



**Celiana Barbosa Pereira**

**Direito Humano a Alimentação Adequada:  
uma aproximação do Programa de  
Regionalização da Merenda Escolar, Preme,  
no Município de Presidente Figueiredo, AM a  
luz da Lei Orgânica de Segurança Alimentar  
e Nutricional, Losan**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Profa. Denise Pini Rosalem da Fonseca

Rio de Janeiro  
Fevereiro de 2011



**Celiana Barbosa Pereira**

**Direito Humano a Alimentação Adequada:  
uma aproximação do Programa de  
Regionalização da Merenda Escolar, Preme,  
no Município de Presidente Figueiredo, AM a  
luz da Lei Orgânica de Segurança Alimentar  
e Nutricional, Losan**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Profa. Denise Pini Rosalem da Fonseca**

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof. Rafael Soares Gonçalves**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Profa. Valéria Augusta Cerqueira de Medeiros Weigel**

Universidade Federal Amazonas - UFAM

**Profa. Mônica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação do  
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 28 de fevereiro de 2011

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Celiana Barbosa Pereira**

Graduou-se em Filosofia pela Universidade Federal do Amazonas em 1992 e em Teologia pela Universidade Santa Úrsula, RJ, em 1999. Especializou-se em Docência da Educação Básica, pela Universidade do Amazonas em 2002. Docente da Secretaria de Educação do Estado do Amazonas no ensino fundamental e médio desde 1990 e atua como docente voluntária na Pastoral da Criança do Amazonas capacitando coordenadores de Setor e líderes nas ações básicas de saúde, educação, nutrição e cidadania desde 1994. Atualmente professora de ensino superior do Uninorte Laureate. Conselheira Suplente no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Área de pesquisa em Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional.

#### Ficha Catalográfica

Pereira, Celiana Barbosa

Direito humano e alimentação adequada: uma aproximação do Programa de Regionalização da Merenda Escolar, Preme, no Município de Presidente Figueiredo, AM a luz da Lei orgânica de segurança alimentar e nutricional, Losan / Celiana Barbosa Pereira; orientadora: Denise Pini Rosalem da Fonseca. – 2011.

147f. : il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2011 .

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Direito humano a alimentação adequada. 3. Losan. 4. Preme. 5. Município de Presidente Figueiredo, AM. 6. Consea I. Fonseca, Denise Pini Rosalem da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

Dedico este trabalho à minha família e a todas  
as pessoas que por meio de suas práticas  
cotidianas trabalham na construção de um  
mundo mais justo.

## Agradecimentos

Ao Deus Criador pela possibilidade de vida plena.

Aos meus pais pelo exemplo de cidadania, pela perseverança e pelo incentivo na busca de uma vida mais digna, fazendo-me perceber a importância da mulher como “quilha da canoa”.

Às artérias do meu coração, minhas filhas, Adriana e Analice, e meus filhos, Alexandre e Luís, que sempre me animam e alimentam a esperança de um mundo mais justo, e ao genro e à nora, que compartilham de nossas vidas.

Ao José Frota, amor da minha vida, por seu incentivo, apoio e companheirismo incansável.

Às minhas irmãs e meu irmão, aos cunhados, à cunhada, às sobrinhas e aos sobrinhos, e a todos que estão junto a mim como “anjos”, que sempre me animam, me encorajam e me permitem o exercício cotidiano de comunidade.

Ao Uninorte/Laureate, pela possibilidade da oferta do Minter ampliando a formação de professores no Amazonas.

À Professora Doutora Denise Pini Rosalem da Fonseca, por orientar meus passos nos caminhos da pesquisa.

À Professora Doutora Sueli Bulhões e ao Professor Doutor Rafael Gonçalves, por todas as considerações feitas na banca de avaliação do Projeto de Pesquisa, ajudando-me a aperfeiçoar o meu trabalho.

Aos Professores que compuseram a banca da defesa da Dissertação, Doutora Valéria Augusta Cerqueira de Medeiros Weigel, Denise Pini Rosalem da Fonseca, Sueli Bulhões da Silva e Rafael Soares Gonçalves, pelo seu tempo, apoio e contribuições inestimáveis.

À coordenação do Programa da Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio, em especial as professoras e ao professor que se irmanaram ao Amazonas, refletindo conosco os desafios sociais, de forma presencial e também utilizando as tecnologias atuais, criando pontes e encurtando as distâncias culturais, geográficas e de conhecimento.

À PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

A todas e a todos que colaboraram diretamente com a pesquisa nas escolas de Presidente Figueiredo, na Secretaria de Estado de Educação do Amazonas - Seduc, na Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – ADS e no Conselho de Alimentação Escolar do Amazonas – CAE.

A todas e a todos conselheiras e conselheiros dos Conseas, que direta ou indiretamente colaboraram com o meu conhecimento com o Direito Humano à Alimentação Adequada, em especial a Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada – CP4 do Consea Nacional.

A todas as pessoas que têm colaborado na minha formação e aperfeiçoamento como educadora nas ações básicas de saúde, educação, nutrição e cidadania, em especial a todas as coordenadoras e líderes comunitárias dos estados do Amazonas, Acre, Pará, Rondônia e Roraima.

E a todos os companheiros e companheiras mobilizadores da segurança alimentar e nutricional deste País, o meu muito obrigada pela possibilidade de enriquecimento nos inúmeros eventos partilhados, pela colaboração e na mobilização da sociedade civil, aperfeiçoando a minha articulação no controle social das políticas públicas.

## Resumo

Pereira, Celiana Barbosa; Fonseca, Denise Pini Rosalem da. **Direito Humano a Alimentação Adequada: uma aproximação do Programa de Regionalização da Merenda Escolar, Preme, no Município de Presidente Figueiredo, AM a luz da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Losan.** Rio de Janeiro, 2011. 147p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho tem como objeto de estudo o Programa de Regionalização da Merenda Escolar – Preme – instituído em 2009 no Estado do Amazonas, com o objetivo de implementar um dos aspectos centrais preconizados pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan, de 2003: a regionalização da alimentação como mecanismo para garantir uma alimentação adequada. O que se busca é conhecer em que medida este Programa, enquanto uma política pública, se alinha aos fundamentos do conceito direito humano à alimentação adequada (DHAA). A pesquisa de campo se concentra no município de Presidente Figueiredo, AM no qual já há um histórico construído de implementação do Preme. Do ponto de vista metodológico, o trabalho de pesquisa de campo se construiu a partir de uma ferramenta de análise desenvolvida pelo Consea em 2009. Este documento, ainda de circulação restrita, se intitula “Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos” e sua utilização foi autorizada de maneira a que se realizasse um piloto de avaliação do Preme/AM e do próprio Guia. Os achados da pesquisa apontam para o fato de que permanece a necessidade de fortalecimento da Comissão de Direito Humano à Alimentação Adequada para que esta possa dar subsídios ao Preme na perspectiva da incorporação do DHAA. Pela mesma razão, há que se criar os conselhos de segurança alimentar e nutricional nos municípios que ainda não o tem, e fortalecer nos municípios que já os tenham criado.

## Palavras-chave

Direito Humano a Alimentação Adequada; Losan; Preme; Município de Presidente Figueiredo, AM; Consea.

## Abstract

Pereira, Celiana Barbosa; Fonseca, Denise Pini Rosalem da (Advisor). **Human Right to an Adequate Nourishment and Nutrition: an assessment of the Program for Regionalization of the School Lunch, PREME at the Presidente Figueiredo, AM County, in the lights of the Organic Law for Nourishment and Nutrition Security, LOSAN.** Rio de Janeiro, 2011. 147 p. MSc. Dissertation - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present work deals with the PREME, a governmental program for school meals at regional level, with focus on the Amazon state, since 2009. The goal of this program is to increment the use of regional staples in the preparation of the school lunch in order to guarantee the so called human right to an adequate nourishment and nutrition (DHAA). This concept is put forward by the LOSAN (Organic Law for Nourishment and Nutrition Security) since 2003. The purpose of this study is to know how far the concept DHAA is understood by, and implemented through, this program. The research is concentrated at the Presidente Figueiredo, AM county, which already implemented actions of the PREME. In terms of methodology, the fieldwork used as an instrument a guide produced in 2009 by the CONSEA (National Council for Nourishment and Nutrition Security). The document, entitled “A Guide for the Analyses of Policies and Programs Related to Nourishment and Nutritional Security in the Perspective of the Human Rights” is still classified and its utilization on this research was authorized as a pilot for evaluating the PREME/AM and the guide itself. The final considerations point out the necessity of permanent empowerment of the Commission for the Human Right to an Adequate Nourishment as a mean to provide support to the PREME in the perspective of acquiring DHAA. Furthermore, it is indicated the necessity of the creation of the equivalent councils at county level.

## Keywords

Human Right to an Adequate Nourishment and Nutrition; LOSAN; PREME; Presidente Figueiredo, AM County; CONSEA.

## Sumário

1. Introdução	17
2. A desnutrição em um paraíso nutricional: um objeto de estudo	26
2.1. Direito humano a alimentação adequada: a história de um conceito e suas implicações	26
2.2. Alimento, alimentação e relações sociais: a idéia de “segurança alimentar” ampliada para “segurança alimentar e nutricional”.	38
2.3. Losan: a história de uma política pública e sua implementação nacional	55
2.4. Preme: a história de um programa regional de alimentação escolar	57
2.4.1. PNAE: a história de um programa nacional de alimentação escolar, 1955-2009	58
2.4.2. A construção de um programa de regionalização da merenda escolar, 2003	63
2.4.3. A implementação do Preme no Amazonas: 2003-2010	64
2.4.4. Cardápios do Preme em 2010	66
3. Rompendo com uma continuidade perversa: o Preme em Presidente Figueiredo	69
3.1. A terra das cachoeiras: um município amazônico ambiental e socialmente diferenciado	69
3.2. A implementação do Preme em Presidente Figueiredo, 2007-2010: um histórico	73
3.3. Os caminhos da pesquisa	78
4. Aproximação do Preme em Presidente Figueiredo sob a perspectiva do DHAA	83

4.1. Um exercício concreto de exigibilidade: um guia para avaliação e sua construção	83
4.2. O Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos sob a Perspectiva dos Direitos Humanos	87
4.2.1. Identificação e operacionalização do programa	94
4.2.2. Informação, responsabilização e monitoramento	99
4.2.3. Avaliação dos resultados em relação às obrigações de respeitar, proteger, promover e prover	107
4.2.4. Orçamento, gestão e administração: a percepção dos envolvidos: alocação orçamentária	108
4.2.5. Aspectos de gestão e administração	109
4.2.6. Comentários gerais e outras observações	110
5. Considerações finais	111
6. Referências bibliográficas	118
7. Anexos	127

## Lista de tabelas e mapas

Tabela 1	Resultado do Preme (Resumo 2005–10) - Seduc e Semed	65
Tabela 2	Resultados alcançados pelo Preme - Seduc (2004 - 2010)	65
Tabela 3	Resultados alcançados pelo Preme - Semed (2007 - 2010)	66
Tabela 4	Lista de itens utilizados na merenda escolar – Seduc	67
Tabela 5	Lista de itens utilizados na merenda escolar – Semed	67
Mapa 1	Município de Presidente Figueiredo, AM - 2011	70

## Lista de siglas e abreviaturas

ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
ADS	Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
AFLORAM	Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas
AGROAMAZN	Agência de Agronegócios do Estado do Amazonas
ALCSH	Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome
CAE	Conselho de Educação Escolar do Amazonas
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDH	Conselho de Desenvolvimento Humano
CERESAN	Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CMA	Cúpula Mundial da Alimentação
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNME	Campanha Nacional da Merenda Escolar
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CODESAV	Comissão Executiva Permanente de Defesa Sanitária Animal e Vegetal
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DHAA	Direito humano à alimentação adequada
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENDEF	Estudo Nacional de Despesas Familiares
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAPEAM	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FAO/RLC	Escritório Regional para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FIAN	Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância Fórum Global de Segurança Alimentar e Nutricional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação
GEDIME	Gerência de Merenda Escolar da Seduc
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDAM	Secretaria de Produção, Pesca, Agricultura e Desenvolvimento Rural
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Escola Básica
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
IPAAM	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOSAN	Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PREME	Programa de Regionalização da Merenda Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PT	Partido dos Trabalhadores
RIAD	Rede Interamericana de Agricultura e Democracia Rede de Segurança Alimentar e Cidadania dos Povos de Língua Portuguesa
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SADEAM	Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino
SEHAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEPROR	Secretaria de Estado de Produção Rural
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUSAM	Secretaria de Estado da Saúde do Amazonas

UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
WANAHR	Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos

... no homem Amazônico debate-se o organismo na angústia de ser empobrecido pela alimentação e agredido pelas enfermidades espoliadoras, invalidando-se o seu ser na impotência para reagir contra as contingências mesológicas, do meio interior e do meio ambiente.

Araújo Lima no **Primeiro Congresso Médico Amazônico** (1939),  
In: Josué de Castro, **Geografia da fome**, 1980 [Décima edição].