atenção diferencial às crianças indígenas e portadores de deficiência, permitindo suas participações como integrantes na estratégia intencional MANA Infantil até os 10 anos. Na revisão de literatura não foi possível identificar nenhum elemento que permitisse entender porque ocorreram essas mudanças nessa estratégia intencional, exceto o aparente interesse pela equipe de governo do período 2008-2011 por aumentar a cobertura e impacto de suas estratégias de SAN (ANTIOQUIA, 2011).

Com relação à estratégia intencional de alimentação à criança em idade escolar, no período 2008-2011, essa estratégia passou a ser denominada como MANA Escolar e, novamente, a principal mudança identificada com relação ao período anterior (2004-2007) foi o aumento do número de usuários e número de dias de atenção, passando de 90.045 crianças e 140 dias para 348.732 crianças e 180 dias do calendário escolar (ANTIOQUIA, 2011), a qual se alcançou graças à parceria realizada entre a GSAN e o ICBF (ANTIOQUIA, 2013b). Quanto à estratégia intencional de *assessoria técnica em segurança alimentar*, os documentos analisados não permitiram identificar mudanças relevantes no período 2008-2011, mas foi precisamente nesse período quando a autora desta dissertação trabalhou na política pública MANA e vivenciou diretamente a assistência e o controle sobre a execução desta linha temática, podendo desta forma afirmar que era implementada da mesma forma que no período 2004-2007, ou seja, que a GSAN contratava funcionários para fazer assistência técnica e controle nos municípios, mas em cada prefeitura municipal também havia um funcionário com funções delegadas para o controle da execução desta linha temática de complemento alimentar.

No quarto e último período de análise de 2012-2015[15], essa linha temática também não sofreu mudanças quanto ao seu objetivo e estratégias intencionais. As mudanças que se identificaram na análise dos documentos e nas entrevistas realizadas estão mais relacionadas com questões operativas de cada uma das suas estratégias intencionais. A seguir serão analisadas de forma detalhada as mudanças nas estratégias *complementação alimentar a*

[15] É importante salientar que sobre esta etapa atual da política pública se conta com maior quantidade de informações, tanto primárias como secundárias, e por isso é possível explicar em maior detalhe a reconstrução dos processos e trazer os depoimentos dos entrevistados.

crianças menores de cinco anos e *complementação alimentar a crianças em idade escolar*. A primeira conhecida como o Programa MANA Infantil e a segunda conhecida como o Programa de Alimentação Escolar.

6.2.1.1 Programa MANA Infantil

Para o cumprimento da estratégia intencional *complementação alimentar a crianças menores de cinco anos* através do Programa MANA Infantil, identificou-se o seguinte procedimento para a entrega do complemento alimentar. A GSAN da política pública MANA se encarrega diretamente pela administração do processo. O primeiro passo consiste na identificação do número de crianças inscritas por cada município. O segundo passo consiste na produção e distribuição dos complementos para cada município, e para tal, a GSAN assinou um contrato com a Cooperativa Leiteira COLANTA para produzir e distribuir o complemento. A COLANTA produz diretamente o leite reforçado e subcontrata com a empresa NOEL S.A. para a produção das bolachas. Posteriormente, e com uma periodicidade de cada 28 dias, a COLANTA se encarregava de distribuir os complementos alimentares nos 125 municípios do Departamento de Antioquia (GSAN, 2013). Posteriormente, o município deveria realizar de maneira gratuita a distribuição dos complementos aos usuários.

Até este ponto no qual as prefeituras municipais têm a responsabilidade de entregar gratuitamente o complemento alimentar é denominado nessa pesquisa como a estratégia intencional de *complementação alimentar a crianças menores de cinco anos.* A partir do momento que o complemento alimentar chega às prefeituras municipais, já é possível começar a identificar estratégias emergentes relacionadas com a forma como cada prefeitura entrega tais complementos. Essas estratégias emergentes que serão identificadas não correspondem exclusivamente ao período 2012-2015, pois poderiam ter emergido em um período anterior, mas só foi possível identificá-las no período atual em função dos relatórios analisados dos períodos 2001-2003, 2004-2007 e 2008-2011. Não há nenhuma referência aos períodos anteriores no que concerne a forma como cada prefeitura realizava as ações e também porque os funcionários entrevistados geralmente só conheciam o modo como ações de cada estratégia intencional eram realizadas no período atual (2012-2015).

Assim, e seguindo a linha de análise de Mintzberg e Jørgersen (1995), no nível municipal as estratégias para o funcionamento de todas as linhas temáticas da política pública

MANA, e especificamente para essa primeira linha temática de Complementação Alimentar, partiram de uma estratégia intencional, mas cada prefeitura enfrentava situações particulares locais para garantir a entrega gratuita do complemento alimentar que conduziram a estratégias emergentes com o objetivo de cumprir com o pretendido na Política Pública. As estratégias que emergiam nesse processo apresentavam como resposta a carência de um orçamento específico de cada prefeitura para a distribuição desses complementos, e também porque não havia uma diretriz oficial da GSAN da política pública para tal distribuição.

Por exemplo, para a distribuição do complemento alimentar do Programa MANA Infantil (crianças menores de 5 anos) foram identificadas duas estratégias emergentes. A primeira conhecida como distribuição centralizada, a qual emerge da prefeitura municipal ante a diretriz de entregar o complemento de forma gratuita aos usuários; e outra como pontos de distribuição na zona urbana e rural a qual surgiu também das prefeituras ante a problemática dos usuários não se acercarem ao ponto centralizado de entrega, devido a dificuldades financeiras e de acesso geográfico e econômico. Cada uma dessas estratégias emergentes será descrita a seguir.

A distribuição centralizada consiste na entrega direta em cada cidade, portanto, os pais de família ou responsáveis pelas crianças usuárias do Programa MANA Infantil deveriam se deslocar até a cidade quando convocados para retirar o complemento alimentar. Nas conversas com as funcionárias municipais, foi possível constatar que em algumas situações essa forma de distribuição se converte em uma dificuldade para que as pessoas se vinculem à política pública MANA de forma parcial ou definitivamente, pois nem sempre têm facilidade para se deslocar até a zona urbana do município para retirar o complemento. Por exemplo, uma funcionária que foi questionada se as comunidades rurais mais distantes deixavam de se apresentar com frequência para retirar o complemento, respondeu:

> [...] Sim, muito, pela distância que ficam suas comunidades da zona urbana do município e, além disso, também influi muito o nível econômico das famílias, porque este é um município onde verdadeiramente a zona rural é muito pobre, então se as pessoas têm dinheiro para sair num final de semana não têm para sair no outro, então não têm sempre condições para retirar o complemento [...] (funcionária municipal, entrevistada em 29/08/2014).

Outro elemento que foi identificado pelas funcionárias entrevistadas consiste no fato de que as famílias parecem não estar conscientes da importância do complemento alimentar e, por isso, se identifica baixa participação ou desinteresse.

> [...] A gente tem 733 crianças inscritas, e não retiram quase nem a metade [dos produtos]. O deixam e dizem: "que não fiquei sabendo". Eu pergunto por que não vieram reclamar [...] e é a preguiça. Porque o complemento chega cada 28 dias, às vezes antecipadamente. Então, quando eu dou o pacote para os pais falo para eles: veja senhora você mais ou menos em 20 dias deve voltar a perguntar se chegou o complemento novamente [...] porque as vezes não tem estação de rádio ou está estragada, ou eles não têm acesso ao celular [...] mas eu acho que eles podem fazer a conta de que são vinte dias. Eu falo para eles: toda vez que vir para a cidade perguntem [...] (funcionária municipal, entrevistada em 18/08/2014).

A segunda forma de entrega do complemento alimentar é através de pontos de distribuição tanto na zona urbana como rural. Essa segunda alternativa também se subdivide em outras duas formas de distribuição: em uma delas a prefeitura municipal disponibiliza recursos para o transporte do complemento até um ponto de distribuição e, a outra forma, o distribuidor de cada ponto (urbano ou rural) deve se deslocar até a cidade e ele mesmo transportar o complemento alimentar até o ponto de distribuição. Durante a pesquisa identificou-se que para a realização da segunda forma (deslocamento do distribuidor até a cidade), a comunidade local beneficiária do complemento deveria aportar dinheiro para o transporte do material, portanto, é uma estratégia emergente na qual a comunidade assume um custo econômico que, como identificado por uma funcionária entrevistada, gera uma barreira para o acesso a um direito adquirido.

> [...] O inconveniente é que como o município é grande demais, como são zonas tão distantes e não se conta com os recursos para a logística de levar o complemento até as crianças completamente de graça, então os distribuidores têm que pedir aos pais uma colaboração para o transporte, é o único inconveniente que temos, mas para o outro ano com a ajuda de Deus o prefeito vai pedir orçamento para que levem em conta isto para não pedir mais colaboração aos pais. [...] Eles [os pais] não têm se queixado por isso, mas a Gerência [GSAN] está nos dizendo que temos que organizar isto porque não é certo. Porque você sabe que têm profissionais de campo fazendo as visitas a todo o município, então eles vão e o primeiro que eles perguntam é se vocês [usuários] dão cota de participação, eles respondem que sim, eles [os profissionais] anotam isso nas observações e depois nos chamam a atenção. Mas têm pessoas que têm reclamado sim, porque às vezes moram em lugares muito distantes, então têm que pedir até dois mil pesos [aproximadamente 2,2 reais] e às vezes as famílias têm até cinco crianças, porque você sabe que há famílias que têm muitos filhos, então se têm cinco crianças e são dois mil pesos por cada um, então isso sai muito caro e eles não têm esse dinheiro e os distribuidores também não têm, então as comunidades distantes têm se queixado. E eles [as famílias] não dizem que estão fazendo aportes para o transporte, eles dizem que lhes estão vendendo o complemento [...] (funcionária municipal, entrevistada em 14/08/2014).

Relacionado com o depoimento anterior está o alto índice de pobreza do Departamento de Antioquia. Neste sentido, entre os 125 municípios calcula-se que 56,8% têm níveis de pobreza entre alto e muito alto (ANTIOQUIA, 2012) e, são de forma geral, precisamente

aqueles municípios onde é exigido dos pais das crianças usuárias do Programa MANA Infantil uma ajuda econômica para o transporte do complemento alimentar.

O orçamento que os municípios têm para complementar os programas de MANA são os correspondentes ao Sistema Geral de Participações, o qual depende da classificação do município, pois na Colômbia, os municípios estão classificados segundo sua população e recursos fiscais (COLÔMBIA, 1994). Os municípios devem com estes recursos aportar o funcionamento do Programa de Alimentação Escolar, portanto os municípios não contam com recursos para a logística do programa MANA infantil.

Considerando essas descobertas sobre o programa MANA Infantil, é possível afirmar que se apresentam barreiras tanto geográficas, culturais e econômicas para o acesso da população às ações da Política Pública no nível municipal, constituindo-se em obstáculos para a integralidade das ações e a equidade na atenção. Desta forma, sempre será mais fácil para as comunidades das zonas urbanas e próximas à cidade acessarem aos programas na forma em que estão configurados. Essa constatação da dificuldade de acesso à Política Pública por comunidades mais distantes também foi evidenciada no estudo de Weiss e Bordin (2013) das *Estratégias de Atenção à Saúde* no Distrito Sanitário Especial Indígena de Cuiabá – Mato Grosso, Brasil.

As análises dos resultados permitem identificar que o problema não é necessariamente dos usuários (desinteresse), tampouco das distâncias para o transporte dos alimentos. Identificou-se também um problema associado com os funcionários municipais que se encarregam da distribuição do complemento alimentar. Por exemplo, se identificou que poderiam ser melhoradas as estratégias de comunicação, de sensibilização, de captação da atenção dos usuários, levando em conta que para isso também são necessários recursos econômicos para a execução dessas ações. Outro elemento que foi identificado com a pesquisa, é que em muitos casos, só é executado aquilo que se realiza diretamente pela GSAN ou as organizações subcontratadas, ainda que seja um dado que não pode ser generalizado. Foi identificado da mesma forma, que na medida em que o funcionário municipal tem mais tempo de "casa" (por exemplo, mais de dois anos), seu compromisso com as responsabilidades municipais frente à política pública MANA é maior. Nesses casos de maior permanência do funcionário, foi possível identificar que o problema era mais por falta de orçamento público para a logística e recursos humanos, como se evidencia no seguinte depoimento:

> [...] aqui está em falta mais pessoal, ou seja, recurso humano e também recursos para a logística, para poder me deslocar e para cumprir com tudo o que a GSAN pede (funcionária municipal, entrevistada em 13/08/2014).

6.2.1.2 Programa de Alimentação Escolar (PAE)

Outra das estratégias intencionais desta primeira linha temática é a *complementação alimentar a crianças em idade escolar* que basicamente passa pela execução do PAE. Durante a pesquisa, identificou-se que no período de 2012-2015 aconteceram algumas mudanças com relação aos períodos anteriores. Essas mudanças tinham relação com uma aparente maior preocupação por melhorar o desempenho acadêmico dos estudantes escolares, garantir assistência regular às aulas e promover a formação de hábitos saudáveis nos estudantes menores de 14 anos. Essas mudanças também podem ser consideradas como estratégias emergentes, neste caso, para a execução da estratégia intencional de complementação alimentar para crianças em idade escolar, algumas das quais surgiram inclusive desde o período de 2008-2011 quando a GSAN da política pública MANA estabeleceu uma parceria com o ICBF para executar o PAE no Departamento de Antioquia.

Como discutido anteriormente, no período de 2008-2011 a política pública MANA incorporou em suas estratégias o Programa de Alimentação Escolar (PAE) que anteriormente era realizado pelo ICBF e assim conseguiu aumentar a cobertura da estratégia de complementação alimentar para crianças escolarizadas. Nesse período de 2008-2011, a GSAN tinha a responsabilidade de transportar os insumos para a preparação dos complementos escolares para cada município e, além disso, oferecia assessoria às prefeituras municipais, as quais, por sua vez, tinham a responsabilidade de transportar os insumos desde a cidade até seu destino final (por exemplo, a área rural). Além disso, as prefeituras deveriam contratar as manipuladoras de alimentos, os utensílios para o momento da preparação e do consumo dos alimentos servidos, bem como combustível e produtos de limpeza (ANTIOQUIA, 2013b). Porém, no período de 2012-2015 esta estratégia para a distribuição do complemento escolar mudou parcialmente a partir de uma iniciativa de descentralização municipal.

Esta iniciativa de descentralização consiste em uma parceria entre a GSAN, o ICBF e o Ministério de Educação (MEN), realizada em 2013, a qual consiste em que a GSAN transfere o dinheiro diretamente às prefeituras municipais de acordo com o número de usuários de cada município. Depois disso, a prefeitura se encarrega de administrar esse

dinheiro, e aportar economicamente para a execução das atividades do PAE. Todo esse processo descentralizado tem o acompanhamento da GSAN e do MEN/ICBF (ANTIOQUIA, 2013b). O objetivo desse modelo descentralizado é unir esforços técnicos, administrativos e financeiros para implementar o PAE em cada um dos municípios, com as seguintes metas: aumentar a responsabilidade das administrações municipais; fortalecer o programa nos municípios; dar maior autonomia aos entes territoriais; aumentar o reconhecimento da comunidade; conceder intervalos de tempo mais pertinentes para a realização de processos de contratação; maior oportunidade na entrega de informação e fortalecer a gestão administrativa (ANTIOQUIA, 2013b).

Em entrevistas realizadas com funcionárias dos municípios que já estão descentralizados na execução do PAE, se percebe melhoria em alguns pontos que tinham sido identificados na execução desse programa, como, por exemplo, a eliminação da cota de participação das famílias dos usuários.

> [...] anteriormente cobravam duzentos pesos [aproximadamente 0,25 reais] por criança [...]. Mas agora não, agora é gratuito e pelo menos não estão cobrando para a gente [...] (mãe de usuário do PAE num município descentralizado, entrevistada em 08/10/2014).

A descentralização municipal para executar o PAE é uma estratégia emergente que surgiu no período de 2012-2015, porém não foi possível identificar de quem partiu a iniciativa, se da política pública MANA ou da parceria ICBF/MEN, contudo não estava planejada. Ao menos não há registros de sua intencionalidade no documento das diretrizes técnicas da Política Pública do ano de 2013 (ANTIOQUIA, 2013a). A estratégia da descentralização trouxe mudanças significativas na forma como são utilizados os recursos econômicos e logísticos deste programa. Não obstante, durante as entrevistas realizadas com os gestores da política pública MANA, não se identificou este assunto da descentralização como sendo importante. Apenas nas entrevistas com as funcionárias dos municípios que já estão descentralizados, esse tema surgiu. Na atualidade o PAE opera sobre as modalidades descentralizada e centralizada. Dos nove municípios onde se realizaram entrevistas, somente dois estão descentralizados (Chigorodó e Caucasia), enquanto outros dois estão no processo de descentralização (San Jerónimo e San Andrés de Cuerquia) (ANTIOQUIA, 2013b). Nos outros cinco municípios (Barbosa, Nariño, Sonsón, Montebello e Amalfi) o modelo centralizado funciona da seguinte forma:

> [...] para os municípios que operam na modalidade centralizada a GSAN contrata um operador, neste caso a organização empresarial Noel Rodríguez Cubides, de caráter privado, empresa que tem histórico de abastecer programas de complementação alimentar no nível nacional. Este operador segundo o número de estudantes por município, deve programar as entregas de alimentos para a produção do complemento alimentar escolar e garantir a entrega destes na cidade, semanal ou quinzenalmente, cumprindo as especificações de qualidade e quantidade dos alimentos. O operador para cumprir o seu objetivo contrata os fornecedores locais para o suprimento de alimentos (gestor, entrevistado em 11/09/2011).

Embora todos os municípios do Departamento de Antioquia participem do PAE e todos eles tenham assumido compromissos econômicos para co-financiar este programa, algumas prefeituras municipais, especialmente as de menor orçamento público, evidenciam maiores dificuldades para apoiar e garantir a execução do PAE. Portanto, nessa pesquisa identificou-se que algumas prefeituras priorizam os recursos comprometidos para o programa em atividades específicas como, por exemplo, na compra de utensílios para preparação e oferecimento dos alimentos nos restaurantes escolares, objetivando aumentar vagas para estudantes do ensino médio ou melhorar a minuta, e em alguns casos para o pagamento das manipuladoras de alimentos da zona urbana.

> [...] falando do PAE, o município [a prefeitura] criou um rubro (categoria de orçamento com uma destinação especifica) com os recursos de participação geral, então esses recursos se investem, mas como são tão poucos, só no segundo semestre se investem para complementar com carne e queijo para o PAE [...] (funcionária municipal, entrevistada em 18/08/2014).

Quando as prefeituras municipais não têm recursos suficientes, o problema é transferido às comunidades locais, em uma forma de estratégia emergente. Por exemplo, foi identificado a iniciativa da própria comunidade quando foi assumido o financiamento das despesas para transporte dos alimentos até cada escola, e também assumiram o pagamento das manipuladoras de alimentos, o combustível e os insumos de limpeza e desinfecção. Tudo isso foi realizado através de uma cota de participação por parte dos pais de cada usuário.

> [...] Os pais dos estudantes devem assumir o pagamento da manipuladora de alimentos, então eles pedem uma cota, eles conformam um conselho, certo, porque nisso eles têm liberdade, então são 47 comunidades rurais, 47 escolas, e eles conformam o conselho e tomam diretrizes, então, por exemplo, eles dizem: vamos pedir 1000 pesos [1,1 real] para dar complemento para as crianças toda a semana. Outros pedem 1.500 pesos [1,7 real] para incluir o gás, porque para eles só entregam os alimentos, então alguns pais dizem: eu não vou pagar, melhor retirar meu filho! Então o problema é esse, o pagamento das manipuladoras, inclusive há escolas com somente seis crianças, ou seja, a manipuladora recebe 6.000 pesos [6,2 reais] por semana por fazer o café da manha para essas crianças [...] (funcionária municipal, entrevistada em 18/08/2014).

> [...] têm comunidades rurais onde utilizam a cota voluntária, mas têm comunidades que não, porque têm uma mãe para cada dia, elas mesmas oferecem o serviço, então não têm que dar a cota voluntária e aqui na zona urbana o município lhes paga a duas senhoras para que se ocupem disso. [...] é pago um salário mínimo porque só dão café da manhã para as crianças [...] (funcionária municipal, entrevistada em 19/09/2014).

> [...] com a cota de participação que é recolhida nas instituições, também pagam o transporte e se faz entrega cada quinze dias, então vem um pai, ou o docente, ou o presidente do conselho comunal, ou seja, alguém chega pelos alimentos cada quinze dias e os levam em qualquer carro que vai para a comunidade rural [...] (gestora, entrevistada em 25/09/2014).

Nos exemplos citados acima é possível ver como a comunidade se organiza e participa diretamente da execução do PAE, porém essa maior institucionalidade pode representar riscos no transporte dos alimentos, na qualidade de manipulação dos mesmos e, até na estabilidade do PAE no longo prazo. Outro assunto a destacar consiste em que, como foi mencionado, em alguns municípios o PAE oferece café da manhã, mas existem comunidades onde as crianças não se sentem a vontade com esse tipo de comida, e preferem o almoço, fato que faz com que a comunidade se organize para complementar os insumos que o PAE oferece, e assim oferecer almoço para os usuários, surgindo assim mais uma estratégia emergente por parte da comunidade para melhorar o serviço recebido.

> [...] a professora falou pra nós para completar e dar almoço para as crianças, então a gente envia *guineos*[16] e legumes e coisas assim como para organizar um almoço [...] dizem para a gente completar a sopinha e além disso a gente paga dos mil pesos [2,2 reais] semanais por cada criança, porque se a gente não pagar os custos da manipuladora, as mães teriam que ir preparar, então como a gente passa tão ocupada, então esse dinheiro se junta para pagar a manipuladora e para comprar coisas que faltem, isso é o que fala a profe [...] (mãe de usuário de PAE, entrevistada em 14/10/2014).

Apesar das estratégias emergentes identificadas na comunidade e nas prefeituras municipais, os atores envolvidos no PAE manifestaram dificuldades para cobrir toda a população alvo do programa. Alguns entrevistados identificam problemas como as barreiras geográficas, ainda que, como discutido no Programa MANA Infantil, existem outros fatores culturais e econômicos, que interferem no livre acesso aos programas e direitos das pessoas.

> […] têm muitas crianças que por mais que a gente deseje chegar até elas com a alimentação, mas elas não acessam, certo, porque estão muito dispersas, porque estão muito longe. Ou seja, há muitos condicionantes e então essa é uma grande dificuldade que temos. Como fazer se nas bases de dados e nos registros do Departamento Nacional de Estatística –DANE- diz que há 348.000 escolares, se quando os municípios mandam a informação, não alcançam a somar 300.000. Certo,

[16] Nome local de uma variedade de banana verde.

> então a estratégia está pensada e desenhada para todos, e se faz um trabalho forte de focalização, avaliando os critérios de inclusão, o problema é que há outros aspectos demográficos e de geografia que dificulta para que as pessoas realmente acessem ao processo […] (gestor, entrevistado em 11/09/2014).

Outro assunto relevante relacionado com o PAE é a intencionalidade do governo do período atual (2012-2015) em dar maior ênfase ao tema educativo, aspecto que é possível evidenciar nos depoimentos dos gestores. Não obstante, também se identificou que essa relevância do tema educativo dentro do PAE é uma estratégia que já havia sido identificada desde o período 2004-2007, mas que, como discutido, foi mais fácil de analisar no período atual. Para a operação do componente educativo, a GSAN da política pública MANA contrata a *Universidad de Antioquia* (GSAN, 2013), mas esta universidade realiza esta atividade educativa tanto no PAE quanto no Programa MANA infantil descrito anteriormente (ANTIOQUIA, 2013a). Desta maneira, em cada município, há um profissional de campo da *Universidad de Antioquia* responsável por cumprir as funções educativas e de assistência técnica,

> […] aqui se faz muitos encontros com pais, não sou eu quem faz, mas temos ajudas complementares da Universidade de Antioquia, então eles que fazem capacitações a varias comunidades rurais, eles vão e os visitam, e programam comigo o que devem fazer […] (funcionária municipal, entrevistada em 13/10/2014).

A estratégia educativa é relevante para a GSAN, porque, segundo um gestor entrevistado, estão querendo deixar capacidade instalada nos municípios para garantir maior autonomia e responsabilidade direta nas ações educativas,

> […] o grande aprendizado que tem deixado MANA é isso que tem que ver com uma capacidade instalada educativa, a qual vai ser vista com o tempo, eu considero que deve passar outra geração, outros dez anos para poder ver os resultados que tem tido MANA durante todo esse tempo, o mais importante é essa capacidade instalada que está ficando desde o educativo, desde a formação de toda a comunidade em quanto à segurança alimentar em toda a sua integralidade […] (gestora, entrevistada em 22/09/2014).

Uma das problemáticas com essa estratégia educativa, é que nem todos os funcionários públicos municipais que são contratados passaram por esse processo de formação que deveria ser garantido pela GSAN da política pública MANA. Os funcionários municipais geralmente são pessoas que não têm formação em saúde nem em temas relacionados com alimentação.

> […] um assunto importante é que as empregadas de complementação alimentar (funcionárias municipais) usualmente não são pessoas nem da área de alimentos, nem pessoas formadas [...] Isso dificulta muito porque se eu tiver a formação e estiver convencido, eu não tenho que me convencer de que o café da manhã é importante, além disso, a interação [com o funcionário] é muito difícil (gestor, entrevistado em 11/09/2014).

Por exemplo, dos nove funcionários municipais entrevistados, três têm formação técnica ou especialização em temas de saúde, uma está em formação, duas são da área social (uma formada e outra em formação), e dois têm formação no nível técnico em áreas não afins à saúde ou alimentação e, finalmente, uma funcionária só tem formação de ensino médio. Além disso, outro elemento consiste na instabilidade desses funcionários públicos, os quais geralmente mudam a cada período de governo do prefeito municipal. Somente em um dos casos, uma das funcionárias tinha 12 anos trabalhando na política pública MANA no nível municipal, ou seja, desde que a política se iniciou como Programa MANA, além de três funcionários que têm entre 5 e 6 anos, dois à 3 anos (correspondentes ao período do governo atual) e outros três apenas tinham entre 15 dias, 2 e 6 meses no cargo no momento da entrevista.

6.2.2 Indução aos Serviços de Saúde

O objetivo desta linha temática é promover o acesso aos serviços de saúde dos menores de 14 anos e suas famílias participantes, mediante ações de formação, atenção, investigação e atualização (ANTIOQUIA, 2007). De acordo com Zuliani (2010), esta linha temática só começou a ser implementada no período de 2004-2007 quando a MANA já havia sido oficializada como política pública.

Em função das causas da desnutrição identificadas durante a formulação do Programa MANA no período 2001-2003, identificou-se a necessidade de incrementar o acesso e a oferta aos serviços de saúde, detecção precoce, proteção específica e atenção em saúde infantil, sexual e reprodutiva, fortalecendo e acompanhando a implementação de atividades de promoção e prevenção para toda a população do Departamento de Antioquia, principalmente para as crianças menores de seis anos e suas famílias, assim como as gestantes, e as lactantes e suas famílias (ANTIOQUIA, 2007). Esta segunda linha temática teve no início do período de 2004-2007, apresentando as seguintes estratégias intencionais.

a) Brigadas de saúde, programa de rádio informando a comunidade dos programas de promoção e prevenção disponíveis no hospital municipal.
b) Sensibilização sobre aleitamento materno através de diferentes atividades.
c) Complementação alimentar com a entrega de pacotes de alimentos para mães gestantes e lactantes.
d) Detecção precoce dos casos de desnutrição.
e) Centros de Recuperação Nutricional (CRN) para a recuperação dos casos de desnutrição, identificados também chamados de estratégia de recuperação integral.

Uma das estratégias intencionais que foi priorizada nesta linha temática foi a *sensibilização em aleitamento materno através de diferentes atividades,* fundamentada desde seu início na iniciativa do governo nacional e conhecida como Instituições Amigas da Mulher e da Infância (IAMI), a qual tem o objetivo de cumprir os *dez passos para um aleitamento exitoso* propostos inicialmente pela OMS, que estão orientados a fomentar e apoiar o aleitamento materno e contribuir com a diminuição das altas taxas de morbidez e mortalidade infantil, como produto do consumo inadequado, e o início precoce dos alimentos complementares (UNICEF, 2005). O primeiro registro da implementação desta estratégia intencional, foi a execução de um projeto entre os anos de 2003 e 2005, cujo objetivo era recuperar a cultura do aleitamento materno no Departamento de Antioquia, apoiados na iniciativa IAMI (ANTIOQUIA, 2007).

Além dessas estratégias intencionais, dentro da política pública MANA também foram realizadas no período de 2004-2007 outras atividades dentro desta segunda linha temática, como o monitoramento e avaliação de todas as mortes de crianças menores de cinco anos, com o objetivo de detectar suas causas e definir se alguma delas esteve associada à desnutrição. Para essa atividade específica, foram contratados a *Universidad de Antioquia* e o Centro Latino-americano de Atenção Perinatal (CLAP) (ANTIOQUIA, 2007).

Posteriormente, no período de governo de 2008-2011, a principal mudança que se identifica na forma de implementar esta linha temática é que foi acolhida uma premissa baseada na publicação do Banco Mundial sobre os benefícios econômicos dos investimentos na saúde das crianças (*The economic benefits of investing in child health*) (BELLI; APPAIX, 2003), a qual conclui que garantir a saúde com enfoque integral à mulher gestante é um fator determinante na boa saúde dos filhos e influi na formação de capital social e humano da sociedade, sendo traduzido em benefícios econômicos no longo prazo (ANTIOQUIA, 2011).

Realmente, ao acolher essa "visão" do Banco Mundial, o que se fez foi reforçar o objetivo inicial da linha temática, portanto, não é necessariamente uma mudança, mas sim permitiu verificar como os funcionários públicos, no caso da política pública MANA, retomam as visões e recomendações das organizações internacionais, as quais historicamente têm marcado o caminho das políticas de desenvolvimento dos países denominados como subdesenvolvidos, tal como discutiu Escobar (2007).

Por essa razão, no período de 2008-2011, basicamente foram retomadas as estratégias intencionais trabalhadas no período anterior, incluindo o trabalho com as gestantes de baixo peso e suas famílias, nos centros de recuperação nutricional. Ainda no período 2008-2011, se reforçou o trabalho com as famílias gestantes dos níveis 1 e 2 do SISBEN. Também apresentaram continuidade das atividades nos centros de recuperação nutricional, visando o tratamento de crianças com desnutrição, e a estratégia das instituições IAMI, oferecendo assistência técnica para 172 instituições que atendem gestantes e capacitando profissionais como avaliadores, com o objetivo de certificar as instituições IAMI (ANTIOQUIA, 2011). Tal como sucedeu com a primeira linha temática Complementação Alimentar e Nutricional, também identificou-se que durante o período de 2008-2011, essa segunda linha apresentou maior ênfase no aumento da cobertura das estratégias intencionais que já vinham sendo trabalhadas desde o período anterior (2004-2007).

No período do atual governo (2012-2015), e lembrando que a política pública MANA teve uma reestruturação quanto às seis linhas temáticas que vinham sendo trabalhadas até 2011, essa linha temática que sempre foi denominada de *Indução aos serviços de saúde*, passa a ser chamada como *Garantia da atenção básica em saúde: atenção integral e recuperação nutricional da primeira infância*. Neste período de 2012-2015 há continuidade das estratégias intencionais dos períodos anteriores, mas foi ampliado o panorama da atenção em saúde, enfatizando o conceito de "má nutrição" que inclui a problemática do sobrepeso e da obesidade (ANTIOQUIA, 2013b), a qual vem crescendo segundo estudos epidemiológicos e de saúde (BENJUMEA *et al.*, 2006; ALVAREZ *et al.*, 2009), e nos quais os funcionários da GSAN se apoiam para a tomada de decisões.

No período atual também estão sendo realizadas articulações com estratégias de atenção à primeira infância do nível nacional para a promoção da saúde e formação integral às famílias, e pessoal da área da saúde em hábitos e estilos de vida saudáveis e protocolos de atenção para o tratamento da má nutrição (*De cero a siempre* - Política Nacional de Infância, Estratégia Nacional para Atenção Integral das Doenças Prevalecentes da Infância - AIEPI -, IAMI, Estratégia Nacional de Atenção Primaria em Saúde - APS -) (ANTIOQUIA, 2013a).

Na realidade, essas articulações não correspondem a novas estratégias dentro da Política Pública, mas são respostas a uma série de ações que se realizavam dentro da Política, mas de forma desarticulada. Portanto, essas ações podem ser consideradas como uma estratégia emergente no sentido que correspondem a mudanças através do aprendizado de todo o processo de constituição e implementação da Política Pública. Em síntese, são estratégias que emergem como resposta a uma procura de maior eficiência na implementação das estratégias intencionais, neste caso das que fazem parte da linha temática *Indução aos Serviços de Saúde*.

Atualmente também há uma série de novas estratégias intencionais dentro desta linha temática que podem ser consideradas como deliberadas, em função de serem planejadas e executadas no período. Tais estratégias são os programas de *Recuperação nutricional de comunidades rurais dispersas e indígenas* e o programa *Buen Comienzo.* Ambos os programas permitem a atenção às populações que, como as comunidades indígenas, estão dispersas e não tinham facilidade de acessar a estes programas, além disso, o programa *Buen Comienzo* abriu as portas para que pessoas que não cumpriam com os critérios para ingressar em outros programas da Política Pública, como, por exemplo, o Programa MANA Infantil que só acolhe crianças dos níveis 1 e 2 do SISBEN. Esses dois exemplos de novas estratégias intencionais permitem identificar, através do aprendizado e revisão dos "desajustes" da política pública MANA, a dificuldade de incluir a uma parcela da população, e permitem identificar novas intencionalidades que se implementaram através de programas específicos. A inclusão de outros grupos populacionais também é reconhecido pelos usuários entrevistados como um ponto positivo ou fortalecimento das ações da Política Pública.

> [...] eu gostei muito, eu acho que se eles continuam trabalhando assim dessa maneira vão aportar muito às famílias, porque se estão incluindo populações vulneráveis, mães solteiras e tudo, eu acho que vão lograr muitos objetivos, muita consciência nos adolescentes que são tão difíceis de tratar. Eu acho que se eles continuam trabalhando dessa maneira não só contribuirão a nutrir e ter as crianças bonitas, mas também a ter elas bem educadinhas. [...] eu sentiria muita pena de perder o programa [...] (mãe de usuários de MANA Infantil e PAE, entrevistada em 26/09/2014).

A mãe entrevistada no depoimento anterior tem um perfil particular que vale a pena destacar. A entrevistada é uma auxiliar de enfermagem que trabalha no hospital municipal da sua cidade, ela e sua família cumprem os critérios de ingresso, classificados no nível 2 do SISBEN, porém, em função de seu trabalho como enfermeira, ela está sentindo pressão social por estar usufruindo de benefícios que poderiam ser utilizadas por outra família com maior

necessidade. Portanto, na entrevista semiestruturada esta interlocutora manifestou receio de eventualmente ser retirada dos programas da política pública MANA que beneficiam seus filhos, especificamente o Programa MANA Infantil e o PAE. Por outro lado, a entrevistada se mostrou interessada em continuar dentro destes programas não só pela complementação alimentar que ela considera muito importante, mas também pelas oportunidades de formação como a visita domiciliar de psicólogos da política pública MANA, beneficio já usufruído por sua família. Não obstante, essa percepção positiva sobre as estratégias de capacitação e acompanhamento da política pública MANA não é necessariamente uma visão compartilhada por todas as mães de usuários entrevistadas, pois algumas delas manifestaram a falta de capacitação ou de atividades educativas dentro dos programas.

> [...] eu sou mãe usuária desde muito tempo atrás. Mas eles [MANA-município] não capacitam muito bem às famílias, lá somente citam a gente para entregar o leite, para tomar o peso e a altura da criança e já, não fazem mais acompanhamento [...] (mãe de usuário de MANA Infantil, entrevistada em 07/10/2014).

6.2.2.1 Centros de Recuperação Nutricional (CRN)

Os CRN correspondem a uma das estratégias intencionais identificadas desde que iniciaram as ações dessa segunda linha temática no período de 2004-2007 e, de acordo com os resultados da pesquisa, é a de maior reconhecimento pelos usuários, funcionários e gestores entrevistados. Os CRN são programas direcionados à recuperação nutricional das crianças com desnutrição no Departamento de Antioquia, através de tratamento nutricional, clínico e social, com o objetivo de evitar a morte por desnutrição (ARBOLEDA, GUTIERREZ, 2014). A recuperação ocorre através de um processo de ajuda e reflexão individual e familiar, com o objetivo de influenciar diretamente sobre os fatores que afetam a saúde. Quando o programa CRN foi iniciado, priorizaram-se as sub-regiões do *Baixo Cauca e Urabá* devido ao alto número de mortes por desnutrição apresentadas. Posteriormente, expandiu-se um CRN para cada sub-região, em um total de nove.

A partir de 2005 passaram a ser 24 em todo o Departamento, ainda que a meta para o período 2004-2007 era de implementar 30 (ANTIOQUIA, 2007). Portanto, essa consiste em uma estratégia deliberada dentro desse período de governo, embora não tivesse sido executada na quantidade inicialmente prevista. O programa CRN também incorporava monitoramento nutricional e médico a cada mês, após a hospitalização da criança em

tratamento por desnutrição, assim como a entrega do complemento alimentar, visitas domiciliares e capacitações com as famílias. Essa estratégia foi de grande importância para a diminuição das mortes por desnutrição em menores de seis anos, assim como a forma em que as comunidades entendem a recuperação nutricional (ANTIOQUIA, 2007).

A partir de 2007, o programa CRN incorporou dentro de suas ações a atenção às mães gestantes e lactantes dos níveis 1 e 2 do SISBEN, com a entrega de complementos alimentares. Essa estratégia de atenção às mães gestantes e lactantes teve como propósito evitar algumas das causas da desnutrição relacionadas com o baixo peso no nascimento e a falta de aleitamento materno (ANTIOQUIA, 2007). No período de 2004-2007, essa foi executada como estratégia intencional autônoma nessa segunda linha temática, mas, como dito, em 2007 foi adicionada ao programa CRN, que continuou realizando as atividades já estabelecidas para esse programa de atenção às mães, agora com fortalecimento sobre a atenção em modalidade ambulatória, oferecendo atenção integral, capacitação, seguimento, inclusão no programa de controle pré-natal e entrega de pacote alimentar a cada quinze dias.

As outras atividades que vinham sendo realizadas pelo CRN desde o período de 2004-2007 continuaram no período 2008-2011, sem que tenham sido identificadas mudanças ou novas estratégias adicionadas. Da mesma forma, no período de 2012-2015, esta estratégia intencional dos CRN continua sendo executada sob a mesma dinâmica do período precedente. Na atualidade, existem 33 CRN em cidades priorizadas ou onde os governantes locais manifestaram vontade política e compromisso. Destes, 50% dos CRN localizam-se nas sub-regiões de *Urabá* e *Bajo Cauca*, as quais apresentam a maior vulnerabilidade nutricional, altas taxas de necessidades básicas insatisfeitas e maior morbimortalidade (ANTIOQUIA, 2013a).

Segundo este documento, tem sido enfatizada a atenção às crianças pertencentes à população especial (indígenas, deslocados pelo conflito armado e com deficiência física ou mental). Além disso, vem sendo implementada uma atividade denominada como *recuperação nutricional ambulatória* nas comunidades rurais dispersas, principalmente as indígenas, o qual foi criado para garantir o acesso dessas comunidades como medida para cumprir o enfoque diferencial, pois nas pesquisas de seguimento, foram notadas nessas comunidades mortes por e associadas a desnutrição.

6.2.3 Acordos à Favor da Infância

Desde que foi instituída a política pública MANA em 2003, o objetivo dessa linha temática tem sido promover mudanças culturais perante o respeito e a proteção dos direitos das crianças, a partir da formação, com ênfase na alimentação e o bom trato (ANTIOQUIA, 2003). Posteriormente no período de 2004-2007, o nome da linha mudou para *Nutrição com bom tratamento* (ZULIANI, 2010) e assim foi conhecida entre os períodos de 2004-2007 e de 2008-2011. A intencionalidade desta terceira linha temática tem sido a de impulsionar nas comunidades envolvidas na política pública MANA, os processos de participação e gestão, buscando através da intervenção coletiva gerar atitudes conscientes, voluntárias, éticas, democráticas e responsáveis no contexto da função pedagógica, educativa e formativa para promover e potencializar nas comunidades a concepção de construir e dinamizar tecido social, que impulsionará estratégias de desenvolvimento local, sub-regional e departamental, para benefício e melhoramento das condições alimentares de cada munícipio, fortalecendo o processo de participação em cada zona (ANTIOQUIA, 2007).

Tal como sucedeu com a segunda linha temática *Indução aos Serviços de Saúde*, essa terceira linha temática só iniciou sua execução no período de governo de 2004-2007 (ZULIANI, 2010), a partir das seguintes estratégias intencionais.

a) Fortalecimento a grupos de base municipais incluindo o fortalecimento dos projetos produtivos existentes nos municípios.
b) Formação de agentes municipais em deveres e direitos da infância, em especial sobre alimentação e bom tratamento (capacitação nas temáticas de nutrição com bom tratamento).
c) Adoção da política pública MANA.

No período de 2004-2007, essa linha temática também incluía o fortalecimento dos projetos produtivos, buscando sensibilizar e capacitar os grupos comunitários e familiares na importância do trabalho em equipe e na convivência familiar, atividade que posteriormente passou a realizar exclusivamente a linha temática de projetos produtivos que será analisada posteriormente (ANTIOQUIA, 2007).

Para implementar a estratégia intencional *Fortalecimento a grupos de base municipais*, no período de 2004-2007 a GSAN enviava funcionários para capacitar e

assessorar os Conselhos de Política Social Municipais – COMPOS -[17], os comitês de controle da Política Pública, mesas de segurança alimentar e outros grupos organizados do município, com o propósito de consolidá-los administrativamente. Dentro desses grupos, a GSAN priorizou o fortalecimento dos grupos de controle da Política Pública com a convicção de que a comunidade deve ser responsável pela vigilância da execução da política pública MANA, reconhecendo a importância do controle social dentro do modelo de política pública (ANTIOQUIA, 2007). As mesas municipais de segurança alimentar também contavam com a participação da comunidade, mas estavam formadas principalmente por funcionários públicos e entidades representantes dos municípios, as quais eram assessoradas pelos profissionais dessa terceira linha temática.

Com relação à estratégia intencional *Formação de agentes municipais em deveres e direitos da infância*, a proposta inicial era formar agentes multiplicadores, formados por funcionários das administrações municipais, mães comunitárias, professores, pessoas que participavam de associações, etc., através de oficinas e palestras realizadas por profissionais de campo contratados pela GSAN. Durante o período de 2004-2007, essa atividade teve muita força e reconhecimento nas comunidades. Os profissionais de campo estavam frequentemente visitando os municípios e realizando atividades educativas com diferentes grupos da população (ANTIOQUIA, 2007), situação que mudou posteriormente nos outros períodos de governo, e suas razões serão analisadas mais adiante.

A terceira estratégia intencional da linha, *Adoção da Política Pública MANA*, pretendia que todas as prefeituras municipais adotassem mediante um acordo municipal a política pública de SAN, com a finalidade de que essa temática não fosse de responsabilidade apenas da gestão do prefeito atual, mas que virasse um assunto de cumprimento obrigatório nas agendas públicas municipais. A meta proposta a partir da política pública MANA era que para 2007, os 125 munícipios do Departamento deveriam ter adotado a política pública MANA como acordo municipal, em função de ter identificado que a implementação das estratégias intencionais da política pública MANA era realizada de forma diferenciada em cada um dos municípios abrangidos. Essa meta só foi cumprida em 95 municípios (ANTIOQUIA, 2007), então deve ser considerada como uma estratégia intencional parcialmente executada nesse período de 2004-2007.

[17] O COMPOS é um órgão central da participação social nos municípios, no qual as entidades públicas e privadas e a comunidade estão encarregados de analisar e participar no desenho e formulação das políticas públicas em todos os temas sociais, esse grupo deve existir por lei (ANTIOQUIA, 2013c).

> Segundo a base de dados de MANA, 80 dos 125 municípios de Antioquia contam com acordo municipal mediante o qual se adota a política pública na matéria, na sua maioria aprovados desde os anos de 2005 e 2006 e que, portanto, não contam com os componentes da Política Nacional de Segurança Alimentar CONPES 113 de 2008. Muitos deles não foram regulamentados pelo prefeito municipal, nem foram efetivados através de ferramentas como um plano ou programa de SAN, o que não tem permitido sua efetiva aplicação [...] (gestor, entrevistado em 12/11/2014).

O depoimento anterior permite identificar alguns aspectos relevantes. O primeiro consiste em que os acordos municipais que, como diz o entrevistado, foram realizados nos anos de 2006 e 2007, portanto precisam ser atualizados para incluir os requerimentos da Política Nacional de Segurança Alimentar (COLÔMBIA, 2008) e, além disso, identificou-se que muitos desses acordos não foram regulamentados pelas prefeituras municipais, nem efetivados através de planos ou programas específicos de SAN, motivo esse pelo qual se pode identificar que, embora tivessem sido formulados, na prática tem pouca viabilidade ou utilidade em alguns municípios.

Com relação a essa estratégia intencional da política pública MANA municipal, durante o período de 2008–2011, existe a impressão de que não foi priorizada da maneira como deveria pelos funcionários da época, provavelmente porque eram poucos os municípios que ainda não haviam atendido a declaração de um acordo municipal. Porém, nas entrevistas realizadas, identificou-se que para o atual período (2012-2015), novamente foi retomada essa estratégia intencional com o propósito de atualizar e fomentar a elaboração desses acordos municipais em concordância com a Política Nacional de SAN ou documento CONPES 113 de 2008 (COLÔMBIA, 2008), além de fomentar e apoiar a formulação de um Plano Municipal de SAN (ANTIOQUIA, 2013a).

Neste período 2012-2015, essa terceira linha temática sofreu uma nova mudança no seu nome, (como já dito entre 2001 a 2003, era denominada como *Acordos a Favor da Infância),* passando a ser chamada de *Nutrição com bom tratamento* entre 2004 a 2011 e, no atual período 2012-2015 é chamada como *Gestão de políticas públicas em SAN*

> Fortalecer a capacidade institucional e comunitária para o exercício da Política Pública de SAN nos 125 municípios durante o quatriênio 2011-2015, através da formulação e implementação dos Planos Locais de SAN e a realização de eventos de sensibilização e estímulo a ações de controle social de SAN (ANTIOQUIA, 2013a, p. 17).

A mudança de nome e do objetivo dessa terceira linha temática enfatizou políticas públicas municipais de SAN como seu eixo principal, na busca de uma maior capacidade e autonomia dos municípios (incluindo prefeituras, indivíduos e organizações locais) para a

realização das ações de SAN de maneira que não dependessem exclusivamente do trabalho realizado pela política pública MANA.

> Desse primeiro exercício que se fez com MANA [período 2004-2007] esse era como o *boom* o *plus* de MANA, esse de nutrição com bom tratamento, praticamente se extinguiu, mas o que se extinguiu foi o nome, porém através de todos os projetos que temos há um componente de capacitação, porque todas as estratégias o têm, porque nós queremos deixar capacidade instalada nos municípios, ou seja, que finalmente isto é uma política pública e terá permanência no tempo, mas quando não existam recursos ou dependendo do governante [se busca] que os municípios sejam autossuficientes e possam ser autônomos na execução do programa [...] Da equipe de trabalho também fazem parte cientistas sociais e psicólogos que acompanham a partir de cada uma das estratégias e com base no direcionamento que têm cada um, participam também na capacitação [...]. Mas, já como uma linha ou uma estratégia pontual que trabalhe o bom tratamento já não temos, é transversal em todas as estratégias [...] (gestor, entrevistado em 25/09/2015).

Outra mudança importante que ocorreu nessa terceira linha temática é que lhe foi adicionada a linha temática *Projetos Pedagógicos* que até 2011, funcionava de forma independente. Essa ligação entre duas linhas temáticas será analisada posteriormente. Em conjunto, todas as mudanças que sofreu a linha temática três implicam em novas dinâmicas e prioridades como, por exemplo, a ênfase no fortalecimento das políticas públicas municipais de SAN, mas também implica na perda de outras prioridades em aspectos como as atividades comunitárias ou grupais em temáticas sobre alimentação com bom tratamento, tal como foi identificado por alguns funcionários municipais entrevistados, que percebem que esse tipo de atividades já não eram realizadas.

> O que acontece com essa linha [terceira linha temática] é que mais ou menos desde o ano de 2008 não se voltou a trabalhar, pelo menos a Governação não têm enviado pessoal para continuar esse processo, inclusive nossa mesa de SAN ficou com o nome de *Mesa de SAN com Bom Tratamento* como para não deixá-la fora [...] porque igualmente ao ter esses projetos ai que trabalham diferentes dependências, a ideia é que também seja promovido o bom tratamento com as crianças, mas igualmente não está sendo trabalhada pela Gerência [...] (funcionária municipal, entrevistada em 14/08/2014).

O depoimento anterior é útil para identificar que, alguns funcionários municipais percebem que o componente educativo de nutrição com bom tratamento não está sendo executado no atual período de governo e, além disso, se identifica que também não foi executado no período anterior (2008-2011), pois a funcionária manifestou que a partir de 2008 deixou de funcionar.

Essas mudanças estruturais da terceira linha temática conduziram a mudanças nas estratégias intencionais inicialmente propostas para a linha temática desde 2004. Segundo documento do governo de Antioquia (2013a) essas novas estratégias intencionais são:

a) atualização dos acordos municipais de SAN;
b) formulação e implementação dos Planos Municipais de SAN, que também modificaram as estratégias;
c) fortalecimento do Comitê de Política Social - COMPOS - e as mesas municipais de SAN;
d) capacitação de atores de SAN;
e) jornadas municipais de SAN; e
f) promoção do controle social e fortalecimento de grupos de controle cidadão no tema da SAN.

Nas entrevistas realizadas, identificou-se que a estratégia intencional de *Planos Municipais de SAN* parece ser a estratégia priorizada nessa linha temática no atual período de governo, ainda que, como manifestaram os gestores, existem atrasos no cumprimento das metas planejadas;

> [...] os [municípios] com os que se têm avançado são muito poucos, essa meta esta um pouquinho atrasada [...] por isso até onde fiquei sabendo essa licitação já está em andamento, porque a ideia é formular 70 planos antes de terminar o período [...] (gestor, entrevistado em 20/09/2014).

Esse gestor também manifestou que está em andamento um processo licitatório para adjudicar o contrato com uma entidade que execute essa estratégia dos *Planos Municipais de SAN*, precisamente, segundo o depoimento de outro gestor responsável por esta terceira linha temática, o contrato já foi assinado e está em andamento.

> Desde 2013 têm se acompanhado 30 municípios dos quais 16 já contam com seu plano local de SAN, na atualidade se esta dando acompanhamento a 43 novos municípios das diferentes sub-regiões [...] (gestor, entrevistado em 12/11/2014).

Dos nove municípios onde foi realizada a entrevista com o funcionário municipal, cinco informaram já terem elaborado o Plano Municipal de SAN, e em quatro casos estavam à espera de aprovação por algum órgão municipal. Nessas entrevistas, solicitei ao funcionário a possibilidade de me enviar via e-mail uma cópia do Plano Municipal de SAN, mas somente o

funcionário do município de Amalfi o enviou e confirmou que, apesar de que ainda não havia sido aprovado pela Câmara de Vereadores Municipal, o plano já está em funcionamento, basicamente porque as atividades planejadas coincidem com as planejadas pela GSAN da política pública MANA. O único acréscimo, segundo o funcionário entrevistado, é que a prefeitura municipal de Amalfi financia o almoço escolar para as crianças priorizadas com maior vulnerabilidade dentro do Programa de Alimentação Escolar (PAE). Outra estratégia intencional que tem avançado na sua execução durante o atual período do governo é a das *Mesas Municipais de SAN*, segundo um dos gestores entrevistados,

> [...] aproximadamente 90% dos municípios a tem conformada [a mesa municipal de SAN], das quais 25% estão conformadas para trabalhar conjuntamente outros temas como meio ambiente, infância, adolescência, saúde, família, PAE, desenvolvimento agroambiental e equidade de gênero [...] (gestor, entrevistado em 12/11/2014).

No caso dos nove munícipios onde foram entrevistadas pessoas, todos já contavam com a mesa de SAN formada, mas em dois municípios manifestaram que ainda não estão ativas, e esperam que com o acompanhamento da GSAN retomem o trabalho e possam avançar nas metas, sobretudo na elaboração do Plano Municipal de SAN.

Em termos gerais as estratégias intencionais da linha temática inicialmente chamada como Acordos a Favor da Infância e atualmente denominada como Gestão de Políticas Públicas Municipais", podem ser consideradas como deliberadas, ainda que não totalmente deliberadas, porque existem algumas exceções como, por exemplo, o componente educativo em nutrição com bom tratamento e a elaboração dos acordos municipais no período compreendido entre os anos de 2008 e o 2011 que, pela informação levantada, parece que não foram executados. Além disso, no período atual o componente educativo que era de alta prioridade nessa linha temática, parece ter perdido importância, entre outras coisas, porque os gestores entrevistados manifestaram que passou a ser uma estratégia transversal a toda a política pública MANA, ainda que alguns funcionários municipais e usuários entrevistados a percebem como uma estratégia (intencional) abandonada.

6.2.4 Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional de Antioquia (SISVAN)

Desde que foi estruturada a política pública MANA em 2003, o SISVAN tem por objetivo oferecer informações permanentes e atualizadas sobre municípios, tanto no próprio

município quanto no Departamento, oferecendo dados que possibilitem a tomada de decisões oportunas, eficientes e eficazes relacionadas com a SAN (ANTIOQUIA, 2003). O SISVAN é considerado como:

> [...] um processo permanente de compilação, análise e distribuição da informação necessária para manter um conhecimento atualizado da produção, disponibilidade e consumo de alimentos assim como o estado nutricional da população, identificar suas mudanças, causas e tendências, predizer suas possíveis variações, para tomar decisões oportunamente das ações preventivas ou corretivas de cada caso que precisar (TACSAN *et al.*, 2001, p. 53).

Zuliani (2010) afirma que a ideia de criar o SISVAN surgiu durante o processo de constituição do programa MANA como uma demanda da Mesa Departamental de SAN, em que se detectou a ausência de fontes de informações para realizar o monitoramento dos casos de desnutrição detectados, além da necessidade de um diagnóstico de SAN em Antioquia. No início do Programa MANA (2001-2003), ou seja, antes de sua institucionalização como política pública, o SISVAN focou o seu trabalho na valoração nutricional das crianças que recebiam o complemento alimentar e a medição de indicadores como morbidez e mortalidade por desnutrição. Posteriormente, no período de 2004-2007 essa linha temática se consolidou e se estabeleceu como uma estrutura que basicamente se mantém até hoje, com algumas mudanças no período atual (2012-2015) que serão discutidas posteriormente. Assim, as estratégias intencionais que foram propostas para o SISVAN desde o período 2004-2007 são:

a) vigilância aos usuários do complemento alimentar;
b) assessoria técnica em valoração nutricional; e
c) desenvolvimento de uma ferramenta automatizada denominada SISMANA (ANTIOQUIA, 2007).

Com relação à estratégia intencional *vigilância a usuários do complemento alimentar*, no período de 2004-2007 era realizada vigilância nutricional para crianças menores de cinco anos e onze meses, para estudantes escolares e gestantes que recebiam complementação alimentar, mediante a realização de medidas antropométricas (peso e estatura, entre outras) de modo a realizar o monitoramento dos indicadores nutricionais propostos como meta no Plano de Desenvolvimento Governamental (2004-2007). Para a estratégia intencional de *assessoria técnica em valoração nutricional*, nesse período 2004-2007, os funcionários contratados pela GSAN realizavam assessoria técnica aos funcionários municipais das Direções Locais de

Saúde e dos Hospitais, com o propósito de vigiar a condição nutricional dos 125 Municípios do Departamento, principalmente por grupos de atenção prioritária (pré-escolares, escolares e gestantes). A terceira estratégia intencional, *a ferramenta SISMANA*, foi desenvolvida e aplicada nesse período de 2004-2007 e continha informações sobre indicadores antropométricos e avaliava outros indicadores de tipo alimentar, como a disponibilidade de alimentos básicos por sub-região, a produção local de alimentos, a avaliação do aproveitamento dos mesmos, análise da suficiência alimentar nas famílias, renda familiar, percepção do grau de segurança alimentar nas famílias, entre outros (ANTIOQUIA, 2007).

Depois de processada a informação pela equipe do SISVAN, era realizado um relatório de risco nutricional por município, por programa e por criança. Posteriormente, esse relatório era entregue ao município e a GSAN utilizava essa informação para avaliar o impacto das estratégias desenvolvidas pela política pública MANA (ANTIOQUIA, 2007).

Um aspecto importante da implementação desta linha temática SISVAN no período 2004-2007, é que haviam dificuldades para realizar as medidas antropométricas nos municípios. Nesse sentido, a informação geralmente era levantada pela equipe de funcionários da prefeitura municipal relacionados com as atividades da política pública MANA. Essa informação era coletada pela equipe de profissionais da GSAN e levada para a gerência. Em 2007, estimava-se que somente em 50% dos municípios, a informação era coletada diretamente por funcionários capacitados e contratados pela GSAN, visto que esta gerência não tinha a capacidade econômica e logística para realizar essa atividade nos 125 municípios do Departamento (ANTIOQUIA, 2007). No restante dos municípios, essa ação era realizada pelo funcionário de complementação alimentar ou, inclusive, realizada pelos professores das escolas municipais. Esse tipo de informação tinha imprecisões, porque nem sempre essas pessoas recebiam o treinamento adequado e, além disso, nem sempre os municípios contavam com o equipamento adequado para realizar essas medidas.

Posteriormente, no período de 2008-2011, a linha temática SISVAN continuava sendo executada sob a mesma estrutura e para as mesmas estratégias intencionais do período anterior (ANTIOQUIA, 2011), ainda que, e isso é um fato importante, não foi dada continuidade à estratégia do sistema SISMANA, sendo esta uma estratégia intencional não realizada ou abandonada durante esse período de governo. Os resultados da pesquisa permitiram identificar que a não realização dessa estratégia teve sua origem em um problema que adveio do nível nacional.

> [O SISVAN] tem tido muitos altos e baixos, porque teve uma época em que MANA investiu muitos recursos no assunto porque o que se procurava era que o SISVAN funcionara através de um software no Departamento e se fez todo o processo, teve uma equipe que definiu quais eram as variáveis, como seria o fluxo de informação, como seria a análise da informação e a devolução aos municípios, mas quando já tinham tudo praticamente pronto houve um estancamento desde o nível nacional, pois faz anos que se esta tentando que no Instituto Nacional de Saúde o tema de estado nutricional entre como sujeito de vigilância epidemiológica, então o que eles diziam era que como Antioquia ia fazer um processo diferente ao que iam fazer os outros departamentos, e bom, não sei que outras dificuldades tiveram com o software. Mas, sei que tiveram diferentes obstáculos e finalmente não conseguiram colocar ele para andar, então isso os deixou com muita decepção e deixaram o assunto parado [...] (gestora, entrevistada em 17/11/2014).

Em troca do SISMANA, no período de 2008-2011, utilizou-se o software ACCESS, que também permite a gestão de informação sobre medições antropométricas dos programas de complementação alimentar e dos Centros de Recuperação Nutricional, mas não permitia a gestão relacionada com o componente alimentar (produção, disponibilidade, vias de acesso, etc.) (ANTIOQUIA, 2011). No período atual (2012-2015) e, segundo o depoimento de um dos gestores entrevistados, a GSAN considerou pertinente retomar as estratégias intencionais que haviam sido originalmente propostas para essa linha temática e que, como discutido, foram executadas parcialmente no período anterior, especificamente pelo SISMANA.

No período atual, a linha temática passou a se denominar Sistema Departamental de Vigilância Alimentar e Nutricional[18], quanto ao nome a única mudança foi a adição do termo departamental, mas quanto ao objetivo e, inclusive, às estratégias intencionais houveram mudanças que serão analisadas a seguir. O novo objetivo da linha temática passou a ser

> [...] implementar um sistema que brinde informação suficiente e confiável para a vigilância periódica e sistemática da situação alimentar e nutricional da população e do impacto das ações desenvolvidas pela GSAN, além da construção de um modelo de abastecimento que dê conta da oferta e demanda dos alimentos da cesta básica dos habitantes do departamento, considerando a vocação agrícola das diferentes regiões. (ANTIOQUIA, 2013a, p. 23)

Com relação ao objetivo proposto inicialmente em 2003, a mudança principal consiste na adição de uma estratégia para a construção de um Modelo de Abastecimento de Alimentos. Desta maneira, a nova linha temática do período 2012-2015 conta com as seguintes estratégias intencionais: 1) Sistema de Monitoramento da Gestão de MANA; 2) Sistema Departamental de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN); 3) Modelo do Plano

[18] Embora tenha sido adicionado o termo *Departamental* a esta linha temática, ela segue sendo reconhecida como SISVAN e assim será denominada durante toda a análise.

Departamental de Abastecimento de Alimentos e 4) Avaliação do Impacto das Estratégias de Recuperação Nutricional e Complementação Alimentar.

6.2.4.1 Sistema de Monitoramento da Gestão de MANA

O objetivo desta estratégia intencional é fazer monitoramento da gestão da política pública MANA através de atualização, armazenamento e análise de informações para a tomada de decisões da GSAN. Realmente, o monitoramento já estava estipulado desde a proposta dessa linha temática, porém apenas no período de 2012-2015 passou a constituir uma estratégia intencional específica com um processo claramente estabelecido nas etapas de planejamento, execução, seguimento e avaliação, tal como manifestou uma das gestoras entrevistadas:

> [...] cada projeto [programas das linhas temáticas] desenha um conjunto de indicadores que não aparecem no plano de desenvolvimento [do governo departamental], porque nele aparece só um indicador por projeto [programa das linhas temáticas], mas nós desenhamos outros, embora não sejam muitos, para começar a medir o avanço, os resultados e chegar aos indicadores grandes do plano de desenvolvimento [departamental] [...] então os operadores [da Política Pública MANA] coletam a informação e posteriormente é organizada pelos gerentes de informação e dai saem os indicadores de gestão tanto os de seguimento como os do plano de desenvolvimento (gestora, entrevistada em 20/09/2014).

Portanto, o monitoramento do desempenho da política pública MANA é uma estratégia intencional que pode ser qualificada como deliberada em cada período de análise e que ao longo de todo o processo da Política Pública recolheu aprendizados e experiências que permitiram ajustá-la concebê-la no período atual, ou seja, como uma estratégia intencional específica dentro dessa quarta linha temática.

6.2.4.2 Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)

Embora essa estratégia intencional se apresente com o mesmo nome com que se denominou a quarta linha temática da política pública MANA que está sendo analisada, é importante ressaltar que o SISVAN como estratégia intencional, é considerado no atual período de governo (2012-2015) como um sistema de vigilância estruturado, por sua vez, nas seguintes cinco etapas (ANTIOQUIA, 2013a).

a) Consolidação de uma rede de vigilância, com definição dos eventos a vigiar e a elaboração dos instrumentos para os dois componentes: nutricional e alimentar;
b) Gestão da vigilância alimentar e nutricional nos níveis departamental, municipal e institucional;
c) Análise da informação e gestão do conhecimento;
d) Intervenção dos eventos priorizados; e
e) Monitoramento e avaliação.

Em entrevista com um gestor, este informou que para o cumprimento dessas cinco etapas do SISVAN, a GSAN contratou os serviços do grupo de pesquisa NACER da *Universidad de Antioquia* para o desenho de um protocolo de vigilância epidemiológica do estado nutricional em menores de 18 anos e, além disso, contratou a Faculdade Nacional de Saúde Pública da mesma universidade para a realização do protocolo do componente alimentar. Para tal fim, os funcionários contratados se deslocaram aos municípios para fazer um teste piloto e para avaliar os recursos disponíveis para o funcionamento do SISVAN. Desta maneira, embora esteja em processo de execução, o SISVAN é uma estratégia intencional deliberada que havia sido parcialmente abandonada no período de 2008-2011, especificamente na avaliação do componente alimentar que foi retomada no período atual. Portanto, o SISVAN, como concebido no atual período de governo, trata-se de uma estratégia deliberada que retoma o objetivo que tinha o SISVAN no período de 2004-2007 ao realizar monitoramento dos componentes nutricional e alimentar, lembrando que este último componente, o alimentar, havia sido temporalmente abandonado no período de 2008-2011.

Porém, nas entrevistas com funcionários municipais e usuários, foi possível verificar que estas pessoas não tem conhecimento que o SISVAN está passando por um processo de reestruturação, até o ponto de alguns dos entrevistados considerarem que essa estratégia foi abandonada, tal como o manifestou uma das funcionárias entrevistadas.

> [...] a linha de vigilância nutricional [SISVAN] também não tem estado muito ativa, somente esse ano que a partir da Gerência fizeram uma amostragem [programa piloto anteriormente mencionado], mas não pegaram toda a população de MANA infantil como faziam em anos anteriores, as crianças eram avaliadas duas vezes ao ano e faziam uma devolução dessa avaliação aos municípios para detectar as ações que deviam ser implementadas com as crianças que de repente estivessem com risco e procurar estratégias. A Governação [de Antioquia] pelos meses de maio e junho [de 2014] mandou uns profissionais em nutrição para fazer uma amostragem aleatória, mas por dizer alguma coisa, do programa MANA são 902 [usuários] e escolheram por ai 30 crianças [...] apesar deles especificarem que posteriormente se espera fazer a medição de todas as crianças de MANA infantil e do PAE [...] (funcionária municipal, entrevistada em 14/08/2014).

> [...] esse ano se fez uma prova piloto, vieram da universidade umas profissionais [...] depois vieram outras e fizemos uma reunião com elas fazendo uma revisão para ver que temos aqui para pesar e medir e em que estado estão as coisas. Então concluímos que aqui não temos com que trabalhar e que vai se fazer a gestão para fazer dotação, porque o que fazíamos era pedir para os professores o peso e a estatura, e quando a gente ia olhar de 20 [dados] tinha 21 maus, porque os professores pediam para as crianças para dizer aos pais que mandassem o dado [...] então não estamos preparados para fazer isso (funcionária municipal, entrevistada em 18/08/2014).

No primeiro depoimento, a amostragem à que se refere a funcionária consiste no teste piloto realizado para a elaboração do protocolo do componente alimentar do SISVAN, mas fica evidente a percepção das funcionárias municipais de que esse sistema tem apenas o objetivo de valoração do estado nutricional. Algumas funcionárias municipais informaram que os seus municípios contratam pessoal para realizar as valorações, mas a maioria manifestou que é esperado que a GSAN da política pública MANA enviasse quem as realize, reconhecendo que eles não contam nem com os equipamentos, nem com pessoal capacitado para realizar tal função.

6.2.4.3 Modelo do Plano Departamental de Abastecimento de Alimentos

Este modelo é uma estratégia intencional nova, mas que se desagrega do objetivo do SISVAN original de avaliar o componente alimentar. O modelo tem como objetivo a formulação de um modelo de abastecimento de alimentos no nível departamental, dos alimentos da cesta básica que permita analisar a oferta e a demanda dos mesmos, com o fim de estabelecer diretrizes e estratégias para melhorar a SAN da população, considerando as diferenças regionais (ANTIOQUIA, 2013a). O operador que está realizando a formulação desse modelo é a FAO, e segundo uma gestora entrevistada, espera-se que para o ano de 2015 ocorra uma prova piloto desse modelo, mas ainda não existe previsão de data. Por enquanto, é uma estratégia intencional que apenas está sendo estruturada e sobre a qual não é possível avaliar sua execução ou não execução.

6.2.4.4 Avaliação de Impacto das Estratégias de Recuperação Nutricional e Complementação Alimentar

Esta avaliação também é uma nova estratégia intencional dentro dessa quarta linha temática da política pública MANA, ainda que, como já discutido, a intenção de avaliar o

impacto da Política não é necessariamente uma novidade, mas sim a forma como se pretende realizá-la. Para realizar a avaliação foi firmado um convênio com a Comissão Econômica Para América Latina e o Caribe (CEPAL) com o objetivo de conhecer o custo-benefício que representa para a população a implementação das estratégias de recuperação nutricional e de complementação alimentar (ANTIOQUIA, 2013a). Portanto, identifica-se que a avaliação do impacto da política pública MANA não é necessariamente uma novidade dentro da mesma, a novidade consiste na forma como está sendo realizada e as intenções que a GSAN têm com os resultados que serão obtidos.

> [...] tem uma entidade internacional que está acompanhando no desenho da avaliação de impacto, eu acho que MANA está preocupado por saber se o que esta fazendo vale a pena [...] eles estão contratando projetos que ajudem, a saber, se vão por um bom caminho ou se tem que redirecionar os processos que têm agora [...] (gestor, entrevistado em 17/11/2014).

6.2.5 Desenvolvimento de Projetos Produtivos Agropecuários

Esta quinta linha temática se originou baseada na necessidade de aumentar a disponibilidade dos alimentos nas populações focalizadas que estavam em risco de insegurança alimentar e com filhos menores de 14 anos. Essas populações estavam estabelecidas principalmente nas sub-regiões de Urabá, Magdalena Medio, Bajo Cauca e Nordeste onde se evidenciou uma porcentagem maior de famílias em situação de insegurança alimentar (ANTIOQUIA, 2007). O objetivo da linha desde que se institucionalizou a política pública MANA foi implementar a produção local de alimentos e a oferta de produtos agropecuários básicos, abastecendo as necessidades de consumo, diminuindo o risco de insegurança alimentar e melhorando a qualidade de vida das comunidades (ANTIOQUIA, 2003).

Zuliani (2010) afirma que no processo de constituição do programa MANA, o componente de agricultura da Mesa Departamental de SAN demandou a realização de uma linha de projetos produtivos agropecuários para ensinar às pessoas que além de receber alimentos eles também poderiam produzir alimentos e, dessa maneira, a Política Pública não ficaria restrita ao componente assistencialista. Desde que se estruturou esta linha temática, as estratégias intencionais planejadas para sua implementação foram as seguintes:

a) estabelecimento de projetos produtivos agropecuários para autoconsumo, de caráter familiar, escolar e comunitário;
b) acompanhamento aos municípios por parte de profissionais de campo (agrônomos) na gestão adequada na pós-colheita e comercialização de excedentes com assistência técnica;
c) fortalecimento e monitoramento de projetos produtivos municipais com assistência técnica;
d) ampliação da cobertura de comunidades rurais e novos municípios com sistemas produtivos;
e) fortalecimento da produção limpa com assistência técnica, mediante a utilização de insumos biológicos e inócuos para o ambiente;
f) promoção da participação comunitária para o desenvolvimento de alternativas de complementação alimentar; e
g) propiciar a articulação das entidades que desenvolvem programas de complementação alimentar e nutricional.

Com relação à estratégia intencional de estabelecimento de projetos produtivos agropecuários para autoconsumo, de caráter familiar, escolar e comunitário, o interesse era garantir o alimento necessário para abastecer a cesta básica familiar, respondendo aos costumes locais e, além disso, esperava-se que esses projetos gerassem um excedente para garantir a sustentabilidade dos projetos produtivos. A metodologia proposta pelos projetos era a de aprender-fazendo, com a ideia de fortalecer os processos educativos e sociais no interior das comunidades, evitando criar uma consciência assistencialista nas famílias participantes com o objetivo de incrementar a disponibilidade, o acesso e o aproveitamento de produtos agropecuários básicos para o consumo das famílias em risco de insegurança alimentar e nutricional, mediante o aumento na formação, na diversificação e na produção local de alimentos (ANTIOQUIA, 2007).

No período de 2008-2011, nessa linha temática eram entregues recursos para projetos produtivos de autoconsumo para populações especiais, como é o caso das famílias deslocadas pela violência, em aliança com a entidade governamental ReSA Ação Social[19], a qual tem como objeto esse tipo de população. Além disso, haviam projetos produtivos especiais, os quais eram outorgados a comunidades que os solicitaram e sustentaram com uma proposta.

[19] Rede de segurança alimentar de *La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colômbia*.

Nesse mesmo período o objetivo da linha temática continuava igual, ainda que a forma de executar as estratégias intencionais fosse diferente. As estratégias intencionais foram organizadas em três categorias (ANTIOQUIA, 2011).

a) Escolas de Campo para Agricultores: consistia na formação de grupos organizados de famílias camponesas para desenvolver cadeias produtivas;
b) Hortas Familiares Produtivas: as quais eram entregues a famílias priorizadas, tentando incluir a população indígena e os deslocados pela violência. Dentro da figura das hortas familiares, eram entregues projetos produtivos às mulheres chefe de família; e
c) Parcelas ou hortas de autoconsumo, as quais eram uma iniciativa em aliança com a *Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito* - UNODC - (*United Nations Office on Drugs ad Crime*), que consistia em oferecer hortas familiares para as famílias pertencentes ao programa de erradicação de cultivos ilícitos.

Todas essas estratégias tinham um componente transversal de capacitação e assessoria. Quanto ao funcionamento dessa linha temática durante o período de 2008-2011, chamou a atenção a afirmação de umas das funcionárias públicas de que esta linha temática não teve tanto acompanhamento nem foi realizada da mesma forma como havia sido feito em períodos anteriores.

> [...] no inicio do programa que começou em 2003 teve muito bons resultados porque tinha mais acompanhamento da GSAN, isso foi mais ou menos até 2008, então estavam de olho nas famílias, de que retiraram para vender os produtos, que não fossem somente para a venda senão que daí voltassem a implementar o projeto e tivesse continuidade, mas teve um tempo, mais ou menos desde 2008 até 2011 que a coisa ficou como parada, já não teve tanto acompanhamento por parte da Gerência [GSAN] [...] (funcionária municipal, entrevistada em 14/08/2014).

Na descrição dos quatro períodos de governo nos quais se divide temporalmente a análise da política pública MANA, foi discutido que no período atual (2012-2015) a Política Pública sofreu uma reestruturação significativa na qual, as seis linhas temáticas foram agrupadas em três grandes categorias denominadas *projetos.* Precisamente, essa linha temática de projetos produtivos agropecuários foi incluída no projeto denominado *Atenção e prevenção para diminuir o risco de insegurança alimentar em famílias vulneráveis*, onde

também foram incluídas as linhas temáticas *Complementação alimentar* e *Indução aos serviços de saúde*.

As razões para essa agrupação não aparecem justificadas em nenhum documento conhecido, enquanto nas entrevistas semiestruturadas os gestores argumentaram que foi uma nova estruturação para as linhas temáticas da Política Pública. Não obstante, essa mudança parece ser o resultado de um processo de aprendizado pelo qual passou a GSAN durante todo o processo da Política Pública. Por exemplo, as três linhas temáticas que constituíram o *Projeto* de *Atenção e prevenção para diminuir o risco de insegurança alimentar em famílias vulneráveis*, se caracterizam por terem um forte componente assistencial, seja em entrega de alimentos, insumos para as hortas ou assistência direta por profissionais de saúde.

Nesse projeto no qual foram agrupadas as três linhas temáticas anteriormente descritas, a priorização dos usuários se realiza através da análise dos municípios com maiores Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI)[20], maiores níveis de pobreza e maior percepção de insegurança alimentar. Com a realização das seguintes estratégias intencionais apresentadas abaixo (Antioquia, 2013a).

a) Hortas das Oportunidades, que correspondem ao que nos períodos anteriores foi denominado como projetos produtivos familiares.
b) Empreendimentos Agrícolas, estratégia que antes era denominada Escolas Camponesas Agrícolas e que também foi executada no período 2008-2011.
c) Criação de um modelo departamental de abastecimento de alimentos para a cesta básica, que corresponde ao modelo de abastecimento descrito na análise da anterior linha temática SISVAN.

Portanto, identifica-se que esse modelo de abastecimento é uma estratégia intencional que faz parte tanto da linha temática Projetos Produtivos Agropecuários quanto da linha temática SISVAN. Um elemento importante da participação dessas duas linhas temáticas dentro do modelo departamental de abastecimento consiste em que a FAO é uma organização transversal a esse processo. A FAO tem acompanhado desde seu inicio a política pública

[20] O Índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) procura determinar, com a ajuda de alguns indicadores simples, o nível de cobertura das necessidades básicas da população. Os grupos que não alcançam o umbral mínimo fixado são classificados como pobres. Os indicadores simples selecionados são: habitações inadequadas, com aglomeração crítica e/ou com serviços públicos inadequados, famílias com alta dependência econômica e com crianças em idade escolar que não frequentam a escola. (DANE, 2005).

MANA e tem grande influência em toda a estrutura e dinâmica, como se evidencia na fala da gestora, reproduzida abaixo.

> Temos outro aliado que é a FAO, então a FAO ajuda os municípios, neste momento estamos com um projeto muito grande chamado de Abastecimento, então eles estão ajudando a conformar toda a rede de abastecimento do departamento, espera-se que para o ano que vem seja lograda a terceira fase que é poder fazer uma prova piloto do processo de abastecimento no departamento [...] (gestor, entrevistado em 22/09/2014).

A FAO tem sido um aliado muito importante da política pública MANA, não só pela assistência técnica e o aporte econômico que tem realizado, mas, além disso, ao longo do processo e na atualidade, a FAO tem seu papel mais importante voltado principalmente para essa linha temática de projetos produtivos, pois além de estar realizando o modelo departamental de abastecimento, também atua como operador da estratégia das *hortas das oportunidades* nos diferentes municípios, junto com outros dois operadores que são o Politécnico colombiano Jaime Isaza Cadavid e a ONG italiana CISP.

Com relação à estratégia intencional *hortas das oportunidades* e que anteriormente se denominava *projetos produtivos familiares*, é uma estratégia que vem sendo implementada desde que o MANA era considerado um programa (período 2001-2003). Para 2012-2015, a meta é implementar 35.000 hortas familiares para autoconsumo nas nove sub-regiões (ANTIOQUIA, 2013a). Essa estratégia intencional tem passado por diferentes períodos, em alguns desses sendo priorizada, e em outras deixada em segundo plano, tal como assinala uma funcionária municipal entrevistada e que tem 12 anos de experiência no trabalho com a política pública MANA.

> [...] houve uma época, mais ou menos como desde 2008 até 2011 que a coisa parou, já não tinha tanto acompanhamento por parte da GSAN. Até agora nessa nova administração que voltaram a tomar força os projetos [produtivos] e se vê que estão realizando bom acompanhamento às comunidades com esse tema [...] (funcionária municipal, entrevistada em 14/08/2014).

A visão dessa funcionária traz aportes muito importantes no sentido da evolução do processo, e evidencia o que um gestor da Política Pública comentou sobre as hortas de autoconsumo, a qual é a atividade mais visível dentro desta estratégia intencional das *hortas das oportunidades* para o gestores, funcionários municipais e os usuários.

> Nós nesse período [2012-2015] as chamadas hortas das oportunidades, são um trabalho muito lindo [...] para mim é o trabalho mais lindo. Onde se articula melhor a segurança alimentar é no trabalho das hortas como a gente têm elas agora, porque

> é um conto muito lindo de aprender fazendo, com a estratégia mundial da FAO [...] É uma estratégia educativa que vai desde a parte de formação comunitária e a parte nutricional [...] ensinamos para eles cultivar a terra, sejam agricultores ou não, mas as pessoas se esqueceram de cultivar a terra para autoconsumo, então são ensinados e depois que se ensina tudo que tem que ver com a produção entram as nutricionistas para falar de toda a temática de nutrição adequada, e ensinamos para eles a preparação desses alimentos [...] depois se fazem feiras e eles saem e apresentam sua produção [...] (gestor, entrevistado em 22/09/2014).

O depoimento permite identificar um alto nível de motivação e compromisso da gestora entrevistada com a estratégia das *hortas das oportunidades*, o qual também foi possível identificar nos depoimentos dos usuários desta estratégia, como o manifestou uma usuária que, para a época da entrevista semiestruturada, havia terminado a fase das capacitações.

> [...] excelente, pra mim foi um programa muito excelente, eu não me arrependo de participar nele [...] quando terminaram as capacitações eu senti muita pena [...] porque a integração com outras famílias, a gente apreende muitas coisas que não sabia fazer, eu aprendi muito [...] a gente não têm que estar comprando verduras, nem ovos, desde que a gente trabalhe corretamente [...] (usuária de projeto produtivo, entrevistada em 14/10/2014).

Entretanto, pessoas que já participaram dessa linha temática dos projetos produtivos agropecuários em outros períodos, igualmente manifestaram satisfação com o benefício das hortas e com o tema da capacitação, mas também manifestaram que quando era finalizado o acompanhamento por parte dos funcionários da GSAN, o projeto da horta de autoconsumo também o era.

> A gente era beneficiária e recebíamos capacitações como a cada quinze dias sobre alimentos, com nutricionistas, com psicólogos, também tínhamos uma horta pedagógica onde a gente se juntava e trabalhava lá, também deram sementes para a gente cultivar, deram para nós um livro e um atestado de que a gente participou no programa [...] o projeto durou como oito meses ou um ano e terminou e eu não tenho escutado por estes dias que tinha continuado o projeto aqui no município, ou não fiquei sabendo [...] e a horta acabou [...] (mãe de usuários do PAE, ex-usuária de projeto produtivo, entrevistada em 08/10/2014).

Perante esse depoimento, surge uma interrogação relacionada aos motivos pelos quais os projetos das hortas familiares não tem continuidade quando termina o acompanhamento feito pelos funcionários da GSAN, ou seja, por que as pessoas não conseguiam manter os projetos produtivos quando não têm a presença do funcionário da Política Pública? Essa pergunta foi transferida para os funcionários municipais, e uma das respostas foi a seguinte:

> [...] dão para eles [usuários] frangos ou galinhas, eles os comem e pronto. Entregam peixes, quando estão prontos os comem e pronto. Entregam sementes, as cultivam e senão, pronto. E agora como o clima tem mudado tanto, quando eles têm horta caseira têm dias em que elas são queimadas ou morrem [...] pois são muitas coisas [...] o compromisso deles é muito pouco, porque para eles é passada a ideia que dure no tempo, mas eu não sei, eles não o fazem [...] (funcionária municipal, entrevistada em 18/08/2014).

Realmente a análise da falta de continuidade das estratégias intencionais, como nesse caso dos projetos produtivos agropecuários não é o objetivo desta dissertação, contudo, foi possível observar que alguns funcionários municipais tinham uma percepção positiva e que evidenciavam melhorias no compromisso das comunidades locais.

> Eu vi muitos projetos [...] o que dava para ver era que decaiam, não começavam com muito entusiasmo e decaiam, ou de repente não os capacitavam muito bem, porque eles consumiam o capital e acabava o projeto. Mas agora eu vejo que as pessoas estão tomando mais consciência nesse sentido e, pelo menos, os projetos que se desenvolveram no ano passado [2013] ainda estão funcionando bem, porque já não é como antes, porque os grupos eram muito numerosos e se desintegravam e acabavam, agora estão trabalhando com grupos menores, com famílias e então você sabe que já dói mais para cada pessoa e agora é mais fácil fazer o seguimento [...] (funcionária municipal, entrevistada em 15/08/2014).

Não obstante, esta funcionária manifestou que os projetos que estão funcionando bem, ainda estão sendo acompanhados. Uma questão importante é analisar por que uma vez finalizada a etapa dos projetos produtivos nos municípios, este deve disponibilizar funcionários para continuar o seguimento técnico das hortas, porém dentro da abrangência da pesquisa só era contemplada a figura da Empregada de Complementação Alimentar (ECA) ou funcionária municipal de SAN, que não se responsabiliza pela execução dos projetos produtivos e, por esse motivo, não tinha capacidade de informar com profundidade como funciona o programa.

Finalmente, pode-se dizer que a linha de projetos produtivos é uma estratégia intencional, planejada durante o processo de constituição da política pública, e que tem se convertido em estratégia deliberada durante todos os períodos de governo. Entretanto, através da informação que foi obtida durante as entrevistas, essa linha apresentou muita força nos períodos de 2001-2007 e foi retomada no período atual de 2012-2015. Desta maneira, com relação às estratégias intencionais dessa linha temática, de certa forma, as estratégias chegam a ser deliberadas enquanto a equipe técnica da política pública MANA acompanha os projetos produtivos, mas quando acaba o acompanhamento, as atividades também param, como no caso da discussão sobre as hortas familiares.

6.2.6 Projetos Pedagógicos

O objetivo desta linha temática dentro da política pública MANA é atualizar os projetos educativos dos centros educativos rurais dos municípios, a partir da construção de projetos pedagógicos pertinentes e do fortalecimento das comunidades educativas, através do enfoque de SAN (ANTIOQUIA, 2003). Esta linha temática nasce junto com a linha de projetos produtivos agropecuários, graças à percepção do componente agropecuário da Mesa Departamental de SAN de que se deveriam ser articuladas as ações produtivas com as educativas para melhores resultados e a criação de consciência sobre a importância da nutrição nas comunidades participantes (ZULIANI, 2010).

A intencionalidade desta linha temática era a de gerar uma cultura de SAN no Departamento de Antioquia, através da promoção de práticas formativas em cenários propícios para incentivar a aprendizagem dos estudantes, complementando o trabalho escolar e potencializando o desenvolvimento integral das comunidades. Essa linha temática foi implementada nos 125 municípios do Departamento, onde os canais de contato eram as prefeituras municipais, as secretarias de educação, as direções de núcleo educativo, reitores, docentes, estudantes e famílias (ANTIOQUIA, 2007).

No período de 2004-2007, para a realização do exercício pedagógico foi efetuada a formulação e aplicação de Projetos de Aula, os quais consistiam em propostas educativas assumidas pelo docente de acordo com os interesses dos seus estudantes, seus hábitos alimentares e estilos de vida, assim se esperava conformar o Projeto Educativo Institucional - PEI - como uma ferramenta de planejamento formulada por cada instituição para dar respostas às perguntas que orientam a prática educativa. Posteriormente, esperava-se que os PEIs fossem fornecer insumos para a formulação de Planos Educativos Municipais pertinentes com as características socioeconômicas e culturais de cada comunidade de Antioquia (ANTIOQUIA, 2007).

As atividades da linha para esse período de governo eram: Articulação do Projeto de Aula com o Projeto Pedagógico Produtivo, Projeto Ambiental Escolar e Restaurante Escolar para detectar e atender a situação alimentar e nutricional dos estudantes. A atividade do projeto produtivo pedagógico começou com muito entusiasmo em todas as escolas rurais, mas com o passar do tempo foi perdendo fôlego e foi sendo abandonada na maioria das instituições educativas. Também foi realizada a inclusão do tema da SAN nos planos de estudo e currículos de formação escolares, aproveitando projetos produtivos escolares como

cenários de aprendizado para Projetos de Aula e Projetos Ambientais Escolares significativos, além de assessoria técnico-pedagógica para incorporar o Projeto Educativo Institucional, ao Plano Educativo Municipal, com os logros alcançados nos Projetos de Aula que enfatizam a segurança alimentar e nutricional (ANTIOQUIA, 2007).

Além dessas ações, a linha tinha projetos especiais que tinham uma função complementar ao apoio dos projetos pedagógicos nas escolas.

a) A Metodologia da Alternância: se realizou em parceria com a ONG Casas Familiares da França, com a proposta de incluir no currículo de formação possibilidades de fazer a prática e a teoria conjuntamente. Esse projeto foi concebido de maneira piloto em três escolas de municípios diferentes.
b) Escolas Campesinas Agropecuárias: era realizada em parceria com a FAO e consistia em agrupar pessoas adultas que tivessem projetos agropecuários e as organizavam para que as suas colheitas pudessem ter uma produção padronizada e serem rentáveis para a comercialização.
c) Família a Teu Lado, Aprendo: era realizada em parceria com a Secretaria de Educação para a Cultura, com o objetivo de capacitar às famílias das crianças entre 3 e 6 anos na preparação para o ingresso escolar.

No caso dos projetos especiais, o da Metodologia da Alternância foi abandonado, o das escolas Campesinas Agropecuárias continuou nos períodos seguintes. Na linha de projetos produtivos e a de Família a Teu Lado, Aprendo, foi retomada no período atual dentro do grande projeto de políticas públicas, mas não diretamente nos projetos pedagógicos.

Aprecia-se na descrição dos acontecimentos realizados no relatório correspondente ao período de 2004-2007, a grande ênfase dada sobre a importância da linha de projetos pedagógicos dentro da política pública MANA, no processo compreendido entre esse período, e as ações durante esse período foram realizadas segundo o planejado, convertendo as estratégias deliberadas em estratégias intencionais. Tive a experiência de trabalhar em um município de Antioquia no ano de 2006, acompanhando os programas de complementação alimentar, e tive a oportunidade de vivenciar como se realizava a execução dessa linha, a qual era muito visível e gozava do reconhecimento tanto da comunidade em geral e do setor educativo, principalmente pela presença dos projetos produtivos pedagógicos nas escolas.

Na transição ao período de governo seguinte, notou-se uma considerável diminuição da centralidade do tema pedagógico no discurso apresentado no relatório correspondente ao

período de 2008-2011, no qual é informado como foi o funcionamento dessa linha durante esse período de governo. Sem detalhar muito como era realizado o trabalho, a equipe da GSAN informou nesse relatório que as ações se resumiram em duas: primeiro se promovia a modificação dos Projetos Educativos Institucionais para incluir a SAN como um elemento transversal em todas as áreas do conhecimento e, em um segundo momento era dada continuidade aos Projetos Produtivos Pedagógicos ou Hortas Escolares, os quais ajudavam como complemento da primeira estratégia, ao incluir a prática de cultivar, cuidar e fazer a colheita dos alimentos (ANTIOQUIA, 2011).

Na atualidade a linha de projetos pedagógicos também foi agrupada, segundo a nova classificação, das linhas temáticas do atual Plano de Governo Departamental, e agora estão incluídos no projeto de Gestão de Políticas Públicas em SAN, junto com o que antes era a linha de nutrição com bom tratamento.

No atual período, os projetos pedagógicos são considerados como instrumentos de planejamento didáticos sustentados na transversalidade que propicia a integração dos conteúdos em torno do estudo de situações, interesses e necessidades da comunidade educativa. Portanto, o seu objetivo é fortalecer o processo pedagógico dos municípios e da comunidade educativa, através da inclusão e/ou o fortalecimento da SAN nos Planos Educativos Municipais (PEM) e nos Projetos Educativos Institucionais (PEI) das instituições educativas e nos Centros Educativos Rurais do Departamento, para a formulação e implementação de projetos de aula, mediante a implementação de uma proposta metodológica, com o fim de prevenir ou diminuir o risco de insegurança alimentar (Antioquia, 2013a).

As estratégias planejadas para o cumprimento do objetivo da linha de projetos pedagógicos para o atual período de governo foram complementadas, com base nas estratégias planejadas desde o período de 2004-2007.

a) Participar nos micro-centros municipais liderados pela Secretaria de Educação, para socializar os avanços do processo de inclusão da SAN nos PEI;
b) Elaborar um desenho metodológico para a formulação ou fortalecimento dos projetos de aula;
c) Realizar encontros municipais de Cenários Pedagógicos em SAN;
d) Realizar visitas de seguimento ao processo de inclusão ou formulação de SAN no PEM, PEI e projetos de aula; e

e) Desenho e ativação da rede virtual de educadores em SAN (ANTIOQUIA, 2013).

O que se evidenciou durante as entrevistas com os diferentes atores da Política Pública foi que não se deu muita relevância a esta linha, embora algumas funcionárias municipais manifestaram que a linha encontra-se em operação neste momento nos seus municípios.

> [...] isso é responsabilidade de educação (os projetos pedagógicos) [...] o ano passado que finalizou como em novembro tinha uma pessoa da Gerência em toda essa parte, fazendo capacitação com os pais, os professores, fazendo projetos, inclusive apresentaram a socialização de um dos projetos que fizeram na Governação, muito bom, vamos ver que sejam aprovados, mas têm seguido funcionando [...] (funcionária municipal, entrevistada em 12/10/2014).

Por outro lado, parece estar na percepção dos usuários mais associado com a linha de Projetos Produtivos, no sentido de que é considerado como funcionando apenas nas escolas que contam com horta escolar onde há produção de alimentos, como se pode ver nos relatos a seguir:

> [...] sim, no colégio tem horta [...] os produtos levam para o restaurante e também para a comercialização. Como é uma granja, então há vacas, porcos, galinhas, então eles vendem para a manutenção do colégio e da horta, além de usar para o restaurante. Quando as crianças trabalham na horta, distribuem para as casas [...] (mãe de usuário de PAE, entrevistada em 08/10/2014).

> [...] os alimentos que produzem usam para o restaurante, porque como o que oferecem [a política pública MANA] é para um café da manhã, então na escola complementam para dar almoço [...] com os mil pesos [aproximada 1.2 real] que aportam os pais [...] (mãe de usuário de MANA Infantil e PAE, entrevistada em 14/10/2014).

No atual período de governo, foi abandonada a estratégia dos projetos produtivos pedagógicos (hortas escolares) ou pelo menos não aparece dentre as estratégias intencionais da linha que apresenta o documento oficial do Departamento de Antioquia (2013a). Não obstante, foram encontradas referências a estes, pois quando se perguntava aos usuários se conheciam a linha de projetos pedagógicos, alguns deles informaram que na escola de seus filhos há horta escolar, como se aprecia nos depoimentos citados anteriormente. Por outro lado aparece uma nova pretensão ou intenção com a criação da rede virtual de educadores chamado de *Construyendo MANA*, estratégia que está sendo executada e que parece ter sido bem acolhida pela comunidade educativa.

Em termos gerais a linha de projetos produtivos é uma estratégia intencional da política pública MANA, que se converteu em deliberada em todos os períodos de governo,

mantendo seu objetivo estável e na qual se evidenciaram mudanças durante o processo, como é o caso de estratégias abandonadas, como os projetos produtivos pedagógicos e novos pretendidos ou intenções, como a rede virtual de educadores.

Até este ponto, foi realizada a análise do processo de formação de estratégias na política pública MANA através das suas seis linhas temáticas. Em síntese, se identificou que durante todo o processo aconteceram mudanças quanto à execução das estratégias intencionais, ainda que, podem ser consideradas mudanças de forma e não necessariamente da estrutura da política. Uma análise histórica das mudanças mais relevantes em cada um dos quatro períodos de governo pelos quais passou a Política Pública permite identificar que: o período de 2001-2003 pode ser caracterizado como o de formação e estruturação da Política Pública, já o período de 2004-2007 foi um período de consolidação no qual se deu continuidade às atividades do período anterior, porque, como discutido, apesar da mudança do governador de Antioquia, basicamente continuaram tanto a mesma linha quanto a mesma equipe de trabalho.

Sobre o período de 2008-2011, observou-se que a equipe de governo que chegou, encontrou uma política pública consolidada e em andamento, e o que se tornou evidente foi um alto interesse por ampliar a cobertura e os indicadores de impacto, e não necessariamente em fazer ajustes às estratégias intencionais em assuntos que pudessem demandar mudanças ou reavaliação. Finalmente, o período atual de 2012-2015 que, como discutido anteriormente, tinha maior filiação política com os governos dos períodos de 2001-2003 e 2004-2007, se evidenciou que não necessariamente deu continuidade aos processos do período imediatamente anterior (2008-2011), mas realizou uma reavaliação das formas de executar as estratégias intencionais em todos os períodos anteriores, fazendo ajustes a partir do aprendizado obtido durante todo o processo, até o ponto de fazer uma nova redistribuição das linhas temáticas em três grandes projetos.

Dessa maneira, apesar das mudanças que aconteceram no processo da Política Pública até a atualidade, identifica-se um interesse de parte dos gestores da mesma em dar cumprimento às linhas temáticas como foi planejada e desenhada a Política Pública desde que era considerada como o Programa MANA, até se consagrar como política pública MANA segundo a Portaria 017 de 2003. Também, nota-se que MANA, como Política de SAN, continua inserida no discurso internacional e mundial da SAN e, por conseguinte no discurso desenvolvimentista. A análise do processo de formação de estratégias também permitiu identificar algumas dificuldades para a execução das estratégias intencionais, especialmente, quando as atividades são realizadas no nível municipal, ou seja, quando passam a ser

principalmente de responsabilidade das prefeituras municipais. Esse último aspecto será analisado no capítulo seguinte, onde se discute a relação com a Política Pública dos diferentes atores do nível departamental e municipal (Ver a síntese das estratégias, ANEXO B).

7 ANÁLISE DA RELAÇÃO DOS ATORES NOS NÍVEIS DEPARTAMENTAL E MUNICIPAL COM A POLÍTICA PÚBLICA MANA

A política pública MANA estabeleceu suas estratégias intencionais desde o início do Programa MANA (2001-2003) e durante todo o processo analisado nessa pesquisa, através de diferentes programas e projetos específicos que foram analisados anteriormente, todos eles tomando como referência as seis linhas temáticas da Política Pública. Para implementar esses programas e projetos, não é suficiente apenas a sua identificação e planejamento, mas também é necessário a definição de como implementar as estratégias intencionais planejadas, e como fazer para que as mesmas passem a ser estratégias deliberadas. Retomando as análises de Mintzberg e Jørgensen (1995), a estratégia vai além do que a organização diz que vai fazer e deve ser entendida como o que realmente fez.

Por essa razão, na análise do processo de formação de estratégias na política pública MANA, foi possível identificar que, desde seu início, a GSAN da política pública MANA, como responsável pela implementação de suas estratégias intencionais, realizou diversas ações de gestão de recursos econômicos, logísticos e técnicos através de parcerias com entidades públicas, privadas, ONG´s e entidades público-privadas. Toda essa gestão é intencional, no sentido de que foi planejada desde o processo de constituição da política pública MANA, e que para materializar todas as estratégias intencionais das diferentes linhas da Política, era necessária gestão e busca de financiamento através do modelo interinstitucional e intersetorial sobre o qual se concebeu o Programa MANA no período de 2001-2003. Portanto, embora não seja identificada diretamente como uma linha temática ou como um programa ou projeto da política pública MANA, deve ser considerada como uma estratégia intencional, pois dessa maneira é que a política pública MANA tem sido implementada durante esses quatro períodos de governo.

Essa vinculação de diferentes atores e organizações do Departamento de Antioquia foi denominada por Zuliani (2010) como a construção intersetorial e interinstitucional da política pública MANA. Considera-se que a construção dessa ampla rede de atores e organizações em torno da política pública MANA permite que na atualidade exista um alto nível de corresponsabilidade entre a realização dos programas e projetos para a busca da promoção da SAN no Departamento de Antioquia.

Os resultados da pesquisa permitiram identificar que a GSAN, como órgão superior e diretor da política pública MANA, consegue ter grande nível de controle sobre as atividades realizadas no nível departamental, mas não tem a capacidade de garantir, no nível municipal,

que todas as estratégias intencionais sejam efetivadas. Portanto, esse último processo de realização das estratégias, acompanhamento e controle sobre as atividades realizadas é delegado, na maior parte dos casos, à prefeitura municipal.

Por essa razão, dentro das corresponsabilidades na implementação da política pública MANA, as prefeituras municipais desempenham um papel relevante através da destinação de recursos econômicos, físicos e humanos para garantir que as estratégias intencionais da Política passem a ser deliberadas. Identificou-se que as prefeituras municipais têm dificuldades no cumprimento dessas responsabilidades com a Política Pública, principalmente pela falta de recursos humanos, de infraestrutura e econômicos. Além disso, nota-se, de modo geral, que as prefeituras municipais têm feito o mínimo requerido, ou seja, a contratação de um funcionário para executar as ações demandadas a partir da GSAN da política Pública, além de dispor da infraestrutura básica para o trabalho deste funcionário e para o armazenamento dos complementos alimentares dos diferentes programas da Política.

Desde a implementação do Programa MANA entre 2001 e 2003, o papel das prefeituras têm sido mais passivo que ativo, no sentido de ficar à espera do que "é pedido e feito" pela GSAN ou pelo Governo de Antioquia e, segundo informações obtidas através das entrevistas com os funcionários municipais, esse papel de ator passivo dentro da Política Pública continua igual até hoje, especialmente pela pouca disponibilidade de recursos econômicos para a realização das estratégias.

> [...] de repente uma sugestão é que o programa [política pública MANA] brinde para nós o transporte para ir até as comunidades rurais e fazer um pouquinho mais de sensibilização, porque igual a gente é *contratista* [não é funcionário concursado], então a prefeitura não financia o transporte. A gente é que tem que pagar [...] (funcionária municipal, entrevistada em 29/08/2014).
>
> [...] nós estamos em falta de mais pessoal, ou seja, recurso humano e recursos para a logística, para a gente se deslocar e para cumprir com tudo o que a Gerência [GSN] nos solicita [...] (funcionária municipal, entrevistada em 15/08/2014).
>
> [...] por exemplo, neste momento, para cumprir o plano [diferentes programas da Política Pública] precisa-se de recursos econômicos, porque o município [prefeitura] tem poucos recursos próprios, mas querem que o município faça muitas coisas, mas os recursos não o permitem [...] (funcionária municipal, entrevistada em 13/08/2014).

Esses depoimentos permitem identificar vários pontos relevantes. O primeiro já discutido, sobre a falta de recursos econômicos, é identificado pelas funcionárias entrevistadas como um obstáculo para realizar as estratégias da Política, as quais não chegam a ser completamente deliberadas, precisamente, pela dificuldade da sua execução no nível municipal. Outro elemento é o tipo de vinculação laboral que estes funcionários têm com a

prefeitura municipal. Nesse sentido, na maioria dos casos, esses funcionários não são concursados (têm um contrato temporário) e, por essa razão, a prefeitura municipal está impedida legalmente de financiar seus deslocamentos entre o munícipio ou fora dele. Esta situação foi vivenciada diretamente por mim quando trabalhava como nutricionista na política pública MANA. Desta forma, durante as visitas aos munícipios, os funcionários afirmaram que não era possível cumprir com todos os compromissos pelas restrições de deslocamento, e consequentemente, as estratégias não eram realizadas completamente ou somente eram realizadas nos locais mais próximos à cidade ou de acesso mais fácil.

A carência de recursos econômicos no nível municipal também dificulta outras estratégias da Política Pública, como a de garantir que os complementos alimentares cheguem de maneira gratuita aos usuários, como foi discutido durante a análise dos Programas MANA Infantil e PAE da linha temática Complementação Alimentar, em que também se identificou que o "salário" das manipuladoras de alimentos nas escolas era pago através de aportes econômicos dos pais das famílias, sendo uma situação tão frequente que até é identificada como um "requisito" para se beneficiar da política pública MANA, tal como manifestou uma das usuárias entrevistadas, que considera baixo o valor da cota paga pela alimentação.

> […] o que me motiva é, por uma parte o econômico, porque a gente não tem sempre dinheiro para o lanche, pois tenho quatro crianças na escola, então nesse caso o restaurante é muito econômico e muito nutritivo [...] temos que dar mil pesos [aproximadamente 1,2 real] semanais por cada criança e é mais barato que dar dinheiro para eles todos os dias, porque com mil pesos eles não conseguem comprar o lanche e, além disso, não temos quatro mil pesos todos os dias só para isso [...] (mãe de usuários do PAE, entrevistada em 08/10/2014).

> [...] sim, para o café da manhã são duzentos pesos diários e pela sopa [almoço] trezentos. Mas como há crianças que às vezes não levam a moedinha, então as pessoas normalmente nas segundas-feiras dão os mil e quinhentos pesos do almoço da semana e os mil do café da semana, ou seja, uma criança que está nos dois deve aportar dois mil e quinhentos [2,2 reais]. Mas há pessoas que não têm para dar o dinheiro completo, então, há crianças que são patrocinados por pessoas que pagam por eles [...] (mãe de usuário do PAE, entrevistada em 26/09/2014).

O pagamento por parte dos usuários para "cofinanciar" a realização de algumas estratégias da Política Pública pode ser considerada uma estratégia emergente, no sentido de que a intencionalidade de cobrar dinheiro aos usuários não estava previamente planejada na Política Pública. Essa cota de aportes partindo dos usuários[21] foi a que permitiu finalmente,

[21] Na Colômbia desde a expedição da Lei n. 100 de 1993, existe a cobrança de aportes para o sistema de saúde, tanto para ter acesso ao serviço de saúde para quem tem capacidade de pagamento no regime contributivo, como para os usuários do regime subsidiado, que precisam fazer pagamento de "co-pagamentos" o *copagos* e cotas moderadoras (http://www.saludcolombia.com/actual/htmlnormas/Acuer260.htm). Essa prática tem se

que os usuários pudessem acessar o serviço de restaurante escolar, fazendo com que essa estratégia do complemento alimentar escolar fosse deliberada no nível municipal. Essa cota dos usuários é generalizada em praticamente todos os municípios do Departamento de Antioquia, ainda que, naqueles municípios onde o processo de entrega dos insumos para o complemento alimentar escolar foi descentralizado (tal como descrito na análise da linha temática de *Complementação Alimentar* para o Programa de Alimentação Escolar - PAE -), identificou-se que, pelo fato da prefeitura municipal receber e administrar diretamente os recursos econômicos para a entrega do complemento alimentar do Programa PAE, parece haver uma maior eficiência no uso dos recursos econômicos e, portanto, menor necessidade de que os usuários realizem esses aportes.

Essa estratégia de descentralizar a entrega dos complementos alimentares do Programa PAE e que surgiu especificamente no período do governo atual (2012-2015), é considerada como uma estratégia emergente, devido ao fato de ela surgir da revisão e ajuste de todo o processo de implementação da política pública MANA nos períodos de governo anteriores e, como resultado do aprendizado no processo da estratégia de complementação alimentar escolar, embora não seja puramente emergente, pois se desprende de uma estratégia intencional prévia, como afirma Mintzberg (2008) não existem estratégias puramente deliberadas nem puramente emergentes.

Ainda sobre a linha de análise da relação do usuário com a política pública MANA, a pesquisa permitiu identificar que os programas de complementação alimentar (Programa MANA Infantil e PAE) são os de maior reconhecimento pelos usuários e os de maior nível de aprovação, devido ao fato de além de receber o alimento, isso ajuda na economia familiar, especialmente das famílias com maior número de filhos ou com maiores níveis de pobreza econômica.

> [...] é uma ajuda para mim, por exemplo, nos últimos dias estive sem trabalho, mas como tenho o leitinho e as bolachinhas sempre é um complemento para mim neste momento, então ajuda [...] e com o menino que está na escola, ele recebe o lanchinho, esse é um complemento para ele que também ajuda [...] (mãe de usuários de MANA Infantil e PAE, entrevistada em 7/10/2014).
>
> [...] ajuda no econômico, porque às vezes eu não tenho para o almoço, então facilita muito as coisas, porque na escola se faz muito bem o almoço [...] (mãe de usuário do PAE, entrevistada em 08/10/2014)
>
> [...] é um benefício muito grande porque a gente poupa dinheiro, porque a partir disso isso [desde que começou a participar num projeto produtivo da linha temática

estendido a outros programas sociais na Colômbia como é o caso dos programas de complementação alimentar.

> Projetos Produtivos Agropecuários] não tenho que comprar cenoura, então, veja que a gente vai poupando, ovos também não tenho que comprar. Tudo isso é dinheiro que a gente vai poupando para outras coisas [...] E o outro [Complemento MANA Infantil) também tem ajudado muito porque é um lanche, então eu posso dar para ele [o filho] levar para a escola [...] (mãe de usuários de MANA Infantil e Projeto Produtivo, entrevistada em 14/10/2014).

O impacto social dessa linha temática de complementação alimentar também é percebido pelos gestores e funcionários públicos entrevistados. Eles também reconhecem que, de modo geral, a complementação alimentar é a principal referência da política pública MANA, pois além do aporte à SAN, alivia também os problemas econômicos de muitas famílias que possuem dificuldades para comprar diretamente os alimentos.

> [...] eu acho que o aporte é em termos de disponibilidade [dos alimentos oferecidos], que finalmente ajuda às pessoas para acessar a uma alimentação x [...] porque a gente enfrenta uma situação, é que temos famílias que às vezes dependem desse leite e dessas bolachas de MANA Infantil, e a gente se pergunta: mas como? E essa é a realidade [...] então pode se dizer que um dos aportes grandes que faz o programa [MANA Infantil] é que finalmente lhe chega alimentação a uma população importante [...] (gestor, entrevistado em 11/09/2014).

Desde o início da polítca púbica MANA e, até hoje, os programas de complementação alimentar são considerados chave, porque são os de maior incentivo para as famílias mais vulneráveis se vincularem às outras estratégias intencionais da Política que fazem parte das outras cinco linhas temáticas. Inclusive, em função de minha experiência profissional e também graças aos depoimentos de alguns usuários entrevistados, identificou-se que para alguns usuários, MANA, é sinônimo de entrega de leite e bolachas, e estes não necessariamente tem a capacidade de identificar que existe um programa ou projeto chamado PAE, tampouco outros programas, estratégias e linhas temáticas da Política Pública.

Esse desconhecimento por parte dos usuários e, inclusive de alguns funcionários públicos, da forma como a Política é implementada, por exemplo, das mudanças estruturais que sofreu no último período do governo de 2012-2015, quando foram criados três grandes projetos para agrupar as seis linhas temáticas, gera um ambiente de insatisfação no sentido de algumas pessoas pensarem que MANA, como política pública, não faz outras ações, e que deixou de fazer atividades que anteriormente realizava ou que as faz com menor frequência

> [...] sim, muitos [programas ou linhas temáticas] não estão operando, praticamente não estão muito vigentes, porque têm colocado muita atenção nos programas de MANA Infantil e PAE. O acompanhamento sobre tudo dos funcionários da Universidade de Antioquia tem se focado muito nestes temas, mas realmente, sim há outros [programas] que têm diminuído em comparação quando começou MANA,

> que eram mais constantes, mais frequentes e mostravam maiores resultados [...] (funcionária municipal, entrevistada em 14/08/2014).

Com relação ao componente de educação dos programas de complementação alimentar, anteriormente foi discutido que na atualidade é realizada por funcionários contratados pela *Universidad de Antioquia* em cada município. Foi identificado que estes funcionários se limitam a cumprir com um número específico de atividades de capacitação, previamente estabelecidos no contrato dessa universidade com a GSAN da política pública MANA, portanto, nem sempre toda a população que é usuária dos programas de complementação alimentar se beneficia efetivamente da estratégia educacional. Por essa razão, durante as entrevistas foi recorrente a crítica por parte das funcionárias municipais e de alguns usuários em relação à falta de maior educação que acrescente as estratégias intencionais da linha temática de complementação alimentar.

> [...] eu sou usuária faz tempo, e lá [na prefeitura] não capacitam as famílias, lá somente citam a gente para entregar o leite, para pesar e medir a criança e não fazem mais acompanhamento [...] eles não chamam a gente para se capacitar com as crianças ou para uma integração ou algo assim, não, lá cada qual se dedica só a entregar o leite mensalmente, como um trabalho normal [...] (mãe de usuário MANA Infantil, entrevistada em 07/10/2014).

> [...] de repente, falta mais comunicação, porque eu fico sabendo no trabalho com a comunidade e principalmente com a comunidade rural, que não tem boa comunicação, eles não são informados [das atividades do Programa MANA Infantil] sobre o que devem fazer, não sabem para quem é, nem cada quanto, quem entrega isso, ou seja, o pessoal têm muitas dúvidas, então eu acho que faltam mais capacitações, de repente por rádio, não sei qual seria o melhor meio [...] então, elas [mães usuárias] sempre estão perguntando [...] as mães são muito dedicadas e elas se interessam muito pelos seus filhos, então falta sim mais comunicação [...] (mãe de usuários de MANA Infantil e PAE, entrevistada em 26/09/2014).

> [...] a gente aqui no município tem muito de onde se alimentar, o que acontece é que às vezes não sabemos utilizar os recursos [...] falta educação, isso é sempre o que eu percebo que está em falta, porque se você for às comunidades rurais você vê as goiabas se perdendo [...] ou vendem o que têm e compram coisas menos nutritivas, ou vendem as frutas para comprar suco em pó [...] este município não está morrendo de fome, mas não sabemos utilizar as coisas [...] (funcionária municipal, entrevistada em 15/08/2014).

Através desses depoimentos identificou-se a preocupação pela falta de educação e capacitação dos programas da linha temática de *Complementação Alimentar* em diferentes temas e visto por diferentes perspectivas, as quais são contraditórias quando relacionadas com os depoimentos dos gestores, onde nota-se o destacamento do componente educativo como uma das principais intencionalidades da GSAN. Esses gestores consideram que a política pública MANA tem uma grande capacidade e tem realizado mudanças pertinentes nas

metodologias para as capacitações, embora isso não seja percebido nos munícipios, tal como foi possível observar nos depoimentos anteriores.

> […] vou tentar ser muito sincera: neste momento há quatro coisas que considero como aportes muito relevantes de MANA [da política pública], o primeiro é a capacitação, eu acho que capacitação é o tema transversal e o *plus* de todos os projetos, programas e estratégias que tem MANA. O outro é a assessoria e a assistência técnica. O outro é a complementação alimentar. O quarto são os projetos produtivos. É como essa capacidade instalada que estamos deixando nos municípios frente a todos estes projetos de auto abastecimento, estamos deixando com as pessoas do campo, destacando o tema da agricultura familiar [...] (gestora, entrevistada em 25/09/2014).

É possível perceber como os gestores têm sido insistentes com o tema da capacitação e a capacidade instalada que estão deixando nos municípios, mas também foi possível perceber nos depoimentos das funcionárias municipais e usuários como essa responsabilidade de realizar educação em temas de SAN não é uma estratégia totalmente deliberada pelo fato de não chegar a todos os usuários da política pública MANA. Adicional a isso, nas entrevistas com os gestores da GSAN, também se identificou que essa gerência considera que a educação e capacitação dentro dos programas de Complementação Alimentar também é uma estratégia em corresponsabilidade entre a GSAN e as prefeituras municipais, ou seja, que o não cumprimento ou cumprimento parcial desta atividade não é de responsabilidade exclusiva da GSAN.

Portanto, identifica-se uma contradição perante a forma como é operacionalizada esta estratégia intencional, por um lado os depoimentos dos gestores da GSAN consideram que essa estratégia educativa está suficientemente consolidada, mas por outro lado isso contradiz o que opinam alguns funcionários municipais e usuários e, ainda há uma contradição quanto à corresponsabilidade da ação educativa, no sentido que, a prefeitura municipal parece responsabilizar a GSAN pelo não cumprimento dessa estratégia, enquanto a GSAN parece responsabilizar o município por não cumprir com seus compromissos estabelecidos quanto às ações de capacitação e educação.

Neste ponto é importante considerar os resultados identificados pela pesquisa frente ao objetivo da política de melhorar a SAN da população, em especial das crianças menores de 14 anos classificadas como a população mais pobre do Departamento. Se observa então que o compromisso de MANA é melhorar a SAN para sua população alvo com as quatro dimensões que definem toda a ação em SAN, segundo a definição da FAO (1996): disponibilidade, acesso, aproveitamento biológico e estabilidade. Finalizando a discussão, será realizada uma

breve discussão sobre o avanço da política pública MANA para essas quatro dimensões da SAN.

a) Disponibilidade física dos alimentos: neste componente é pouco o que a política pública MANA pode interferir, pois está mais direcionado à oferta de alimentos, como sendo uma função do nível de produção de alimentos Neste sentido, a pretensão da GSAN de MANA é fazer o monitoramento através da linha do SISVAN, na qual considera o conhecimento de informação sobre a produção, disponibilidade e consumo de alimentos, com o objeto de conhecer a situação de SAN dos municípios. No atual período de governo, como parte da linha de projetos produtivos, está em desenvolvimento a elaboração de um modelo de abastecimento de alimentos de cada sub-região com a finalidade de estabelecer diretrizes e estratégias intencionais para melhorar a SAN da população, considerando as diferenças regionais (ANTIOQUIA, 2013a);
b) Acesso econômico e físico aos alimentos: essa é a dimensão em que a política pública MANA impacta mais aos seus usuários, que consiste na entrega de alimentos entre os diferentes programas, principalmente MANA Infantil, PAE, os pacotes de alimentos entregues a crianças e gestantes em recuperação nutricional e o programa de projetos produtivos. Esses são os programas que a política pública MANA recebe maior reconhecimento dos usuários e da comunidade em geral, e são os que investe maior orçamento e esforço;
c) Utilização dos alimentos: este componente deve ser entendido como a forma pela qual o organismo aproveita os diversos nutrientes presentes nos alimentos. O fato de ingerir energia e nutrientes suficientes é o resultado de boas práticas de saúde e alimentação, a correta preparação dos alimentos, a diversidade na dieta e a boa distribuição dos alimentos dentro dos lares. Isso, além de envolver responsabilidades do Estado como a disponibilidade de água potável, rede de esgotos e acesso à saúde, implica em "educação nutricional". Essa prática é considerada pela política pública MANA como um componente importante e transversal, por isso no atual período de governo foi contratada a *Universidad de Antioquia* para a execução do componente educativo, principalmente nos temas relacionados com complementação alimentar. Como foi possível constatar nas entrevistas com os usuários, nem todos tem acesso as atividades educativas realizadas, pois o contrato com a *Universidad de Antioquia* inclui um

determinado número de atividades educativas com determinados grupos populacionais, incluindo multiplicadores desses temas para os diferentes municípios. Embora as diretrizes técnicas de MANA indiquem como devem ser realizadas as atividades educativas por parte do município, as funcionárias municipais manifestaram que principalmente por falta de recursos humanos e econômicos no nível local, as atividades educativas se limitam àquelas que realizadas pelos funcionários da GSAN da política pública MANA que se deslocam até os municípios. Como consequência, não é possível alcançar toda a população usuária do programa;

d) Estabilidade no tempo das três dimensões anteriores: considera que os indivíduos não gozam de completa segurança alimentar se não têm assegurado o devido acesso aos alimentos de maneira periódica. Nesse sentido, durante os 12 anos de operação da política pública MANA, e segundo os relatórios dos diferentes períodos de governo, existe um esforço permanente por aumentar a cobertura dos programas que entregam alimentos, número de vagas e número de dias de atenção. Mas ocorre que nem sempre é possível garantir uma cobertura durante os 365 dias do ano. Um limitante que pode ser exemplificado consiste no PAE, em que apenas existem atividades durante o período escolar, significando que durante as férias as crianças usuárias deste serviço não têm acesso aos benefícios providos pelo PAE, sem contar que geralmente no início do ano escolar o serviço não começa no mesmo tempo das aulas devido a atrasos em função do processo de contratação que não ocorre oportunamente. No caso do Programa MANA Infantil, existem períodos em que terminam os contratos com os provedores e se estabelecem novos, os quais também dependem da disponibilidade de recursos. Esta situação foi manifestada por vários atores, como se vê no depoimento a seguir:

> [...] sim, o programa tem tido continuidade na entrega do complemento, obviamente tem se apresentado algumas pausas, mas é nesses períodos que a Gerência faz contratação, a gente entende que o Departamento [a GSAN] as vezes faz processos licitatórios, então de repente se faz uma parada do programa por um ou dois meses até que voltam a contratar provedores, mas uma vez que começa de novo volta a ser pontual a entrega cada mês do complemento para a população [...] (funcionária municipal, entrevistada em 14/08/2014).

Existem famílias que dependem dessas ajudas alimentares porque não têm renda suficiente para se abastecer de uma alimentação adequada, então o que acontece quando

ocorrem cortes nos programas? Seguramente, as famílias se vêm expostas a períodos agudos de insegurança alimentar, não estando contempladas dentro do planejamento de MANA. No caso das famílias usuárias dos projetos produtivos ou das hortas familiares, espera-se que tenham a possibilidade de produzir alimentos de forma permanente para acessar os alimentos de maneira oportuna Notam-se alguns casos exitosos, como duas das pessoas entrevistadas que manifestaram estar muito satisfeitas com os projetos produtivos pela maneira como é facilitado seu acesso aos alimentos, já que elas se encontram na fase final das capacitações e de implementação das hortas.

> [...] sim, a qualidade de vida tem melhorado muito porque olha que como já disse são coisas que a gente assim com a horta já não tem que comprar tanto [...] (mãe usuária de MANA Infantil e Projeto Produtivo, entrevistada em 14/10/2014).

No caso de pessoas que foram usuárias de projetos produtivos anteriormente, observa-se que o mais frequente é que o projeto produtivo termine quando é finalizado o acompanhamento técnico ao projeto, como manifesta a usuária que dá seu depoimento a seguir:

> [...] a horta acabou, pois como todo projeto ajuda muito e dá muitos conhecimentos, como para a qualidade de vida das pessoas, mas como só ajuda e nutre enquanto está o projeto, já que quando termina o projeto as pessoas se desanimam e guardam aparte os conhecimentos [...] (mãe usuária de PAE e ex-usuária de Projeto Produtivo, entrevistada em 08/10/2014).

Identifica-se assim, que as soluções são temporárias, a política pública MANA ainda não tem conseguido articular suas estratégias para garantir a SAN a seus usuários de uma maneira integral e permanente. Porém é importante ressaltar que durante todos os anos de implementação da política MANA existiram avanços significativos, que permitem identificar o Departamento de Antioquia como o pioneiro e o que marca a pauta no nível nacional neste tipo de políticas públicas, ainda que, não consiga solucionar uma meta que é complexa.

Nesse sentido, é possível observar contradições da política pública MANA em sua forma de abordar a segurança alimentar e, na forma de conceber a SAN que é compartilhada com o movimento internacional da SAN e suas concepções desenvolvimentistas do pós Segunda Guerra Mundial. Provavelmente, isso é o que dificulta o cumprimento do objetivo ou das estratégias intencionais da política pública MANA, assim como tem ocorrido com um sem fim de iniciativas para resolver o problema de insegurança alimentar implementados no

mundo todo sob as diretrizes internacionais, e que não têm conseguido resolvê-lo (ESCOBAR, 2007; SHAW, 2007).

Ocorre que retomando o ponto anterior, o objetivo da política pública MANA é melhorar a situação de SAN da população, "especialmente" das crianças menores de 14 anos classificados como a população mais pobre do Departamento de Antioquia, e nesse ponto encontra-se a grande contradição, porque o objetivo postula que deve ser "para a população do Departamento de Antioquia", mas depois acaba afirmando que é apenas para a população mais pobre com crianças menores de 14 anos. Esse enfoque chamado de manejo social do risco, sob o qual MANA funciona, acolhendo à normatividade nacional através da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) (COLÔMBIA, 2008), baseado na premissa de que apesar de toda a população estar exposta ao risco de sofrer insegurança alimentar, as ações serão direcionadas para atender à população mais pobre e vulnerável. Essa forma de entender e atender a SAN limita a possiblidade de beneficiar toda a população, e não necessariamente com entrega de alimentos ou ações assistencialistas, mas com a promoção da adequada utilização dos alimentos, bem como com a criação de uma legislação para controlar e regular a publicidade de alimentos ultra-processados e o tipo de alimentos disponíveis nas cantinas e nos entornos escolares.

Assim, a realidade da SAN na Colômbia e no Departamento de Antioquia é contraditória, na medida em que a política pública MANA coloca por manifesto que se apega à normatividade existente tanto nacional como internacional no tema da SAN, a qual está inserida na legislação colombiana, não de maneira explícita, mas na Constituição de 1991, em que no artigo 93 compromete-se a cumprir os tratados internacionais que o país assinar, dentre os quais está o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, em que se consagra o direito humano à alimentação. Além disso, no artigo 44, consagra-se o direito à alimentação equilibrada para todas as crianças, e no artigo 49 garante-se o acesso a todas as pessoas aos serviços de promoção, prevenção (onde se inclui a educação nutricional) e a recuperação da saúde (COLÔMBIA, 1991). Nesses termos a contradição existirá enquanto os Governos mantiverem uma prática divergente de seus discursos.

Finalmente, é importante fazer um comentário no sentido de esclarecer algumas questões, pois essa última parte da análise esteve principalmente focada nos programas de complementação alimentar. A razão para isso é principalmente em função de que esses programas, como se mencionou anteriormente, são os que alcançam maior visibilidade para os usuários, por um lado e por outro. O funcionário entrevistado no nível municipal é o

responsável pelos programas da linha de complementação alimentar, ator que foi selecionado para participar da pesquisa, porque além de ser responsável pelo funcionamento desses programas e ser a porta de entrada do usuário à política, ele também interage com os outros funcionários responsáveis pelos programas das outras linhas temáticas e participa dos grupos organizados pelo município como são o COMPOS e a Mesa Municipal de SAN. Por isso, a informação obtida sobre essa linha temática é a mais completa e permite uma análise mais aprofundada.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Pública MANA é mais uma evidência da prática de atenção as problemáticas sociais, nesse caso associadas a SAN através do enfoque do manejo social do risco que centra a atenção na população mais pobre e vulnerável. Neste trabalho, se discutiu que essas estratégias são definidas por organizações internacionais desde o fim das duas grandes guerras mundiais, a partir de ações centradas na entrega de alimentos que, na realidade, são pouco eficientes na garantia da SAN para essas populações mais vulneráveis, além de desconsiderar o restante da população que também deveria ser alvo de tais políticas públicas. Portanto, e como o assinala Escobar (2007), apesar de tantas estratégias colocadas em prática para resolver o problema da fome no mundo, longe de resolver o problema, o têm agravado.

No presente trabalho foram identificados como atores as pessoas que participam no desenvolvimento das ações da política pública MANA, em três níveis: 1. gestores selecionados por serem profissionais que prestam seus serviços para a GSAN ou para algum dos operadores dos programas de MANA no nível gestor; 2. funcionários municipais responsáveis no nível municipal pelos programas de complementação alimentar; e 3. usuários participantes procurados por serem participantes dos programas de complementação alimentar MANA Infantil, PAE e também usuários de projetos produtivos.

Esse enfoque do manejo social do risco levou a que a política pública MANA centrasse suas ações na atenção da população mais pobre e vulnerável em termos de SAN, a qual se localiza principalmente nas áreas rurais, ainda que também haja uma ampla parcela nas áreas urbanas. A pesquisa permitiu identificar as dificuldades dos atores da política e dos usuários das áreas rurais para o transporte dos insumos entregues pelos programas ou para o deslocamento dos usuários para retirar esses insumos, tanto nos pontos de distribuição centralizados quanto descentralizados. Essas dificuldades para a entrega ou para a retirada dos insumos são aspectos relevantes para que muitas estratégias intencionais não consigam se efetivar como estratégias deliberadas, nem mesmo com o surgimento de estratégias emergentes por parte dos usuários, especialmente porque as prefeituras municipais, como o ator responsável no nível municipal de muitas dessas ações, não têm a capacidade econômica, humana, técnica e logística para a realizá-las.

As limitações das prefeituras municipais como atores chave da política pública é um aspecto que deveria ser reconsiderado e avaliado desde a GSAN da política pública MANA. Do contrário, muitas das estratégias intencionais, assim como algumas que emergem no

processo, terão sérias limitações para serem realizadas como estratégias deliberadas, tal como vem sucedendo durante o período em que se analisou a Política Pública.

Na análise do processo de formação de estratégias da política pública MANA, fica evidente que não existem estratégias puramente deliberadas, nem puramente emergentes, conforme descrito por Mintzberg (2008) em outro trabalho. Desde que iniciou a implementação do Programa MANA (2001-2003), com as estratégias intencionais definidas para dar cumprimento aos objetivos das seis linhas temáticas, foi possível notar dificuldades para que essas estratégias pretendidas chegassem a ser efetivamente deliberadas. Por essa razão, a análise da formação permitiu identificar estratégias emergentes que surgiram a partir de diferentes níveis (departamental, municipal) para auxiliar no alcance das metas propostas. A emergência de novas estratégias foi mais evidente nos programas da linha temática de Complementação Alimentar, especificamente no Programa MANA infantil e Programa de Alimentação Escolar (PAE). Da mesma forma, também se evidenciaram novas estratégias intencionais, especialmente quando haviam mudanças do governo departamental, identificadas no estudo dos quatro períodos de governo.

Outro resultado relevante identificado é que desde a GSAN da política pública MANA há um interesse em cumprir o estipulado na Portaria 017 de 2003, que institucionalizou a Política Pública, ou seja, embora tenham ocorrido mudanças nos governos departamentais e nos atores líderes da política, há um eixo que sempre norteou todos os processos que corresponde a dita portaria. Também é relevante a identificação de uma visão desarticulada dos usuários com relação a estrutura da política pública MANA. É notória a tendência dos usuários em pensar que MANA é um programa que *entrega leite e bolachas*. De fato, em muitos casos, alguns usuários que fazem parte do PAE não são cientes que esse programa faz parte da política pública MANA e, consequentemente, desconhecem a existência das outras linhas temáticas e estratégias executadas a partir da Política Pública. A análise da Política através da visão dos usuários também permitiu identificar que as ações que geram maior noção de satisfação entre eles são as que entregam alimentos através dos Programas MANA Infantil e PAE, assim como os insumos entregues para as hortas familiares dos projetos produtivos. Entre os usuários dos projetos produtivos também foi identificado satisfação quanto as atividades educativas.

Na pesquisa também foi possível evidenciar que a política pública MANA está fundamentada sobre seis linhas temáticas que foram estabelecidas desde seu início e seguem sendo a base da Política. Essa situação denota, em certa medida, o caráter impositivo da formulação de política pública, no sentido da obrigação dos gestores da Política Pública

MANA em cada período de governo, no intuito de seguir os lineamentos previamente estabelecidos. Não obstante, na análise dos processos de formação também foi possível identificar uma séria de estratégias emergentes e outras estratégias que, embora não fossem identificadas desde a institucionalização da política em 2003, passaram a ser deliberadas no sentido de que eram planejadas após o início de cada período de governo, como, por exemplo, através das mudanças que sofreram as seis linhas temáticas e sua reestruturação em três grandes projetos no último período de governo (2012-2015). A possiblidade de identificar essas mudanças e novas ações planejadas deveu-se, fundamentalmente, à pertinência na escolha do enfoque teórico das estratégias emergentes proposta por Mintzberg e Jørgersen (1995).

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Martha; LOPEZ, Amalia; ESTRADA, Alejandro. **Estado nutricional de niños de Antioquia, Colombia, según dos sistemas de referencia.** Washington: Revista Panamericana de Salud Pública, v. 25, n. 3, p. 196-203.

ALVAREZ, Martha; LOPEZ, Amalia; ESTRADA, Alejandro. **Estado nutricional de niños de Antioquia, Colombia, según dos sistemas de referencia.** Washington: Revista Panamericana de Salud Pública, v. 25, n. 3, p. 196-203.

ANGROSINO, M.; ROSENBERG, J. Observations on observation. Continuities and challenges. 2011. IN. K. Denzin; Y. S. Lincoln (Red.). The SAGE handbook of qualitative research. (Fourth edition 467-478). Los Angeles: SAGE.

ANTIOQUIA, Gobernación de. Dirección Seccional de Salud. **Informe Estructura de la mortalidad general según CIE 10 Antioquia 2006 a 2010**. 2012b. Disponível em: http://www.dssa.gov.co/index.php/descargas/251-capituloestructuramortalidad/file. Acesso em: 28 mar. 2014.

_____. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. **Informe de gestión Política Pública MANA 2004-2007.** 2007

_____. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. **Informe de gestión Política Pública MANA 2007-2011**. 2011

_____. **Plan de desarrollo Antioquia la más educada 2012-2015**. 2012

_____. Secretaría de Planeación. **Anuario estadístico de Antioquia**. 2012c. Disponível em: http://antioquia.gov.co/index.php/planeacion/6865-antioquia-estadisticas-e-indicadores-. Acesso em: 1 abr. 2014

_____. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Programa Antioquia con Seguridad Alimentaria y Nutricional -Maná- :**LINEAMIENTOS TÉCNICOS –MANA-**. 2013a.

_____. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional – GSAN. **Descentralización del PAE.** 2013b. acesso em 3 fev. 2015, disponível em http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-342919_Nov27_3_PAE_antioquia.pdf

_____. **Ordenanza No. 17 de 24 de noviembre de 2003.** Por medio de la cual se adopta la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para los menores de 14 años y sus familias, en el departamento de Antioquia, Colombia. Medellín: Gobernación de Antioquia. 2003.

_____. Grupo de inclusión social. **Guía práctica para los Consejos de Política Social – COMPOS-**. 2013c. Acesso em 5 fev. 2015, disponível em: <http://www.antioquia.gov.co/PDF2/concejo_tematico/Publicaciones/guiapractica.pdf>

_____. **Mapa del Departamento de Antioquia.** Datos de Antioquia. Medellín, 2012d. Disponível em: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/antioquia/datos-de-antioquia>. Acesso em: 25 mar. 2014.

ARBOLEDA, L GUTIERREZ, D. **El proceso educativo en la recuperación nutricional de los niños y las niñas**. 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação e Desenvolvimento Humano) Universidad de Manizales, Manizales, 2014.

BELLI, P.; APPAIX, O. **The Economic Benefits of Investing in Child Health**. Washington D.C.: Banco Mundial, 2003. Disponível em: < https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13789/292560Economic0Benefits0of0Investing.pdf?sequence=1>

BENJUMEA, M.; ESTRADA, A.; ALVAREZ, M. **Dualidad de malnutrición en el hogar antioqueño (Colombia)**: bajo peso en los menores de 19 años y exceso de peso en los adultos. Santiago de Chile: Revista Chilena de Nutrición, v. 33, n. 1, Abr. 2006.

BOGOTÁ. Secretaria distrital de Saúde. **ABC del SISBEN**. Bogotá. 2011. Disponível em: < http://www.saludcapital.gov.co/DASEG/Paginas/ABCdelSISBEN.aspx>. Acesso em: 20 fev. 2014.

BOURDIEU, P. **Una invitación a la sociología relfexiva**. In: BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loic. La práctica de la sociología reflexiva. México : Siglo Veintiuno Editores, 2005. p.305-358

CHAVES, L.; CADAVID, M. A.; TORRES, S. Conceptualización y categorización en personas menores expuestos al Programa de Complementación Alimentaria. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, n. 10, v. 2, p. 1003-1019, 2012.

COLOMBIA, República de. Concejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- 113. **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)**. 2008

_____. **Constitución Política de Colombia**. 1991. disponível em: http://www.slideshare.net/yuan0817/constitucion-politica-de-colombia-pdf. Acesso Em: 03 abr. 2014

_____. **Ley 136 de 1994**. Bogotá. 1994. Disponível em http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329, acesso em 03 fev. De 2015

_____. Defensoría del pueblo. **Las políticas públicas en Colombia: un análisis desde los derechos humanos**. 2011, Arturo. **Power and Visibility: Development and the Invention an Management of the Third World.** Cultural Antropology, v. 3, n. 4, 1988, p. 428-443.

DE CASTRO, J. **Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço).** Rio de Janeiro. Edições Antares, 1984.

DELEON, P. T**he historical roots of the field**. *In:* ROBERT, Goodin (ed.) The Oxford handbook of political science. Oxford University Press Inc. New York. 2006.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS –DANE-. **Necesidades Básicas Instisfechas**. Censo general 2005, Boletín. Bogotá. 2005. 4p. Disponível em: <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf>, Acesso em: 28 jul. 2014.

_____. **Necesidades Básicas Instisfechas**. Censo general 2005, Boletín. Bogotá. 2005. 4p. Disponível em: <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf>, Acesso em: 28 jul. 2014.

DESLANDES, S. F. **Considerações em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde.** Cadernos de Saúde Pública. 1997; 13(1): 103-107.

ESCOBAR, A. **La invención del tercer mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo**. Editorial el perro y la rana. Caracas. 2007.

FACHIN, R. **Em torno do conceito de estratégia**. Caderno de Administração Geral. Porto Alegre. PPGA/UFRGS/SEBRAE; 1992.

FACHIN, R. **Sobre a Formação de Políticas Educacionais e o Papel do Conselho Estadual de Educação no Sistema Educacional do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 1976. Tese Livre Docência - Departamento de Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

FAÉ, R. **Os discursos sobre desenvolvimento como recursos político-estratégicos: o Banco Mundial como organização central no campo discursivo do desenvolvimento**. Porto alegre. 2009. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração. Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

FLICK. U. **An introduction to qualitative reearch**, fourth edition. SAGE. London. 2009

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA –UNICEF- **Para la vida.** Cuarta edición. Nova Iorque. 2010. Disponível em: http://www.factsforlifeglobal.org/resources/factsforlife-sp-full.pdf. Acesso em: 20 fev. 2015.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF- **Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia en el Marco de Derechos.** Manual para su aplicación "Por el interés superior del Niño". Bucaramanga: UNICEF, 2005.

GERENCIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE ANTIOQUIA – GSAN- **Contrato No. 4600000584 cuyo objeto es "Realizar acciones educativas y de asesoría y asistencia técnica en los municipios donde se ejecutan los programas de complementación alimentaria del programa Antioquia con seguridad Alimentaria y Nutricional – MANA -.** Medellín: GSAN, 2013. Disponível em: < http://www.antioquia.gov.co/PDF2/2014SS390002.pdf> , Acceso em: 20 mar. 2015.

_____ Contrato No. 2014SS390002 cuyo objeto es "Suministrar el Complemento Alimentario para los niños y niñas entre seis meses y cinco años, once meses y veintinueve días de edad. Medellín: GSAN, 2015. Disponível em: < http://www.antioquia.gov.co/PDF2/2014SS390002.pdf> , Acceso em: 20 mar. 2015.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3 edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

MALUF. R. **Segurança alimentar e nutricional**. Editorial Vozes. Petrópolis. 2007.

MARKHAM A.N. Internet research. IN. Qualitative research. Third edition. D. SILVERMAN (Red.). (111-128). London. 2011.

MINTZBERG H.; LAMPEL J.; QUINN JB.; GHOSHAL S. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman; 2006

MINTZBERG, H. ***Tracking Strategies . . .* Toward a General Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MINTZBERG. H. JORGENSEN. J. **Una estrategia emergente para la política pública.** Gestión y Política Pública, v. 4, n. 1. 1995.

MORGAN, K.; SONNINO, R. **The urban foodscape: world cities and the new food equation**. Cambridge Journals of Regions, Economy and Society, v. 3, p. 209-224, 2010.

NETO, A.Q. **Formação de Estratégias em Hospital Psiquiátrico Público**. Porto Alegre, 1993. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração. Universidade Federal de Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil.

ORGANIZACÁO DAS NAÇÕES UNIDAS –ONU- **Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Washington.** 2001. Disponível em: < http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/56/326>. Acesso em: 20 jan. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA –FAO- **Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.** Roma, 1996. Disponível em: < http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>. Acesso em: 30 mar. 2015.

_____ **Proyecto de Resolución para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después**. Roma, 2002. Disponível em: http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/draft_res_fao2002.pdf, Acesso em: 30 mar. 2015.

_____ **Declaración de la cumbre mundial sobre la seguridad alimentaria**. Roma, 16-18 de novembro de 2009. 2009. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones, guía práctica**. FAO, 2011. Disponível em: http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf. Acesso em: 22 abr. 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA –FAO-; FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA –FIDA-; PLAN MUNDIAL DE ALIMENTOS –PMA-. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014.** ***Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria***. Roma, FAO, 2014.

PETTIGREW, A. **What is a processual analysis?**. *Scandinavian Journal of Management*, 13: 337-348, 1997.

QUINTERO, A. **Modelos de políticas públicas de Colombia, en beneficio de las familias**. Florianópolis. **Katal**, v. 14, n. 1, p. 116-125, jan/jun, 2011.

SHAW, J. **World Food security. A history since 1945.** Editorial Palgrave Macmillan. Houndmills. 2007.

STAKE, R. **Qualitative case studies.** In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Eds.) The Sage Handbook of Qualitative Research: Third Edition. London: Sage, 2005. p. 443-466.

STAKE. R. I**nvestigación con estudio de casos**. Ediciones Morata. Madrid. 1999.

TACSAN, L.; ROJAS, Z.; LÓPEZ, A. **Bases para el diseño y operación de un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional (SISVAN) local**. Guía para la gestión municipal de programas de seguridad alimentaria y nutrición. Santiago de Chile: FAO. 2001.

WEISS. M.C; BORDIN. R. Estratégias de Atenção à Saúde no Distrito Sanitário Especial Indígena de Cuiabá – MT. Porto Alegre: Dacasa Editora, 2013.

ZULIANI. L.A. **Proceso de participación de los actores en la construcción del caso MANA Antioquia – Colombia 2001-2003**. 2010. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Facultad de Enfermería. Medellín, Universidad de Antioquia.

APÊNDICES

APÊNDICE A. Relação de entrevistas por data de realização

#No.	Tipo de ator	Data da entrevista	Procedência
1	Gestor	11/09/2014	U de A
2	Gestor	20/09/2014	GSAN
3	Gestor	22/09/2014	GSAN
4	Gestor	25/09/2014	GSAN
5	Gestor	17/11/2014	Nacer
6	Funcionário municipal	13/08/2014	Chigorodó
7	Funcionário municipal	14/08/2014	Amalfi
8	Funcionário municipal	15/08/2014	Caucasia
9	Funcionário municipal	18/08/2014	Nariño
10	Funcionário municipal	29/08/2014	Montebello
11	Funcionário municipal	19/09/2014	San Andrés de Cuerquia
12	Funcionário municipal	23/09/2014	Barbosa
13	Funcionário municipal	24/09/2014	San Jerónimo
14	Funcionário municipal	27/10/2014	Sonsón
15	Usuário	18/09/2014	Chigorodó
16	Usuário	23/09/2014	Santa fe de Antioquia
17	Usuário	26/09/2014	Amalfi
18	Usuário	26/09/2014	Nariño
19	Usuário	07/10/2014	Santa fe de Antioquia
20	Usuário	08/10/2014	Caucasia
21	Usuário	08/10/2014	Sonsón
22	Usuário	08/10/2014	Santa fé de Antioquia
23	Usuário	13/10/2014	Nariño
24	Usuário	14/10/2014	Montebello
25	Usuário	14/10/2014	Montebello
26	Usuário	30/10/2014	Rionegro
27	Usuário	03/11/2014	Sonsón

APÊNDICE B. Roteiro de entrevista com Gestores da MANA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Programa de Pós-Graduação em Administração
Escola de Administração

GUIÓN DE ENTREVISTA
GESTORES DE MANA

Fecha:	_____ / _____ / 2014	No. entrevista:	
Nombre del entrevistado			
Sexo:	M ( ) F ( )	Edade:	
Ocupación:		Teléfono:	
Organización:			

1. ¿Qué instituciones hacen parte de la política pública en el nivel departamental? ¿De quién es la responsabilidad por el funcionamiento de la política?
2. ¿En el nivel municipal de quién es la responsabilidad del funcionamiento de las acciones de la política en todos los ejes? *(complementación alimentaria, promoción del acceso a los servicios de salud, SISVAN, Nutrición con buen trato, Proyectos productivos, Proyectos pedagógicos. Existe algún eje que no tenga implicación de responsabilidad municipal)*
3. *¿Qué programas están establecidos para el funcionamiento de cada eje?*
4. *¿Existe un manual de funciones para los empleados de complementación alimentaria? ¿Es competencia de la Política o del ente municipal?*
5. ¿Cómo se hace el seguimiento de la elaboración y ejecución de los planes municipales de SAN?
6. ¿Cuáles son las instituciones que conforman la red interinstitucional de SAN?
7. ¿Cuáles programas y proyectos han sido elaborados para el logro de los objetivos de la política pública? ¿Cuáles están en ejecución?
8. ¿Está implementado el SISVAN? ¿Cómo está operando? ¿Quién se encarga de su operación?
9. ¿Cómo ocurre la articulación que la Gerencia debe hacer de las actividades provenientes de otras secretarias para la SAN? *(Agricultura, Planeación, Educación, Equidad de género, y otras?)*
10. ¿Con qué recursos funciona la política? ¿Hay informe de gestión? solicitarlo
11. ¿Qué actividades se realizan en la semana de la Seguridad Alimentaria y Nutricional?
12. ¿Cuáles son los aportes de MANA para la Seguridad alimentaria de la población de Antioquia?
13. ¿Usted considera que las acciones de MANA benefician a toda la población del Departamento? ¿Por qué? ¿Cómo?
14. ¿En qué aspectos MANA podría mejorar para ser la Política pública de SAN para toda Antioquia?
15. ¿Además de la pobreza y la falta de acceso a los alimentos, qué otros factores considera pueden ser causa de inseguridad alimentaria?
16. ¿Qué tipo de población del Departamento es más vulnerable de padecer inseguridad alimentaria?

Nota: Como se trata de entrevista semi-estructurada en el transcurso de la conversación con el informante se irán haciendo preguntas que surjan relacionadas con el tema que ayuden a ampliar o complementar la información.

APÊNDICE C. Roteiro de entrevista com funcionários municipais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Programa de Pós-Graduação em Administração
Escola de Administração

ENTREVISTA
Funcionários municipais
GUIÓN DE ENTREVISTA
EMPLEADOS DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA (ECA)

Fecha:	_____ / _____ / 2014	No. entrevista:	
Nombre del entrevistado			
Sexo:	M ( ) F ( )	Edad:	
Município:		Teléfono:	
Ocupación:			
Organización:			

1. ¿Cuál es su nivel educativo?
2. ¿Hace cuánto tiempo es responsable por la SAN del municipio?
3. ¿Existe un órgano municipal responsable por la SAN municipal? ¿Conformado por quienes?
4. ¿Cuáles son las áreas prioritarias de SAN en el municipio?
5. ¿Cómo el Sr. (Sra) percebe la SAN en su municipio?
6. ¿Existe el plan municipal de SAN? ¿Quién lo elaboró? ¿Cómo se implementa? ¿Está siendo implementado en su totalidad? (Solicitar documento)
7. ¿Cuáles son las mayores cualidades del sistema de SAN de su municipio?
8. ¿En su opinión, cuáles son los principales problemas de SAN del municipio?
   Enfatizar los siguientes aspectos: estructura, recursos humanos e sanitarios, cumplimiento de los 6 ejes de la política (complementación alimentaria, inducción a los servicios de salud, SISVAN, pactos por la infancia, proyectos productivos, proyectos pedagógicos)
9. ¿Cómo es su percepción sobre el estado de SAN de los habitantes de este municipio en general? ¿Y de los beneficiarios de MANA?
10. ¿En su dependencia se atienden personas que no estén inscritas en MANA o que no cumplan el perfil para pertenecer al programa?
11. ¿Qué piensa de atender a personas que no cumplan el perfil para ser inscrito en MANA? (por ejemplo personas que son de niveles superiores del SISBEN)
12. ¿Cuál es la orientación para el atendimiento de estas personas?
13. ¿Existe un consejo municipal de SAN? ¿Algún usuario participa de las reuniones de ese consejo como oyente o como miembro?
14. ¿Cómo se realizan las intervenciones para los usuarios según cada uno de los seis ejes de MANA?
    (Complementación alimentaria, promoción de acceso a los servicios de salud, SISVAN, Nutrición con buen trato, Proyectos productivos, Proyectos pedagógicos)
15. ¿Se han dejado de realizar actividades? ¿Cuáles? ¿Por qué?
16. ¿Siempre es posible realizar las acciones de la política como la Gerencia de SAN las propone, o se ha visto en la necesidad de hacer ajustes para atender mejor a la comunidad?

17. ¿Quién realiza la supervisión del cumplimiento de las acciones de SAN? ¿Rinde informes? ¿Cada cuánto los debe enviar? ¿De todas las acciones? *(Enfatizar el proceso de rendimiento de informes)*
18. ¿Cuáles son las dificultades encontradas para realizar las acciones de SAN en el municipio?
19. ¿Además de las actividades de SAN sugeridas por MANA y las estipuladas en el plan municipal, existen otras? ¿Quién las promueve?

¿Le gustaría hacer algún comentario adicional sobre la SAN en el municipio?

APÊNDICE D. Roteiro de entrevista usuários da política pública MANA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Programa de Pós-Graduação em Administração
Escola de Administração

GUIÓN DE ENTREVISTA
USUÁRIOS DE MANA

Fecha:	_____ / _____ / 2014	No. entrevista:	
Nombre del entrevistado			
Sexo:	M ( ) F ( )	Edad:	
Município:		Teléfono:	
Ocupación:			
Nivel do SISBEN	1._____ 2_____3. _____		

1. ¿Qué entiende el señor (a) por SAN? ¿Considera que MANA ayuda para alcanzar la SAN?
2. ¿Tiene hijos? ¿Qué edad tienen?
3. ¿Cuál es la motivación para procurar los servicios de MANA?
   Enfatizar los 6 ejes:
   Complementación alimentaria (MANA infantil, MANA escolar),
   Inducción a los servicios de salud,
   SISVAN (Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional),
   Pactos por la infancia,
   Proyectos productivos,
   Proyectos pedagógicos

¿Recibe el complemento con regularidad?
¿Le parece importante recibir el complemento? Por qué?
Su hijo está el control de Crecimiento y desarrollo? Desde cuándo? Por qué? *(es importante preguntar si la madre lleva al niño por convicción o sólo por cumplir el requisito para recibir el complemento)*
¿Su hijo ha sido atendido en un centro de recuperación nutricional? Conoce a alguien que haya sido atendido? ¿Qué opina de este programa?
¿Ha participado de actividades de pactos por la infancia? ¿Cuántas veces? (*Talleres, reuniones en la escuela de su hijo, en el jardín infantil, visitas de un profesional de MANA en su casa, reuniones en el centro comunitario con profesionales de MANA. Para este eje o para cualquier otro)*
¿Ha sido beneficiado (a) con la participación en proyectos productivos? ¿Cuántas veces? ¿Actualmente? ¿Considera que estos proyectos han sido importantes para el beneficio de su familia?
¿Sabe si en la escuela de su hijo (a) tienen o han tenido proyectos pedagógicos? ¿Para qué utilizan lo producido en la escuela?
Su hijo asiste a un hogar comunitario de ICBF? ¿El complemento nutricional lo consume en la casa o en el hogar comunitario?

4. ¿Cuál eje (programa) el señor (a) cree que es el más importante? Por qué?
5. ¿Hace cuánto el señor (a) es beneficiario de MANA?

6. ¿Ha notado cambios en el programa en el tiempo que usted ha estado en él? Enfatizar en la entrega del complemento si han buscado estrategias para facilitar el recibo del complemento, o para que funcione el restaurante escolar, o para hacer educación nutricional o para los proyectos productivos, etc.
7. Ha tenido que hacer aportes económicos, o en especie o en trabajo para ayudar con el funcionamiento del programa
8. Considera que la comunidad aporta para el funcionamiento del programa?
13. En cuanto al acceso a las acciones de SAN, ¿considera que es fácil acceder a ellas, si, no, por qué?
14. ¿Cuáles son las principales ventajas o dificultades que tiene MANA?
15. Percepción del usuario sobre los servicios ofrecidos por MANA. ¿Considera que desde que participa en MANA ha mejorado la seguridad alimentaria de su hijo (a), de su familia, del municipio?
16. ¿Usted siente que ha cambiado algo de su estilo de vida desde que participa de MANA? ¿Para mejor o para peor?
17. Sugerencias para una mejor atención de la política MANA a la comunidad.

Nota: Como se trata de entrevista semi-estructurada en el transcurso de la conversación con el informante se irán haciendo preguntas que surjan relacionadas con el tema que ayuden a ampliar o complementar la información.

ANEXOS

ANEXO A. Quadro síntese das estratégias intencionais

LINHAS TEMÁTICAS	ESTRATÉGIAS INTENCIONAIS	PERÍODOS			
		2001-2003	2004 – 2007	2008 - 2011	2012 - ATUAL
1) COMPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR	**Panela comunitária**	Abandonada.			
	Entrega de cesta básica de alimentos	Realizada.	Realizada. Passou à linha indução em saúde.		
	Complementação alimentar escolarizados e não escolarizados	Crianças não escolarizadas (MANA Infantil).	Aumentou cobertura MANA Infantil. Iniciou MANA Escolar.	Programa Alimentação Escolar (PAE)	Realizada.
2) INDUÇÃO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE	**Brigadas de saúde.**		Realizada.	Realizada.	Articulada estratégias nacionais.
	Sensibilização aleitamento materno.		Realizada.	Realizada.	Articulada estratégias nacionais.
	Entrega cesta básica de alimentos à mães gestantes lactantes.		Realizada.	Realizada.	Realizada através dos CRN.
	Detecção precoce de casos de desnutrição.		Realizada.	Realizada.	Realizada.
	Centros de Recuperação Nutricional (CRN).		Realizada.	Realizada.	Realizada.
		No período 2012-atual há duas novas estratégias: Recuperação nutricional comunidades rurais dispersas e Programa *Buen Comienzo*.			

LINHAS TEMÁTICAS	ESTRATÉGIAS INTENCIONAIS	PERÍODOS			
		2001-2003	2004 – 2007	2008 - 2011	2012 - ATUAL
3) ACORDOS A FAVOR DA INFÂNCIA	**Fortalecimento de grupos de base municipal.**		Realizada.	Realizada.	Realizada.
	Formação de agentes municipais em alimentação e bom tratamento.		Realizada.	Contradições na realização.	Abandonada.
	Adoção da política pública MANA.		Parcialmente realizada	Abandonada.	Retomada.
		No período 2012-atual muda o nome da linha temática para Gestão de políticas públicas» e se juntou com a linha «Projetos Pedagógicos			
4) SISVAN	**Vigilância nutricional usuários compl. Alim.**	Realizada	Realizada	Realizada	Realizada parcialmente
	Assessoria técnica em valoração nutricional	Não realizada	Realizada	Realizada	Realizada parcialmente
	Ferramenta automatizada SISMANA	Não realizada	Realizada	Abandonada	Retomada
		No período 2012-atual há novas estratégias intencionais: Modelo de Abastecimento; Monitoramento da Gestão; Avaliação do impacto; Recuperação e Complementação			
5) PROJETOS PEDAGÓGICOS	**Articulação projeto Aula com Projeto pedagógico produtivo.**	Realizada.	Realizada.	Realizada.	Realizada.
	Inclusão do tema SAN nos currículos escolares.	Realizada.	Realizada.	Realizada.	Realizada.
	Assessoria técnico-pedagógica.	Realizada.	Realizada.	Realizada.	Realizada.
	Projetos especiais.	Realizada.	Realizada.	Abandonada (escolas campones a projetos agropecuários).	Abandonada.
		No período 2012-atual há novas estratégias intencionais: encontros municipais de SAN; redes virtuais de educadores.			

LINHAS TEMÁTICAS	ESTRATÉGIAS INTENCIONAIS	PERÍODOS			
		2001-2003	2004 – 2007	2008 - 2011	2012 - ATUAL
6) PROJETOS PRODUTIVOS AGROPECUÁRIOS	**Projetos produtivos.**	Realizada.	Realizada.	Realizada.	Realizada.
	Assistência técnica.	Realizada.	Realizada.	Realizada (perde força).	Realizada.
	Ampliação cobertura com PP.	Não realizada.	Realizada.	Sem informação.	Realizada.
	Promoção participação comunitária.	Realizada.	Realizada.	Sem informação.	Realizada.
		Novas estratégias intencionais: Escolas Camponesas e Modelo de Abastecimento			

ANEXO B. Portaria 017 de 2003

ORDENANZA 17 de 2003

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA LOS MENORES DE 14 AÑOS Y SUS FAMILIAS, EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA."

LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA, en uso de las facultades legales que le otorga los Articulos 300, 43, 44 y 65 de la Constitución Política, y el Articulo 4 numeral 2, de la Ley 361 de 1997.

ORDENA:

ARTICULO 1°: Adoptar la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para los menores de 14 años y sus familias, en el Departamento de Antioquia .

ARTICULO 2°: Se entenderá por Seguridad Alimentaría y Nutricional:

Una estrategia de atención integral que permita disponibilidad de alimentos en todo momento para que todas las personas tengan acceso a ellos y que sean nutricionalmente adecuados en cantidad, calidad, variedad y culturalmente aceptables para la población Antioqueña.

ARTICULO 3°: Serán objetivos de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

3.1 Mejorar y/o mantener el buen estado nutricional de los grupos vulnerables de familias, mediante el acceso a alimentos.

3.2. Promover el acceso a los servicios de salud de los menores de 14 años y sus familias, a través de acciones de formación, atención, fomento, promoción e investigación de la salud, prevención de la enfermedad y actualización en salud pública

3.3. Promover cambios culturales frente al respeto y la protección de los derechos de las niñas y los niños a partir de la formación con especial énfasis en la alimentación y el buen trato.

3.4. Implementar el Sistema Departamental de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, que ofrezca información permanente y actualizada de los Municipios, tanto a ellos como al Departamento para la toma de decisiones oportunas, eficientes y eficaces relacionadas con la Seguridad alimentaria.

3.5. Incrementar la producción local de alimentos y la oferta de productos agropecuarios básicos, abasteciendo las necesidades del consumo, disminuyendo el riesgo de inseguridad alimentaria y mejorando la calidad de vida de las comunidades.

3.6. Actualizar los Proyectos Educativos Institucionales de Centros Educativos Rurales de los municipios, a partir de la construcción de proyectos pedagógicos pertinentes y del fortalecimiento de las comunidades educativas, a través de un enfoque en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

3.7. Implementar programas de complementación alimentaria y nutricional que beneficien a la población infantil vulnerable con un aporte no inferior al 20% de sus requerimientos proteicos diarios.

ARTICULO 4°: Serán ejes del Plan Departamental de Seguridad Alimentaría y Nutricional: EJE DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL, EJE DE SALUD, EJE SISVAN, EJE PACTOS A FAVOR DE LA INFANCIA, EJE PEDAGOGICO Y EJE PRODUCTIVO.

ARTICULO 5°: Serán criterios para la elaboración de Planes Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional los lineamientos dados por la Gerencia Departamental de Seguridad Alimentaría y Nutricional cuyo anexo hace parte integral de la ordenanza.

ARTICULO 6°: Las administraciones Departamentales y Municipales propenderán por la implementación del Plan Municipal de Seguridad Alimentaría y Nutricional para lo cual contaran con el apoyo y coordinación de la Gere a o quien haga sus veces.

017 - 2003

ARTICULO 7°: La Política Pública, creada por Decreto 1084 del 26 de Abril de 2001 que está conformada por: Instituciones académicas públicas y privadas, organizaciones sociales como ONGS, instituciones gubernamentales que estén trabajando con el tema de Seguridad Alimentaria. Mesa que será una instancia asesora y consultora de la Política Pública adscrita a la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia de la cual dependerá administrativamente.

En los entes municipales podrán operar a través de un grupo coordinador responsable del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional y/o de los Consejos Municipales de Política Social, donde se priorizará como línea estratégica la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los menores de 14 años y sus familias.

ARTICULO 8°: Serán estrategias de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

8.1. Elaboración de planes municipales con base en los lineamientos dados por la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

8.2. Conformar una red de instituciones que trabajen intersectorialmente la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

8.3. Formulación y ejecución de programas y proyectos que permitan impulsar y desarrollar estrategias para lograr la integralidad de los objetivos propuestos para esta política pública.

8.4. Implementar el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional –SISVAN, que permitan orientar la toma de decisiones para los programas de alimentación y nutrición para el Departamento de Antioquia y sus localidades.

ARTICULO 9°: La Dirección Seccional a través de la Gerencia de Seguridad Alimentaría y nutricional a ella adscrita desarrollara todo lo referente a la articulación de las estrategias y actividades, provenientes de las Secretarias de Agricul a, Planeación, Educación, Equidad de Genero y otras que realicen acciones tendientes a mejorar la seguridad alimentaria de la población antioqueña.

ARTICULO 10°: La política funcionara con recursos que destine el Departamento a través de Dirección Seccional de Salud de Antioquia.

ARTICULO 11°: La Gobernación de Antioquia institucionalizará una semana de la Seguridad Alimentaría y Nutricional, en la cual se realizaran jornadas académicas y de solidaridad alrededor de la temática por intermedio de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia. Esta jornada culminará con la celebración del Día Mundial de la Alimentación, de acuerdo a la FAO, el 16 de octubre de cada año. En esta fecha la Administración exhaltará a instituciones vinculadas en forma exitosa por sus aportes solidarios con la seguridad alimentaria.

ARTICULO 12°: La presente Ordenanza rige a partir de la fecha de publicación.

Dada en Medellín, a los 7 días del mes de noviembre de 2003.

RODRIGO A. MENDOZA VEGA
Presidente

GERARDO E. DUQUE GUTIÉRREZ
Secretario General