

27 A 29 DE OUTUBRO DE 2020



ON LINE

7º Simpósio de
Segurança Alimentar

Inovação com sustentabilidade

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL PARA A DIMENSÃO DE DISPONIBILIDADE DE ALIMENTOS

B.A. Rodrigues¹, J.V.M. Bittencourt², M.M.F. do Nascimento³

1- Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção – Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Campus Ponta Grossa – CEP: 84017-220 – Ponta Grossa – PR – Brasil, Telefone: (42) 3220-4800 – e-mail: rodriguesbethania@yahoo.com

2- Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção – Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Campus Ponta Grossa – CEP: 84017-220 – Ponta Grossa – PR – Brasil, Telefone: (42) 3220-4800 – e-mail: julianavitoria@utfpr.edu.br

2- Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção – Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Campus Ponta Grossa – CEP: 84017-220 – Ponta Grossa – PR – Brasil, Telefone: (42) 3220-4800 – e-mail: marifideliss@gmail.com

RESUMO – Este estudo tem por objetivo analisar o comportamento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, sobretudo da dimensão de disponibilidade de alimentos. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental nas plataformas digitais de instituições internacionais e nacionais responsáveis pela condução de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Como resultados, notou-se uma divergência entre os instrumentos de monitoramento de SAN, bem como não foram identificados indicadores eficazes diretamente relacionados à produção agrícola familiar na dimensão de disponibilidade de alimentos, mostrando uma fragilidade dos órgãos responsáveis pela formulação de políticas públicas, visto que a pesquisa demonstrou que as dimensões de SAN não são abordadas igualmente.

ABSTRACT – This study aims to analyze the behavior of public food and nutrition security policies, especially regarding the dimension of food availability. To this end, a documentary research was carried out on the digital platforms of international and national institutions responsible for conducting public policies for Food and Nutrition Security (FNS). As a result, there was a divergence between the FNS monitoring instruments, as well as no effective indicators directly related to family agricultural production in the dimension of food availability were identified, showing a weakness of the bodies responsible for formulating public policies, since research has shown that FNS dimensions are not addressed equally.

PALAVRAS-CHAVE: agricultura familiar; disponibilidade de alimentos; gestão pública; indicadores.

KEYWORDS: family farming; food availability; public management; indicators.

1. INTRODUÇÃO

REALIZAÇÃO



ORGANIZAÇÃO



www.officeeventos.com.br



A segurança alimentar e nutricional não é uma preocupação exclusivamente brasileira, estando entre as prioridades máximas dos organismos internacionais, principalmente por meio dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS (ONU, 2015) tendo as iniciativas governamentais orientadas pela Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO. O atingimento dos ODS traz benefícios à toda sociedade mundial, porém as ações para o alcance desses objetivos devem obedecer as características sócio-políticas de cada país, ou seja, cada nação estabelece o seu planejamento, de acordo com os recursos disponíveis para reduzir a fome e a pobreza (PINTO, 2013).

Esse aspecto é defendido no conceito de Soberania Alimentar ao afirmar que, “cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda população respeitando as múltiplas características” (BRASIL, 2006, p.6). No Brasil, essas ações governamentais, chamadas de políticas públicas, se expressam de maneiras diversas, como por meio de leis, campanhas, prêmios, obras, multas, taxas e/ou impostos (SECCHI, 2012).

Os órgãos governamentais responsáveis pela elaboração de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, sob a atual gestão brasileira, iniciada em 2019, estão ligados ao Ministério da Cidadania por intermédio da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social¹. O desenvolvimento e aplicação de programas governamentais de alto impacto resultam em um reconhecimento internacional das ações brasileiras em busca da garantia de segurança alimentar e nutricional à população (ROCHA, 2009).

Atender a condição plena de segurança alimentar e nutricional (SAN) significa que todas as pessoas possuem disponibilidade de acesso físico e econômico a uma alimentação que atenda às suas necessidades nutricionais (POWER, 2003; FAO, OPS, WPF, UNICEF, 2018). Para que isso ocorra, torna-se necessário compreender e articular as ações governamentais de SAN de acordo com suas distintas e complexas dimensões.

A produção e disponibilidade de alimentos a nível local, diretamente relacionada à capacidade produtiva agrícola, compreende o amplo conceito de SAN. Como meio de prover os alimentos necessários para a população global, a agricultura, sobretudo familiar, exerce fundamental importância (ZEZZA; TASCIOTTI, 2009; TIBESIGWA; VISSER, 2016). Em muitos países, o combate à insegurança alimentar e nutricional está ligada apenas à educação e saúde, e pouco se vincula à produção agrícola (GUPTE; LONGHURST, 2019). Porém, a base para o alcance da segurança alimentar e nutricional está na produção de alimentos (SWAMINATHAN; BHAVANI, 2013).

A partir do entendimento da estreita afinidade entre SAN e produção agrícola familiar, espera-se que as articulações políticas de monitoramento para ambos temas recebam tratamentos em semelhantes proporções. No entanto, nota-se a disparidade entre tais temas no tocante às suas metodologias de monitoramento tanto em esfera nacional quanto internacional, onde os instrumentos de mensuração de segurança alimentar e nutricional abordam de maneira branda ou inconsistente o desenvolvimento da agricultura familiar.

Frente a isso, o presente estudo tem por objetivo analisar o comportamento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, sobretudo da dimensão de disponibilidade de alimentos. Para isso, será realizada uma análise documental, em bases nacionais e internacionais de protocolos de SAN e de dados agrícolas.

¹ Informações disponíveis em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sisan>>. Acesso em: fevereiro de 2020.

2. MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa documental, com utilização principal de dados secundários contemporâneos, como documentos de relatórios públicos (TURRIONI; MELLO, 2012). Para atingir o objetivo proposto, foram investigados documentos publicados em meio eletrônico vinculados às seguintes instituições: Organização das Nações Unidas – ONU; Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO; Ministério da Cidadania - MC; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A análise dos documentos governamentais públicos foi realizada nos meses de janeiro e fevereiro de 2020, a fim de contemplar as publicações dos resultados das ações governamentais de 2019. No total, foram analisados 11 documentos, incluindo relatórios governamentais, campanhas públicas e notícias oficiais.

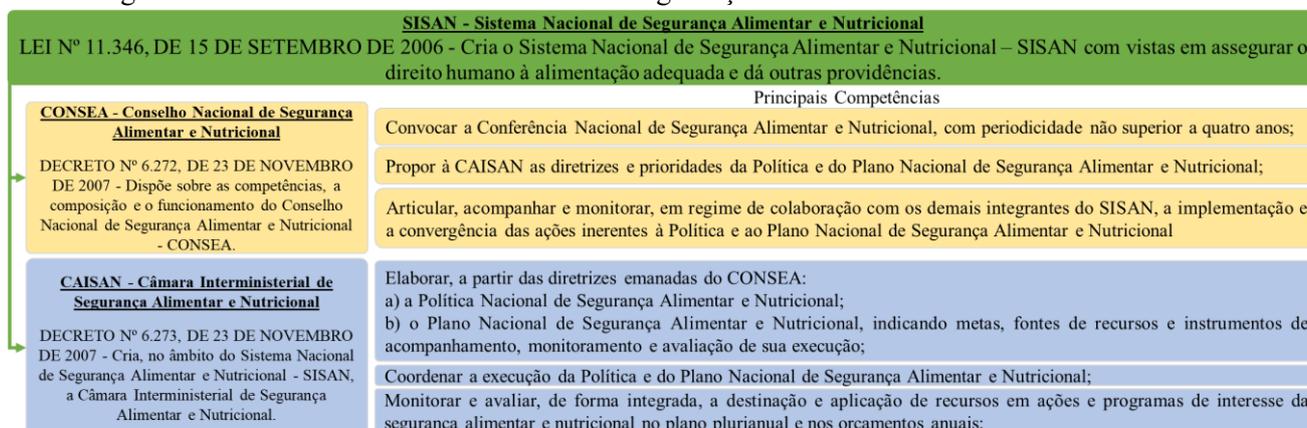
Adicionalmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica complementar com as palavras-chave que representam os temas centrais da pesquisa. Os termos “Food and Nutrition Security”, “Public Policy” e “Family agricult*” foram combinados par a par nas bases de dados Web of Science, Scopus e Science Direct, para a criação de um portfólio bibliográfico auxiliar na compreensão do tema proposto. O período de busca definido, foi entre 1990 e 2019, sendo priorizados os artigos publicados em periódicos científicos. Para a organização e tratamento dos dados foi utilizada planilha eletrônica.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No Brasil, as políticas públicas podem se expressar de maneiras diversas, como por meio de leis, campanhas, prêmios, obras, multas, taxas e/ou impostos (SECCHI, 2012). Atualmente, a elaboração e implementação de políticas públicas SAN estão sob responsabilidade Ministério da Cidadania por intermédio da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Em 2006, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) representou um marco na história do combate à fome e a pobreza no Brasil, uma vez que seu objetivo seria de garantir o direito humano à alimentação adequada aos brasileiros, atuando em nível federal, estadual e municipal (Brasil, 2006).

A partir de então, caberia ao SISAN a formulação de políticas públicas de SAN, atuando por meio de instâncias, órgãos de assessoramento que articulam esforços com diferentes interesses à Segurança Alimentar e Nutricional, conforme demonstrado na Figura 1, salientando dentre outras, as principais competências de cada instância.

Figura 1 – Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN



Fonte: Autoria própria, 2020.

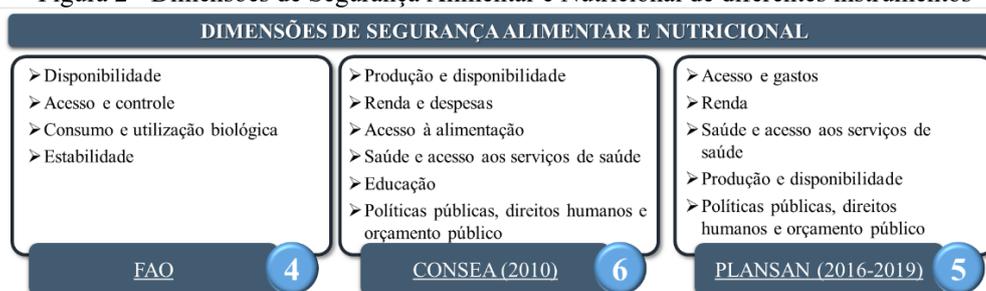
O primeiro grande efeito com a criação do SISAN foi a afirmação da segurança alimentar e nutricional como um direito da população, fruto do trabalho da CAISAN (ROCHA, 2009). Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), ambos com base nas deliberações tratadas como prioridades de ação na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, convocada pelo CONSEA (BRASIL, 2006; BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b).

A elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN – teve início em 2009, a partir das proposições do CONSEA, contendo os parâmetros e as diretrizes de sua atuação norteados inicialmente por seis princípios (CONSEA, 2009). Um ano após a aprovação das proposições do CONSEA, foi publicado o Decreto nº7.272, de 25 de agosto de 2010, instituindo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabelecendo os parâmetros para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN).

Já o Plano Nacional de Segurança Alimentar (PLANSAN) teve sua primeira versão publicada em 2011, sendo um plano de ação para o quadriênio 2012-2015 com 10 desafios a serem enfrentados no período definido (CAISAN, 2011). A segunda versão do PLANSAN, que vigorou entre 2016 e 2019, dispunha de nove desafios a serem superados neste período (CAISAN, 2016). Como já mencionado, a SAN é composta por dimensões que necessitam ser trabalhadas de forma articuladas para que se atinja determinado objetivo. Além disso, a articulação dos interesses locais, nacionais e internacionais torna-se relevante para o sucesso e a permanência de um estado de SAN adequado para a sociedade.

Neste ponto, realizou-se uma análise comparativa entre os instrumentos de monitoramento de SAN disponíveis para a realidade internacional e nacional, de forma a definir as semelhanças e diferenças entre os mesmos. A Figura 2 apresenta as dimensões de SAN abordadas em cada instrumento, as quais norteiam a formulações de metas e indicadores que devem estar diretamente relacionados às necessidades e características da sociedade a qual se aplica.

Figura 2 - Dimensões de Segurança Alimentar e Nutricional de diferentes instrumentos



Fonte: Autoria própria, 2020

Nota-se que as dimensões variam inclusive entre os instrumentos nacionais de monitoramento de SAN, demonstrando a complexidade do tema e a fragilidade do sistema responsável pela elaboração de políticas públicas em relação à manutenção de métricas padronizadas. Essa característica se mantém presente em relação aos indicadores de monitoramento de tais dimensões, indicados na Tabela 1.

Tabela 1 – Comparativo do número de dimensões e indicadores em instrumentos de monitoramento de SAN

Instrumento	Dimensões	Indicadores
FAO	04	26
CONSEA	06	37
PLANSAN (2016-2019)	05	26 + a construir

Fonte: Autoria própria, 2020.

27 A 29 DE OUTUBRO DE 2020



ON LINE

7º Simpósio de
Segurança Alimentar

Inovação com sustentabilidade

Os indicadores são utilizados para categorizar uma determinada ação em relação ao atingimento do objetivo a que se propõe. Nesta análise, notamos que há diferença quanto ao número de indicadores entre os instrumentos, porém, cabe ressaltar que a principal divergência está em relação aos elementos categorizados. Ou seja, mesmo estando ligados a dimensões semelhantes, os indicadores de cada instrumento referem-se a dados distintos.

A dimensão que compreende a produção de alimentos, presente no instrumento da FAO como disponibilidade e nos instrumentos do CONSEA e do PLANSAN (2016-2019) como produção e disponibilidade, contempla indicadores diferentes em cada instrumento. Frente a isso, torna-se possível ressaltar que o único instrumento que contempla indicadores claramente voltados à produção agrícola de alimentos é o protocolo do CONSEA, onde constam os seguintes indicadores: Indicadores de Produção de Alimentos; Agricultura Familiar e a Produção de Alimentos; Agricultura orgânica.

No PLANSAN (2016-2019), política pública mais recente sobre o tema central deste estudo, o único indicador presente para a dimensão de produção e disponibilidade de alimentos é o seguinte: Comercialização anual de agrotóxicos e afins, por área plantada. Logo, o instrumento que monitorou a condição de SAN no último quadriênio, não considerou separadamente dados específicos sobre agricultura familiar, produção sustentável, certificação orgânica, entre outros.

No entanto, não se pode ignorar o fato de que diversas políticas públicas voltadas à produção agrícola familiar foram implementadas e geraram impactos altamente positivos à SAN. A melhoria da qualidade de vida e as condições de trabalho dos agricultores reflete diretamente na produtividade, e as políticas públicas como Pronaf (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar), ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural); PAA (Programa de Aquisição de Alimentos); PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar); PCNF (Programa Nacional de Crédito Fundiário); Terra Legal; Terra forte; entre outras (MDA, 2013), proporcionaram tais melhorias aos pequenos produtores rurais brasileiros.

Contudo, com base nos dados do Censo Agropecuário 2017, a agricultura familiar brasileira reduziu em quase 10% o número de estabelecimentos, deixando de ofertar mais de 2 milhões de postos de trabalho (IBGE, 2019). Os motivos para essa redução podem ser variados, seja pelo desinteresse dos jovens em assumir a propriedade agrícola dos pais, ou pela migração de categoria da propriedade agrícola, ou até pela desistência do núcleo familiar em permanecer no meio rural. Visto isso, o que se mostra urgente a necessidade de maior interação entre políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e a proteção dos pequenos agricultores (HICKEY, ET AL., 2016).

4. CONCLUSÕES

Este artigo propôs-se a analisar a o comportamento das políticas públicas de SAN com a dimensão de disponibilidade de alimentos. Pôde-se notar que o Brasil vem exercendo esforços significativos para alcançar a condição de SAN, porém, algumas lacunas nas políticas públicas de monitoramento desta condição ainda são presentes. A inclusão de indicadores que apresentem maiores informações vinculadas à produção agrícola familiar e produção sustentável é premente. Logo, se a SAN ainda é uma preocupação nacional e se a agricultura familiar exerce importante papel para o atingimento da condição de SAN está reduzindo seu potencial produtivo, cabe um esforço dos órgãos responsáveis pelo planejamento de políticas públicas que integrem claramente a produção agrícola familiar nas suas metas e nas métricas de monitoramento.

REALIZAÇÃO



ORGANIZAÇÃO



www.officeeventos.com.br



5. AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pelas bolsas de doutorado e PNPd concedidas no período da pesquisa.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Planalto. (2006). *Lei de segurança alimentar e nutricional* – Conceitos (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006). Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Planalto. (2007a). *Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA* (Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007) Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Planalto. (2007b). *Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional* (Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007). Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- CAISAN- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. (2011). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (PLANSAN 2012-2015). Brasília.
- CAISAN- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. (2016). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (PLANSAN 2016-2019). Brasília.
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (2009). *Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* - Proposições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para sua elaboração.
- FAO, OPS, WFP e UNICEF. (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago, 133p, 2018. ISBN 978-92-5-131059-5.
- Gupte, J., Longhurst, R. (2019). How do the state's organisational capacities at the micro- and macro-levels influence agriculture-nutrition linkages in fragile contexts? *Food Policy*, 82, 74-83.
- Hickey, G. M., et al. (2016). Quantifying the economic contribution of wild food harvests to rural livelihoods: A global-comparative analysis. *Food Policy*, 62, 122-132.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Censo agropecuário 2017*. Disponível em <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017.html>
- MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2013). *Políticas públicas para agricultura familiar*. Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/politicas_publicas_baixa.pdf
- ONU - Organização das Nações Unidas. (2015). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>
- Pinto, J. N. (2013). *Manual sobre Segurança Alimentar e Nutricional*. Programa de Apoio aos atores não estatais. Disponível em http://www.ue-paane.org/files/2214/6055/5309/7_Manual_SAN.pdf
- POWER, E. M. (2008). Conceptualizing Food Security for Aboriginal People in Canada. *Canadian Journal of Public Health / Revue Canadienne de Sante'epublique*, 99(2), 95-97.
- Rocha, C. (2009). Developments in National Policies for Food and Nutrition Security in Brazil. *Development Policy Review*, 27(1), 51-66.
- Rocha, C. (2009). Developments in National Policies for Food and Nutrition Security in Brazil. *Development Policy Review*, 27(1), 51-66.
- SECCHI, Leonardo. (2012). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Swaminathan, M. S., Bhavani, R. V. (2013). Food production & availability - Essential prerequisites for sustainable food security. *The Indian journal of medical research*, 138(3), 383-391.
- Tibesigwa, B., Visser, M. (2016). Assessing Gender Inequality in Food Security among Small-holder Farm Households in urban and rural South Africa. *World Development*, 88, 33-49.
- Turrioni, J. B.; Mello, C. H. P. (2012). *Metodologia de pesquisa em Engenharia de Produção*. Itajubá: UNIFEI.
- Zezza, A., Tasciotti, L. (2010). Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries. *Food Policy*, 35, 265-273.