

A Importância do Estudo Multidisciplinar das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Logística, Pesca Artesanal e Direitos Humanos)

Multidisciplinary Study of the Importance of Food Safety and Nutrition Public Policy in Brazil (Logistics, Artisanal Fishing and Human Rights)

Ronaldo Tavares de Araújo^{a*}; Maria Cecilia Del Vecchio^b; Pedro Calisto Luppi Monteiro^c; Luciana Pinheiro^d

^aCentro Universitário Anhanguera, SP, Brasil

^bFaculdade Anhanguera de Valinhos, Curso de Direito, SP, Brasil

^cFaculdade Anhanguera do Rio Grande, RS, Brasil

^dFaculdade Anhanguera do Rio Grande, SP, Brasil

*E-mail: araujort@yahoo.com.br

Resumo

As políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil se apresentam em contextos multidisciplinares. Desta forma, objetivou-se neste trabalho demonstrar a importância do debate multidisciplinar no ambiente acadêmico acerca destas políticas públicas a partir do levantamento exploratório bibliográfico e analítico de áreas específicas como: logística e as cadeias de suprimentos e gestão organizacional empregadas na pesca artesanal para a segurança alimentar e nutricional e políticas públicas locais e a importância do controle social por meio dos conselhos municipais, levantamento e análise de programas governamentais para verificar aspectos jurídicos da atuação dos Poderes Legislativo e Executivo. Pela breve análise realizada pode-se observar que a segurança alimentar e nutricional constitui-se tema recorrente no País, que provoca amplo debate acadêmico sobre os objetivos e critérios prioritários para o seu planejamento e construção.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Segurança Alimentar e Nutricional. Estudo Multidisciplinar.

Abstract

Public policies on food and nutrition security in Brazil are presented in multidisciplinary contexts. Thus, the aim of this study demonstrate the importance of multidisciplinary debate in academia about these policies from the literature survey and analytical exploration of specific areas such as logistics and supply-chain management and organizational management employed in artisanal fishing for safety food and nutrition and local public policy and the importance of social control by the municipal councils, survey and analysis of government programs to verify legal aspects of the action of the legislative and executive branches. For brief analysis can be observed that food and nutrition security is a recurring theme in the country, causing widespread academic debate on the objectives and priority criteria for project planning and construction.

Keywords: Public Policy. Food Security and Nutrition. Multidisciplinary Study.

1 Introdução

O mundo globalizado vem se caracterizando por situações contrastantes, pois à medida que se multiplicam as oportunidades derivadas principalmente dos progressos da tecnologia se observam acentuadas tendências excludentes, nas mais diversas áreas da sociedade, em especial as áreas econômicas, sociais e ambientais. Todavia, identifica-se um fato positivo - a redescoberta da importância do capital humano e uma maior preocupação com o desenvolvimento social.

Com esta assertiva, Arruda e Arruda (2007) contextualizam a sociedade brasileira no Século XXI com um anseio cada vez mais generalizado de tornar real sua expectativa de mudanças, evidenciando sua aspiração ético-política de sair da rotina do conformismo e buscar uma nova visão de futuro pelo estímulo às capacidades de antecipação e de perspectiva à necessidade de evitar respostas lentas, ineficazes e pouco inovadoras aos reclamos de transformações, particularmente no atinente às situações de insegurança e vulnerabilidade alimentares.

Ao se abordar o tema políticas públicas direcionadas à segurança alimentar e nutricional no Brasil, dá-se entrada num tema multidisciplinar e atual, que historicamente relaciona-se com diversas áreas das ciências em especial as ciências agrárias e da saúde, jurídicas, socioeconômicas e por fim e mais contemporânea, as ciências ambientais.

As questões relacionadas à pobreza e à insegurança alimentar estão acima de tudo vinculadas às noções da cidadania e de Direitos Humanos, construídos ao longo do processo histórico dos Estados-nação. Os direitos sociais, entre os quais figura o direito à alimentação, integram a segunda geração dos direitos humanos, ligada ao fortalecimento do ideário de igualdade e solidariedade seja entre os indivíduos-cidadãos dos Estados Nacionais, seja ultrapassando estas fronteiras e se transformando num direito e numa reivindicação universal, dos cidadãos do mundo globalizado (BOBBIO, 1992).

Nesta perspectiva, de acordo com Pessanha (2002), os problemas de pobreza e da fome vêm se tornando incômodos e inaceitáveis face ao processo histórico de universalização

da solidariedade e de igualdade como elementos fundantes da noção de cidadania, de modo tanto vertical - entre as diferentes classes ou estratos sociais de uma nação, como horizontal - entre os diferentes povos e nações.

Portanto, se constata a percepção de que as interações possíveis e necessárias na condução de políticas públicas são de grande amplitude neste campo, e que o escopo das ações necessárias à garantia da segurança alimentar extrapola o tema da garantia de acesso.

Neste trabalho objetivou-se a demonstração da importância da análise e debate multidisciplinar no ambiente acadêmico da base de dados bibliográfica das políticas públicas referentes à segurança alimentar e nutricional no Brasil abordando as temáticas: logística e as cadeias de suprimentos e gestão organizacional; a pesca artesanal para a segurança alimentar e nutricional e políticas públicas locais e a importância do controle social por meio dos conselhos municipais, levantamento e análise de programas governamentais para verificar aspectos jurídicos da atuação dos Poderes Legislativo e Executivo.

2 Desenvolvimento

2.1 Metodologia

O tema proposto para o desenvolvimento deste trabalho, estudos multidisciplinares em políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional no Brasil naturalmente se apresenta como forma de debate que abrange diversas áreas do conhecimento e desta forma, foi proposto o levantamento analítico de base secundária bibliográfica como método de estudo acadêmico para pautar este trabalho.

Este trabalho apresenta-se com um caráter predominantemente qualitativo. Esta condição decorre da abordagem teórica que se está adotando, considerando que além de ser atual e multidisciplinar, o assunto proposto permite estabelecer nexos com diversas ciências que, por conseguinte, favorece a compreensão específica de cada aspecto estudado na realidade das políticas públicas direcionadas à segurança alimentar e nutricional no País.

Esta característica favorece que a investigação traga novos e específicos olhares sobre o problema estudado. Permite ainda que se verifique a pertinência em utilizar determinada abordagem teórica, que se desenvolvam instrumentos de coleta de informações, que se delineiem quadros analíticos para a compreensão do problema em investigação.

Portanto, é bastante relevante na medida em que aponta como essencial à delimitação de uma realidade específica, de onde deve emergir um conjunto de reflexões e análises que possibilitam a identificação de problemas correlatos a ser investigados.

2.2 Políticas públicas

O termo política apresenta duas acepções, melhor compreendidas a partir da análise dos termos em inglês *politics*

e *policy*. Segundo Bobbio, *politics* “é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem”, sendo, certamente, a acepção mais recorrente no imaginário das pessoas que falam português. Já a acepção portuguesa que corresponde ao termo *policy* é “a mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação” (BOBBIO, 2002, citado por SECCHI, 2010). O conceito de política pública (*public policy*) relaciona-se a esta segunda acepção e trata “do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2010).

A área de Políticas Públicas, com o objetivo de auxiliar no diagnóstico e no tratamento dos problemas públicos, estabeleceu-se como área disciplinar de estudo em 1951, fundamentando-se nas ciências políticas, na economia e na sociologia, além de receber influências da administração pública, da teoria das organizações, das engenharias, do direito e da psicologia (SECCHI, 2010).

A Análise de Políticas Públicas, dessa forma, é um campo de investigação que nas últimas décadas ganhou muito espaço e importância nas ciências políticas e administrativas, caracterizando-se como uma das três principais vertentes de pesquisa das Ciências Políticas (FREY, 2000).

- a) Recentes e ainda esporádicos no Brasil, os diagnósticos de políticas públicas apresentam-se, segundo Frey (2000), com as seguintes características:
- b) Ênfase: 1) à análise das estruturas e instituições; ou 2) à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.
- c) De natureza descritiva e com “graus de complexidade analítica e metodológica bastante distintos”.
- d) Predominam “microabordagens contextualizadas, porém dissociadas dos macroprocessos ou ainda restritas a um único ‘*approach*’ e limitadas no tempo”.
- e) Normalmente carecem de um embasamento teórico.

O tema tem sido foco de cursos de pós-graduação em universidades federais e a publicação de grande número de estudos, pesquisas e artigos nas áreas de Sociologia Política, Administração Pública e principalmente Ciência Política, como aponta Nascimento, que o designa um campo do saber em ascensão no Brasil (NASCIMENTO, 2009).

Entretanto, não há consenso na literatura especializada para a definição e escopo de política pública. Os questionamentos incluem as seguintes dúvidas:

- a) políticas públicas são desenhadas exclusivamente por atores estatais ou também não estatais?;
- b) políticas públicas também incluem omissão ou negligência de determinado fato?; e
- c) apenas diretrizes estratégicas podem ser consideradas políticas públicas ou também o são as diretrizes mais operacionais? (SECCHI, 2010).

Para Muller, toda política pública é, primeiramente, uma tentativa de agir sobre um domínio da sociedade. Tal ação implica a definição de objetivos (e.g. diminuir despesas

sociais, limitar a poluição ou erradicar a fome) que são delimitados a partir de representação(ões) do problema, de suas consequências e de suas possíveis soluções (NASCIMENTO, 2009).

Assim, as políticas públicas vão [ou deveriam ir] além dos processos de decisão participados por um número limitado de atores. Ou seja, as políticas públicas constituem “o espaço em que uma sociedade dada constrói sua relação com o mundo (NASCIMENTO, 2009).

2.3 Segurança alimentar e nutricional no Brasil

O termo segurança alimentar surgiu no período entre guerras, percebido como um termo militar, uma questão de segurança nacional que exigia a formação de estoques “estratégicos” de alimentos e a autossuficiência dos países, vinculando a questão alimentar à capacidade de produção. Na I Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO em 1974, ênfase foi dada à autossuficiência alimentar nacional e ao acesso universal aos alimentos. O enfoque contemporâneo de segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil assemelhou-se à concepção da FAO. Nessa ocasião também foi proposta a criação de um conselho diretamente vinculado à Presidência da República, o que ocorreu nos anos de 1993 e 1994, depois extinguido-se e retomado em 2003, então como Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (NASCIMENTO, 2009).

No contexto internacional, surgiu em 1988 um importante referencial para políticas públicas de segurança alimentar e nutricional: o conceito de soberania alimentar, com o sentido de autodeterminação nacional do que se produzia e como se produzia; garantia de suficiente oferta a preços e disponibilidade adequados; e incentivos ao desenvolvimento rural e nacional sobre a base de aumento da produção, do consumo e da renda dos produtores (NASCIMENTO, 2009).

Desde então o conceito vem se desenvolvendo rapidamente, tornando-se referência para discursos sobre questões alimentares, especialmente entre movimentos sociais, como contraproposta ao paradigma de desenvolvimento baseado no comércio agrícola liberal internacional, na segurança alimentar e nutricional fundada no comércio e na produção agrícola/de alimentos industriais. A soberania alimentar, portanto, busca proteger a política local, constituída por uma rede mundial de organizações não governamentais e pela sociedade civil e seus movimentos sociais (NASCIMENTO, 2009).

No início da década de 1990, a representação da fome nas políticas públicas teve seu significado ampliado. O referencial de segurança alimentar e nutricional, influenciado pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro (ECO-92) incorporou a questão ambiental. Também as questões sanitárias e de equilíbrio nutricional foram incorporadas às políticas públicas, refletindo a preocupação com o consumo alimentar e com os micronutrientes, resultando na incorporação do termo nutricional no conceito de segurança alimentar, destacando-se

também o papel dos nutricionistas nesse debate.

Assim, o referencial de Segurança Alimentar e Nutricional, na década de 1990, incluiu vários importantes elementos noções de alimento seguro (não contaminado biológica ou quimicamente); de qualidade do alimento (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica); de equilíbrio da dieta, da informação e das opções culturais (hábitos alimentares) dos seres humanos (NASCIMENTO, 2009).

Nesse sentido, o governo Lula criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA, o primeiro na história do país, e em 2004 incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, como Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN (NASCIMENTO, 2009).

Desta forma, o mesmo autor conclui que a Segurança Alimentar e Nutricional teve três principais vias de acesso nas políticas públicas. A primeira, nos anos 1990, relacionava-se ao abastecimento alimentar. A segunda foi pela assistência ou desenvolvimento social, a partir da Constituição Federal de 1988. O terceiro campo foi o da saúde, representado pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Fome, atualmente, é um referencial que integra esses debates junto com outros quatro: segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar, direito humano à alimentação adequada e alimentação saudável.

A construção desses cinco referenciais, segundo Bruno Jobert (1992, *apud* NASCIMENTO, 2009), acontece por meio de um “processo de aprendizagem” que requer informações, saberes-fazer e valores que se consolidem na prática e na inovação das políticas públicas.

2.4 Logística e a gestão organizacional

Atualmente, podemos inferir que Logística, sob a ótica de diferentes autores, entretanto, com o mesmo foco, como as de Ballou (1993), Bowersox e Closs (2001), Figueiredo, Fleury e Wanke (2000), Nogueira (2012), Novais (2004) e Rodrigues (2011), como o conjunto de todas as atividades de movimentação e armazenagens necessárias, de modo a facilitar o fluxo de produtos do ponto de aquisição da matéria-prima até o ponto de consumo final, como também, dos fluxos de informação que colocam os produtos em movimento, obtendo níveis de serviço adequados aos clientes, a um custo razoável.

Nogueira (2012), ainda complementa tal afirmativa, externando que a logística está presente, atualmente, em inúmeros processos diários que realizamos, sejam eles complexos ou não. Além disso, Nogueira (2012) e Novais (2004) afirmam que para a logística também são alocadas as funções de localização de fábricas, armazéns e entrepostos, gestão de estoques e até compras.

O conceito de logística, ainda frágil, surgiu no Brasil, aproximadamente, no início de 1990. O ambiente altamente inflacionário existente à época e que persistia por algum tempo no país, aliado, ainda, com a economia fechada e de baixo nível de competição, conduziu as nossas empresas

a negligenciar seus processos logísticos das cadeias de suprimentos, ocasionando atraso de mais de uma década em relação às práticas logísticas utilizadas internacionalmente (FIGUEIREDO; FLEURY; WANKE, 2000; RODRIGUES, 2011; NOGUEIRA, 2012).

A partir do período citado acima, a Logística passou por extraordinárias mudanças no País, acelerando o seu processo de difusão, estimulada pela estabilização da economia, ocasionada pelo Plano Real (FIGUEIREDO; FLEURY; WANKE, 2000; BETHLEM, 2003; BARAT *et al.*, 2007).

Não obstante, o mesmo não se poder dizer das infraestruturas de apoio. Estas não acompanharam as mudanças logísticas a partir de 1990, uma vez que foram afetadas pela estagnação. Os sistemas de logística e transporte, irrigação, energia elétrica e saneamento foram duramente afetados por mais de duas décadas, levando as empresas negligenciar a gestão e não perseverar na expansão e modernização, e o governo em investimentos em infraestruturas como instrumento de promoção do crescimento e de correção de distorções econômicas e sociais (BARAT *et al.*, 2007).

Afirma Rodrigues (2011), que o transporte é um dos elementos básicos para o desenvolvimento dos países, principalmente, para aqueles que possuem grande extensão territorial. Expõe o mesmo autor, que no Brasil, o custo interno do transporte chega a ser o dobro do verificado em países com dimensões semelhantes ao nosso.

Por outro lado, aponta o Wanke (2010), que o Governo Federal, após longo período sem investimentos na infraestrutura logística do país, em 2008, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinou R\$ 58,3 bilhões para investimentos em infraestrutura, sendo que, a Confederação Nacional do Transporte, em seu Plano de Logística para o Brasil, previa já em 2007, a necessidade de investimentos de R\$ 224 bilhões para o setor.

A utilização no País de uma matriz de transporte focada no modal rodoviário, matriz essa, bastante desbalanceada em relação a outros países, colaborou para agravar os problemas existentes nessa área, sentidos até hoje pelos brasileiros e por sua economia. Tal fato ocasionou ineficiências, custos adicionais, perda de competitividade, aumento nos tempos de viagens, acidentes entre outros problemas (BRASIL, 2007; CNT, 2011; IPEA, 2011; PNLT, 2009).

Desta forma, em 2006, na tentativa de solucionar os problemas de infraestrutura, foi estabelecido pelo governo o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) com o objetivo dar forma e tornar imperecedouros os instrumentos de análise sob a maneira de ver da logística. Sob a ótica governamental, o PNLT representa a retomada do processo de planejamento no Setor de Transporte, contendo os principais dados de interesse do setor, tanto na parte da oferta, quanto na da demanda (PNLT, 2009). Foi concebido para uma janela temporal de médio a longo prazo, com o horizonte focado para 2023. O seu intuito principal foi dar suporte ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infraestrutura e no

sistema de transportes, para o setor concorrer para a realização das metas econômicas, sociais e ecológicas do País (PNLT, 2009).

As ações do governo para investimento em infraestrutura no decorrer do ano de 2013, como as do PAC, PNLT e Programas de Investimentos em Logística (PIL) continuam sofrendo pesadas críticas por não terem surtido os efeitos desejados, devido principalmente o baixo aporte de recursos financeiros para tais programas. As críticas estão voltadas para o estrangulamento da infraestrutura logística quando comparada às dimensões continentais brasileiras, na falta de planejamento e defasagem logística no que diz respeito à interligação insuficiente entre os modais, quanto aos gargalos crônicos relacionados ao escoamento das safras que atingem o agronegócio, com as taxas de frete cada vez mais altas ocasionando o aumento nos preços dos alimentos.

2.5 Pesca artesanal a segurança alimentar e nutricional

A pesca artesanal pode ser definida como uma pescaria de pequena escala, que ocorre em águas litorâneas e interiores, com embarcações geralmente de pequeno porte e equipamentos de tecnologia simples, de baixo custo, pertencentes aos próprios pescadores ou arrendados de terceiros. Os rendimentos são modestos e parte do pescado destina-se ao consumo familiar. Não há vínculos empregatícios e normalmente a repartição dos recursos pesqueiros ocorre pelo sistema de meação (divisão em partes iguais). Há diversas espécies-alvo e estratégias de captura, bem como um grande número de pontos de desembarque dispersos. A pesca é organizada por iniciativas locais e apresenta múltiplas finalidades e propósitos, como ganhos monetários e reprodução social, e a comercialização se dá sob condições difusas e complexas (AMANIEU, 1991; CADDY; GRIFFITHS, 1995; CHABOUD; CHARLES-DOMINIQUE, 1991; GARCIA; REVERET, 1991, citados por ANDRIGUETTO FILHO, 2000). A pesca artesanal inclui a pesca doméstica, em oposição às atividades de cunho industrial, usando porções de capital e energia relativamente pequenas, fazendo pequenas viagens, em costas protegidas, principalmente para consumo local (FAO, 2010).

As políticas públicas, no entanto, não têm prestigiado suficientemente essas pescarias artesanais brasileiras menos impactantes e de maior significado sociocultural, como os já citados arrastão de praia, espinhel e tarrafa, o que tem favorecido o desaparecimento de práticas tradicionais presumivelmente conservacionistas, particularmente no litoral do Paraná (PINHEIRO, 2007).

Desta forma, a análise de políticas públicas envolvendo a extração de recursos naturais, insere-se como central para as discussões sobre sustentabilidade.

Sustentabilidade, como conceito complexo, transdisciplinar e multiescalar, precisa necessariamente reger as políticas públicas para qualquer objeto ou fenômeno social. No caso do fenômeno aqui abordado, qual seja, as políticas públicas em segurança alimentar e nutricional versus

pesca artesanal e sustentabilidade dos recursos pesqueiros, é necessário pensar em perdas de quantidades (estoques) e de qualidades (espécies) de peixes como um fenômeno que vem sendo identificado pelos biólogos pesqueiros e pelos ambientalistas como irreversível e sem precedentes na história da humanidade. Segundo Castello (2007), apesar de todo o conhecimento sobre biologia, dinâmica dos recursos, influência do meio físico, avanços tecnológicos para a navegação e localização de cardumes, novas tecnologias de pesca e conservação de pescados, a maior parte dos recursos pesqueiros (aproximadamente 75% no mundo) estão explorados ao máximo, sobreexplorados ou colapsados.

Embora essa quantificação seja contraditória e ainda de difícil mensuração, em razão da carência de pesquisas, principalmente em países em desenvolvimento, é importante considerar o alerta desses estudos. Essa carência de pesquisas, segundo Berkes *et al.* (2006) principalmente em países em desenvolvimento, reflete-se na má gestão pesqueira. Os exemplos de gestão pesqueira inadequada são numerosos e os bem sucedidos são minoria (CASTELLO, 2007; BERKES *et al.*, 2006).

Um exemplo dessa dificuldade escalar é apontado por Wood e colaboradores. Segundo esses cientistas marinhos, as atuais metas de proteção marinha global visavam proteger 10 a 30% dos habitats marinhos entre 2011 e 2013. No entanto, estas metas foram aprovadas sem avaliação prévia da sua exequibilidade. Além disso, a capacidade de monitorizar os progressos no sentido da consecução desses objetivos tem sido limitada pela falta de dados robustos sobre áreas marinhas protegidas (WOOD *et al.*, 2008).

Se política pública prescinde de um problema público, resta avaliar se os temas aqui tratados são de fato problemas públicos e, conseqüentemente, fenômenos passíveis de serem abordados mediante políticas públicas.

Não obstante, isso é tarefa difícil. O problema público se estabelece pela distância entre uma situação atual e uma situação ideal e possível para uma realidade pública (adaptado de SECCHI, 2010). Um problema (situação inadequada) é considerado público (relevante para a coletividade) se tem implicações para quantidade ou qualidade significativa de pessoas, embora isso (designar um problema como público) seja suscetível a interpretações (SECCHI, 2010).

Sobre a depleção dos estoques de peixes, argumento que, sendo uma questão de biodiversidade, remete a um direito difuso, garantido constitucionalmente. Trata-se, portanto, de um problema público e que deve ser cuidado por políticas públicas.

Já a mensagem “coma peixe”, emitida pelas políticas públicas que incentivam o consumo e, conseqüentemente, a captura de peixes, é uma orientação persuasiva. Trata-se do caso que Secchi (2010) denomina interferência do *policymaker* (aquele que protagoniza o estabelecimento de uma política pública) sobre o *policytaker* (aquele que é destinatário da política pública). Não há uma omissão, um vazio de política

pública. Então é um caso concreto de política pública.

O governo Lula (2003-2010) lançou algumas políticas públicas relacionadas ao Programa Fome Zero, como por exemplo, a “Semana do Peixe” em várias partes do Brasil, e o programa “Peixe na Mesa”, no Pará, buscando promover o consumo de pescado pelos brasileiros (BRASIL 2007). Também fomentou políticas de incentivo à pesca artesanal, como o subsídio de óleo diesel, e à aquicultura, bem como criou o Ministério da Pesca e Aquicultura.

O Ministério da Pesca e Aquicultura também divulgou recentemente um questionário sobre a inclusão do pescado na dieta de crianças e jovens da rede pública de ensino, destinado a Nutricionistas e responsáveis técnicos sobre. A pesquisa objetiva conhecer os obstáculos à oferta deste alimento durante as refeições dos estudantes. A partir da análise da pesquisa, o governo federal pretende promover políticas públicas que estimulem o consumo de pescado por jovens desde cedo (PORTAL DO PLANALTO, 2012).

Essas e outras ações tiveram como base o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado no Brasil por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, tem por objetivo central formular e implementar “políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada a partir do qual”, considerando as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais (BRASIL, 2006).

Aspectos ambientais ou sobre biodiversidade são citados quatro vezes na Lei nº 11.346, evidenciando a necessidade dessa dimensão, o que é importante para caracterizar uma sustentabilidade verdadeira (dimensões econômica, sociocultural e ambiental) para o caso da segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Os conhecimentos produzidos pelas análises de políticas públicas mostram-se essenciais para o trabalho dos gestores dos recursos naturais ou dos gestores em segurança alimentar e nutricional. Retomando a argumentação de Secchi (2010), as políticas públicas oferecem subsídios para a análise de problemas públicos e tomadas de decisão sobre eles.

A discrepância entre pesca artesanal e industrial exige urgente implementação de políticas públicas que de fato favoreçam a pesca artesanal e as populações que dela vivem no Brasil, pois ela sustenta muitas famílias e mantém um rico patrimônio cultural. As Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, particularmente o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012-2015, contemplam essa questão.

É também fundamental considerar as políticas públicas durante os processos de gestão porque há, segundo Lowi (1972 *apud* SECCHI, 2010) uma forte relação entre política e políticas públicas, ou, noutros termos, a política pública em vigor tem a capacidade de modificar a estrutura dos conflitos e as posições de poder.

A participação da sociedade civil, principalmente por

meio dos movimentos sociais, é preponderante para o sucesso das políticas públicas. Os movimentos sociais de pescadores e pescadoras precisa conhecer essas políticas públicas para melhor se articular entre elas. Também a população geral, particularmente aqueles que vivem em vulnerabilidade social e nutricional, merecem atenção especial. O próprio Programa Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2009) enfatiza a importância da participação popular na construção e no monitoramento de políticas públicas.

Disso tudo, emerge a forte necessidade por uma atenção permanente aos planos de manejo e gestão para a pesca, caso se queira extrair recursos pesqueiros de modo sustentável e com perspectivas de se manter os estoques de pescados a longo prazo. Se o governo não priorizar esses manejos sustentáveis, a sobrepesca prevalecerá e a depleção dos estoques pesqueiros se acentuará, tendo ainda por consequência o colapso das profissões de pesca.

2.6 Direitos Humanos e a Segurança Alimentar e Nutricional

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional foi enunciado por Grassi Neto (2013) como sendo “a situação na qual todas as pessoas, regular e permanentemente, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes para o atendimento de suas necessidades básicas e que, além de terem sido produzidos de modo sustentável e mediante respeito às restrições dietéticas especiais ou às características culturais de cada povo, apresentem-se saudáveis, nutritivos, e isentos de riscos, assim se preservando até sua ingestão pelo consumidor”.

Este mesmo autor, esclarece que o direito à alimentação é baseado no valor da dignidade humana e torna o indivíduo o centro político das atenções, de modo a habilitá-lo a responsabilizar o Estado e buscar reparação pela violação de seus direitos.

O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) do Rio Grande do Sul, em Simpósio realizado em 2012, enumera passos para cumprimento das obrigações do Estado:

- a) Garantir mecanismos participativos nos diferentes programas e políticas;
- b) Identificar as dimensões do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA nos diferentes programas e políticas de forma a identificar sujeitos de direito e estabelecer obrigações dos diferentes setores;
- c) Estabelecimento de metas, prazos recursos orçamentários e indicadores;
- d) Monitoramento;
- e) Tornar públicos os direitos humanos;
- f) Capacitar agentes públicos e sociedade civil.

O DHAA tem status constitucional no ordenamento brasileiro, refletindo o histórico das lutas e conquistas da nossa sociedade nessa área.

O Artigo 6º da CF/88, afirma: “São direitos sociais a

educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Dessa forma a alimentação passou a ser um dever do Estado, obrigando a sociedade como um todo na concretização desse direito e também os governos Federal, estaduais e municipais.

A Lei Federal 11.346, de 15.09.2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), traz uma definição do DHAA em seu artigo 3º:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

O Estado Democrático de Direito, ao mesmo tempo que constitui uma realidade entre nós, é também uma ideia de direito. Tudo o que consta na Constituição tem por objetivo proporcionar condições para que este ideal se realize na vida cotidiana dos cidadãos. O Estado desenhado na Constituição Federal não está acabado, cabe ao povo e aos agentes do Estado aprimorá-lo. As normas constitucionais soam como um projeto que deve efetivar-se a cada dia, seja nas ações dos cidadãos, seja nas ações dos agentes do Estado. A Constituição Federal é uma representação da ordem social desejável.

Na constituição brasileira está escrito e projetado um Estado do Bem Estar Social, onde não basta a participação popular e o respeito, pelo Estado, às próprias normas. É necessário, também, que o Estado intervenha na sociedade e proporcione o bem estar social, ou seja, o bem comum.

Dessa forma os Poderes Executivos e Legislativos Municipal, podem e devem encetar ações práticas que ampliem o acesso à alimentação adequada.

No Estado de São Paulo dentre os programas e projetos sociais vinculado às políticas públicas de SAN podemos destacar o projeto “Restaurante Bom Prato”, instituído pelo Decreto Estadual 45.547, de 26 de dezembro de 2000. Estes restaurantes visam oferecer segurança alimentar e nutricional à população de baixa renda fornecendo refeições balanceadas com qualidade, através de um cardápio variado. Este projeto absorve também parte da produção agrícola paulista comprando alimentos e gera empregos através da contratação de funcionários para atendimento nas suas unidades. Gera também empregos indiretamente no campo com a aquisição da produção local.

De acordo com estudo de Gobato, Panigassi e Villalba (2010) no de município de Campinas/SP com usuários deste restaurante popular, os mesmo concluíram que o estabelecimento era importante para a segurança alimentar e nutricional de seus usuários por proporcionar uma maior variedade de alimentos no almoço comparada ao jantar em

casa e também comparada ao tipo de refeição realizada pelos pesquisados antes da inauguração do restaurante.

Cabe ressaltar segundo os autores que o projeto do restaurante Bom Prato tem dezenove unidades apenas na capital paulista e que Campinas, que é cidade bastante populosa, está deficitária em relação a esse tipo de política pública e merece ter ampliada a rede de restaurantes populares tendo em vista o grande número de pessoas hipossuficientes do ponto de vista econômico.

Ainda cabe citar que o restaurante existente em Campinas, da rede do Mesa Brasil-SESC, que é um programa de segurança alimentar e nutricional, que colhe e distribui alimentos que estão fora dos padrões de comercialização, mas que ainda possuem valor de consumo. Formado por uma rede que integra SESC, empresas, entidades e voluntários, possui o intuito de reduzir o desperdício de alimentos, sempre permeado com ações educativas.

O Brasil-Consea (2010) menciona que um dos principais instrumentos para a promoção da alimentação saudável é a publicação de materiais técnicos, normativos e educativos, como os Guias Alimentares.

Para que os materiais possam cumprir com seus objetivos, é importante que haja um trabalho local de sensibilização dos profissionais que os recebem e capacitação para sua adequada utilização, destacando o papel dos Estados e Municípios (BRASIL-CONSEA, 2010, p.185. Grifo nosso.).

Segundo Brasil-Consea (2010) a implementação de políticas e programas públicos adequados devem incorporar mecanismos de exigibilidade dos direitos.

Exigibilidade é a possibilidade dos titulares de direitos de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos, seja de forma preventiva ou repressiva, perante os órgãos públicos competentes no âmbito do executivo, legislativo e judiciário (administrativos, político-administrativos, legais ou jurídicos). Sem uma cultura efetiva de direitos humanos, impede-se que a população reivindique a garantia de seus direitos e dificulte-se o aperfeiçoamento da ação pública. (BRASIL-CONSEA, 2010, p. 218).

À Câmara Municipal cabe fiscalizar o Poder Executivo, especialmente no que se refere à aplicação dos recursos municipais.

O Legislativo exerce o poder fiscalizatório por meio de requerimentos de informação, realização de vistorias e inspeções e criação de Comissões Parlamentares de Inquérito para apuração de irregularidades.

A Constituição Federal de 1988 é chamada de “Constituição Cidadã” porque houve ampla participação do povo na sua elaboração e, também, porque traz diversos mecanismos de efetivação da cidadania, atendendo aos objetivos da democracia participativa, de forma que a população possa influir na condução dos destinos da sociedade brasileira.

No entender de Millon (2010) a participação popular na administração pública pode ser dividida em dois grandes grupos: instrumentos de controle e fiscalização e instrumentos de participação. No que se refere aos mecanismos de

participação, a característica fundamental é que permitem ao povo ingerência nas tomadas de decisões estatais, como acontece nos casos de orçamento participativo, conselhos deliberativos com representação popular, audiências públicas, entre outras formas possíveis. Segundo esta mesma autora a utilização desses mecanismos pelos particulares pode conduzir a resultados sociais extremamente mais vantajosos ao interesse público e adequados à realidade social.

Uma forma importante de implementar e ampliar a execução das políticas públicas com participação democrática é por meio dos conselhos municipais que devem congregam cidadãos para debater as questões políticas e administrativas de abrangência local.

A intersetorialidade das políticas públicas de SAN deve ser mais conspícua, de forma que as diversas áreas estejam interligadas e trabalhando para sua melhoria nos municípios. Evidencia-se a necessidade de buscas de ações integradas entre os Poderes Judiciários, Legislativos e Executivos que em conjunto com a sociedade civil organizada desenvolvendo seu controle por meio dos diversos conselhos municipais existentes estabeleçam um somatório de esforços no acesso da segurança alimentar e nutricional pela população.

3 Conclusão

As políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil apresentam-se com um caráter multidisciplinar intrínseco a partir de seus levantamentos e análises e contextualizam-se de forma a subsidiar um amplo e necessário debate acadêmico acerca do papel das ciências como catalisador político econômico e social dos problemas da sociedade brasileira.

Desta forma, os argumentos apresentados neste trabalho brevemente alcançaram seu objetivo de realizar o levantamento e análise de referências bibliográficas e estimular o debate acadêmico referentes à temática multidisciplinar abrangente das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil em especial a logística, pesca artesanal e os direitos humanos.

Referências

- ANDRIGUETTO FILHO, J.M. Os sistemas de produção pesqueira no litoral do Paraná. *Cadernos do Litoral*, v.3, p.33-36, 2000.
- ARRUDA, B.K.G.; ARRUDA, I.K.G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.*, v.7, n.3, p.319-326, 2007.
- BALLOU, R.H. *Logística empresarial: transporte, administração de materiais e distribuição física*. São Paulo: Atlas, 1993.
- BARAT, J. et al. *Logística e transporte no processo de globalização: oportunidades para o Brasil*. São Paulo: UNESP, 2007.
- BERKES, F. et al. *Gestão da pesca de pequena escala: diretrizes e métodos alternativos*. Rio Grande: Furg, 2006.
- BETHLEM, A.S. *Evolução do pensamento estratégico no Brasil: textos e casos*. São Paulo: Atlas, 2003.

- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- BOWERSOX, D.J.; CLOSS, D.J. *Logística empresarial: o processo de integração da cadeia de suprimentos*. São Paulo: Atlas, 2001.
- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm Acessado em 18 maio 2012.
- BRASIL (a). Decreto nº 6025 de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm. Acesso em : 18/05/2012.
- BRASIL (b). Presidência da República Federativa do Brasil. Fome zero: Programa Peixe na Mesa garante pescado no Pará. [notícia] 05 abr 2007. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/noticias/programa-peixe-na-mesa-garante-pescado-no-para> Acessado em 08 abril 2012.
- BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm Acessado em 18 maio 2012.
- BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-CONSEA. A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: Indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília: 2010, 284 p.
- CASTELLO, J.P. Gestão sustentável dos recursos pesqueiros, isto é realmente possível? *Pan-American J. Aquatic Sci.*, v.2, n.1, p.47-52, 2007.
- CNT. Confederação Nacional dos Transportes. Relatório Pesquisa CNT de Rodovias 2011. Disponível em: <http://www.cnt.org.br>. Acesso em: 22 jun. 2012.
- FAO. Fisheries and Aquaculture Department. *The state of world fisheries and aquaculture* 2010. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010.
- FIGUEIREDO, K.F.; FLEURY, P.F.; WANKE, P. *Logística empresarial: a perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 2000.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.21, p.211-259, 2000..
- GOBATO, R.C.; PANIGASSI, G.; VILLALBA, J.P. Identificação do perfil de usuários de um restaurante popular do município de Campinas. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v.17, n.2, p.14-25, 2010.
- GRASSI NETO, R. *Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Estudo nº 1592 de março 2011. *Gargalos e demandas da infraestrutura rodoviária e investimentos do PAC: Mapeamento IPEA de obras rodoviárias*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 21 jun. 2012.
- MILLON, L.V. Participação popular nas políticas públicas municipais: eficácia e implementação. *Revista de Direito*, v.13, n.17, p.59-71, 2010.
- NASCIMENTO, R.C. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. *Revista IDEAS*, v.3, n.2, p.197-225, 2009.
- NOGUEIRA, A.S. *Logística empresarial: uma visão local compensamento globalizado*. São Paulo: Atlas, 2012.
- NOVAIS, A.G. *Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição: estratégia, operação e avaliação*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- PESSANHA, L.D.R. A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2002.
- PINHEIRO, L. *O declínio da pesca do arrastão de praia face às mudanças nos regimes de uso e apropriação dos recursos pesqueiros no litoral do Paraná*. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.
- PNLT. Plano Nacional de Logística e Transporte. Ministério dos Transportes. Relatório Executivo PNL 2009. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br>. Acesso em: 22 jun. 2012.
- PORTAL DO PLANALTO. Imprensa. Bom dia Ministro. No Bom Dia Ministro, Marcelo Crivella fala sobre programa médico e odontológico para pescadores artesanais e medidas para incremento do setor da pesca no país. 10 maio 2012 às 09h10. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/bom-dia-ministro/no-bom-dia-ministro-marcelo-crivella-fala-sobre-programa-medico-e-odontologico-para-pescadores-artesanais-e-medidas-para-incremento-do-setor-da-pesca-no-pais>. Acesso em: 11 maio 2012.
- RODRIGUES, P.R.A. *Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2011.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- WANKE, P.F. *Estratégia logística em empresas brasileiras: um enfoque em produtos acabados*. São Paulo: Atlas, 2010.
- WOOD, L.J. *et al.* Assessing progress towards global marine protection targets: shortfalls in information and action. *Oryx*, v.42, n.3, p.340-351, 2008.