

Eixo Temático: Inovação e Sustentabilidade em Diferentes Setores

**INOVAÇÃO E ESTRATÉGIA NA CONSTRUÇÃO E NA GOVERNANÇA DA
POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE
GARRUCHOS-RS**

**STRATEGY AND INNOVATION IN CONSTRUCTION AND GOVERNANCE
POLICY OF FOOD AND NUTRITION SECURITY IN THE MUNICIPALITY OF
GARRUCHOS-RS**

Gisela Maria Bastos do Nascimento

RESUMO

Este artigo trata da Gestão Estratégica nas Organizações Públicas a partir de estudo de caso no Município de Garruchos-RS. Abordando uma discussão relacionada às Políticas Públicas de Segurança Alimentar, e utilizando como elemento estruturante o Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o tema envolve as demandas da sociedade, nas dimensões social, econômica, ambiental, política e cultural, onde o planejamento e a gestão são instrumentos para o atendimento dessas políticas públicas. Tendo estas premissas como ponto de partida, o objetivo do estudo consiste em debater a implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito municipal. Com base em uma revisão da literatura sobre o tema e de documentos expedidos pelos órgãos oficiais, Analisar-se-á se é possível organizar e alcançar as principais demandas da comunidade, através da implantação de uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - (SAN). Sugere-se, como resultado final da pesquisa, que o tema ora debatido no nível local tem como estratégias o favorecimento da intersetorialidade e a inovação na forma de governar.

Palavras-chave: Garruchos, Segurança Alimentar, Nutricional, Intersetorialidade.

ABSTRACT

This article deals with the Strategic Management in Public Organizations from the case study in the municipality of Garruchos-RS. Addressing a discussion of public policy related to food safety and using as structuring element System and National Policy on Food and Nutrition Security. The issue involves the demands of society, the social, economic, environmental, political and cultural, where planning and management instruments are to meet these public policies. Taking these assumptions as a starting point, the goal of the study is to discuss the implementation of the Policy for Food Security and Nutrition, at the municipal level. Based on a literature review on the subject and documents issued by official agencies, will examine whether it is possible to organize and reach the main demands of the community through the implementation of a Municipal Policy on Food and Nutrition Security - (SAN .) It is suggested as a final result of the research the topic, sometimes debated at the local level, is the encouragement of intersectoral strategy and innovation in order to govern.

Keywords: Garruchos, Food and Nutritional Security, Intersectorality.

INTRODUÇÃO

A região das Missões, no Estado do Rio Grande do Sul, faz parte da história das Missões Guaranis, caracterizadas pelos 200 anos de trabalhos apostólicos dos Jesuítas entre os indígenas da América, de 1568 a 1768 (OLIVEIRA, 2011). As Reduções Jesuíticas Guaranis, cuja união formou a República Cristã Guarani, eram ocupadas na forma de organizações compreendendo a economia, as instituições políticas e sociais e a vida religiosa, dirigidas de forma homogênea pelos Missionários Jesuítas, (LUGON, 1977).

O Município de Garruchos, herdeiro dessa Terra Missioneira, vivencia nos últimos anos profundas mudanças na sociedade, que tanto vem causando impactos na Administração Pública, nas suas práticas de gestão. Nesse contexto, as Organizações Públicas, em consonância com os ditames da Carta Constitucional de 1988, consolidam seu papel nas dimensões econômica, social, ambiental, política e cultural na arte de governar. São competências nas áreas de saúde, educação, habitação, transportes, dentre outras. Portanto, para atender esses fins a Gestão Pública deverá ser capaz de inovar o seu modo de governar, demonstrando sua capacidade administrativa com eficiência e efetividade, e direcionando suas ações para o atendimento das suas populações.

Segundo Carvalho (2007), o local mais fácil e frágil de serem vislumbradas essas capacidades é o espaço local, traduzido em comunidades, pequenos municípios, nas pequenas e médias junções de cidadãos, onde estão inseridos. Também é o espaço local que se constitui na primeira zona de debate das necessidades e prioridades do homem, enquanto ser ativo, que busca a construção de uma sociedade justa e solidária. É o que se observa no Município de Garruchos, que de igual forma quer por em prática o exercício das liberdades e da cidadania, uma vez que é mais facilmente exercido nesse ambiente local.

Nessa mesma abordagem

O poder local – ou também como é comumente denominado, “espaço local” – é um processo maior de comunicação e controle social, que surge após avaliações, discussões e articulações em âmbito global. Essa redefinição do espaço local enquanto esfera de menor complexidade contribui para retornar a centralidade ao cidadão, muitas vezes contraposto ao distanciamento da globalização excludente (NUNES e STURZA, 2011; STURZA e SCHIMIT, 2008).

Nesse contexto a Constituição Federal de 1988, ao elencar seus princípios, adotou o princípio federativo como um de seus pilares, e na sua descentralização designou autonomia aos municípios, para resolver seus próprios problemas e implantar políticas sociais na resolução, nas mais diferentes áreas. Na área social o Brasil tem um enorme número de pessoas vivendo abaixo e na linha da pobreza, e o Município de Garruchos-RS contribui nas estatísticas governamentais sobre a questão, devendo ser, portanto, capaz de dar soluções a esta problemática.

Assim, a descentralização e democratização do Estado, materializada nas Políticas Públicas, institucionaliza-se efetivamente com a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer os conselhos setoriais e a gestão social, que teve início em nível federal, espalhando-se após, nas demais esferas de governo.

Nesse contexto, a Alimentação e Nutrição, consideradas como direitos humanos fundamentais, são consignadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 25, cabendo ao Estado e à Sociedade respeitar, proteger e facilitar a ação de indivíduos e comunidades, em busca da capacidade de nutrir-se de forma digna, colaborando para uma vida saudável, ativa, participativa e de qualidade. O mencionado artigo 25, diz que: “Toda pessoa tem direito a um nível adequado que lhe assegure, assim como à sua família, saúde e bem estar, especialmente alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários”.

Da mesma forma, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional afirma que é um direito de todos ter acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis (CONSEA, 2006).

Esse é um dos compromissos estabelecidos pela Política Nacional de Alimentação e Nutrição– PNAN: realizar de forma contínua e sistemática o monitoramento da situação alimentar e nutricional da população. Os esforços de programar um sistema operativo de vigilância nutricional na rotina dos serviços de atenção básica, de realizar periodicamente pesquisas nacionais, de apoiar incessantemente estudos e pesquisas que possam favorecer o planejamento racional de ações e intervenções nutricionais no nível local, viabilizam o monitoramento e o aperfeiçoamento da política de nutrição empreendida pelo sistema único de saúde – SUS, (BRASIL, 2009).

Diante desse contexto surgem vários questionamentos que, no caso desta pesquisa é saber como, em um contexto local, as inovações conceituais da implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional são capazes de influenciar as estratégias governamentais no quesito de melhoria da qualidade de vida das suas populações, retirando-as da vulnerabilidade socioeconômica em que se encontram, e quais as possíveis dificuldades de aplicação dessas mesmas inovações.

CONTEXTO DA PESQUISA

O Município de Garruchos localiza-se na mesorregião Centro Ocidental Riograndense, pertencendo à microrregião Campanha Ocidental e à mesorregião Sudoeste rio-grandense. A Área municipal compreende 830,9 km² e limita-se ao Norte com a República Argentina; ao Sul com o Município de São Borja, a Leste com os Municípios de São Nicolau e Santo Antônio das Missões e ao Oeste com a República da Argentina.

A região onde se localiza o Município de Garruchos, na fronteira rio-grandense, Região das Missões, é identificada como um território constituído, do ponto de vista rural, por grandes propriedades rurais formadas pela distribuição das Sesmarias que deram origem às estâncias. A região é referida como de tradicionais latifúndios com produção agropastoril, nos moldes extensivos. Mas também é formada por grande número de propriedades da Agricultura Familiar.

Os dados apresentados no Censo Agropecuário 2006 permitem observar que o município em questão possui uma proporção de estabelecimentos cujo produtor é assentado sem titulação (0,5%), muito abaixo da proporção desta condição de produtor referente ao Estado do Rio Grande do Sul (1,5%). A área ocupada cujo produtor é assentado sem titulação no município de Garruchos (0,06%), muito menor que a proporção ocupada no Estado (0,8%). De acordo com o IBGE, são 581 estabelecimentos no município pertencentes a proprietários privados. Somando os estabelecimentos de assentados ocupantes sem titulação obtém-se 42, o que representa mais de 7% do número de estabelecimentos (IBGE, 2006).

Assim, como os guaranis viviam numa forma de organização onde a produção lhes garantia o autoconsumo alimentar, também a população do Município de Garruchos, descendente do povo guarani, herdou essa forma de produzir. A produção para o autoconsumo, além do aspecto econômico, garante uma alimentação variada, sem a utilização de agrotóxicos, o que o agricultor denomina como um alimento limpo. Na produção para autoconsumo compreende-se todo o tipo de produção, bens, ferramentas de trabalho ou outros produtos que são gerados no interior da unidade familiar e utilizados pelos seus membros, para suprir as suas necessidades (GAZOLLA: 2004).

Segundo o mesmo autor, outro aspecto importante da produção para o autoconsumo é o valor simbólico de produção alimentar, onde se verifica a tônica da sustentação das relações

sociais, representada pela troca e doação de produtos, sementes e saberes criando assim, vínculos e compromissos entre as famílias e consolidando dessa forma, a vida em comunidade.

REREFENCIAL TEÓRICO

O Brasil iniciou a implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional tardiamente, assim como ocorreu também com a temática da Segurança Alimentar e Nutricional, vejamos:

O tema segurança alimentar no Brasil emergiu tardiamente, sendo incorporado às agendas e debates públicos somente na década de 1980, mais especificamente no ano de 1986 em um documento que o Ministério da Agricultura da época elaborara. Nos anos iniciais este debate ressaltava somente a dimensão da produção agrícola como importante para a segurança alimentar do país. Ou seja, o diagnóstico era o de que a insegurança alimentar existia devido principalmente à inexistência de produção agrícola suficiente para dar cabo aos problemas alimentares. Neste contexto, a maior preocupação era a de aumentar a produção agropecuária como forma de superação da fome e da insegurança alimentar (GAZZOLA e SCHNEIDER, 2005).

Tal política é específica e voltada para o combate à fome e à pobreza. O problema da fome no país foi abordado por Josué de Castro, na sua obra Geografia da Fome (CASTRO, 1984). A luta contra a fome e a insegurança alimentar, no Brasil, vem sendo estudada desde Josué de Castro, no ano de 1946 aos nossos dias, com o reconhecimento de que a alimentação adequada é um direito das populações, cabendo ao Estado em conjunto com a Sociedade Civil a sua efetivação, no sentido de implantação e a implementação de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na década de 1990, o acesso da população ao consumo de alimentos seguros, em base permanente e sem comprometimento da satisfação de outras necessidades básicas, constituía o cerne da proposição feita pela Sociedade Civil ao Poder Público. Defendia-se a apropriação do conceito de Segurança Alimentar, como elemento estratégico em políticas econômica e social, de modo a induzir mudanças no próprio padrão de desenvolvimento, uma vez que sob o neoliberalismo, políticas sociais passaram à margem nos gastos públicos. Ademais, esse entendimento da Segurança Alimentar estava inserido em um debate mundial que culminou na consolidação do acesso ao alimento como questão de direito humano.

De acordo com a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional - (LOSAN), Lei n. 11.346/2006, em seu art. 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 seja ambiental, econômica e socialmente sustentáveis.

No art. 2º da LOSAN a alimentação adequada é considerada um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a Segurança Alimentar e Nutricional da população. Todo o esforço na concretização desse direito fundamental da população teve origem na luta da Sociedade Civil em exigir do governo o acesso da população ao consumo de alimentos seguros:

Nesse contexto, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional possui um caráter intersetorial, fazendo parte dessa política todas aquelas referentes ao combate à fome como política permanente de segurança alimentar e de garantia do direito à alimentação

adequada, e as que envolvem as áreas de educação, saúde, geração de emprego e renda, agricultura e abastecimento, entre outras.

A estratégia de luta contra a insegurança alimentar insere-se no quadro do desenvolvimento econômico e social e no combate à pobreza no âmbito municipal, através da integração do desenvolvimento rural e urbano com a organização do território e promoção do bem-estar e da qualidade de vida das populações. Assim como a descentralização nos três níveis de governo favorece as parcerias, a execução, as estratégias e avaliação da Segurança Alimentar, permitindo desse modo o envolvimento dos atores sociais na coletividade local, também confere a eles uma maior responsabilidade das ações, dos programas e nos resultados, e fornece da mesma forma, uma maior eficácia e eficiência nessas mesmas ações, permitindo assim uma promoção do desenvolvimento.

Desenvolvimento que na visão de Amartya Sen (2000) se concretiza com a expansão das liberdades. Liberdades essas que podem ser traduzidas nas dimensões sociais, econômicas, ambientais, políticas e culturais. Esses cinco elementos são importantes como meios de expandir as liberdades. As liberdades caracterizam-se pelo acesso e desfrute pela população das Políticas Públicas, tais como a educação, a saúde, o trabalho e renda, a cultura, os direitos civis e de um meio ambiente saudável, dentre outras.

Nesse mesmo contexto observa Burlandy (*apud* Santos, 2009), as estruturas do Poder Público, tradicionalmente, caracterizavam-se pela divisão institucional na distribuição dos recursos de poder. Nesse contexto há a necessidade de se adotar estratégias inovadoras no atendimento das demandas da sociedade, referentes à redução da pobreza e combate à fome elencando-se assim, as melhorias na educação, na saúde, na assistência social, no trabalho e renda, no meio ambiente dentre outras prioridades. Inovações que nas organizações tem como características as transformações planejadas de suas atividades com o objetivo de maior eficácia e eficiência no seu desempenho.

Nessa abordagem as Organizações Públicas, ao adotarem mecanismos e instrumentos inovadores de implantação de Políticas Públicas coordenadas e intersetoriais, no sentido dado pela Política Nacional de Segurança Alimentar, serão capazes de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população, respeitando suas diferenças culturais, e determinando as políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos (BRASIL, CONSEA, 2006).

Pressões por mudanças e transformações são impostas ao Estado por seus cidadãos, que segundo Alves e Bernardo Júnior (2012), dão lugar para a inovação e o surgimento de novas estratégias fundamentais na gestão pública. Nessa abordagem, no sentido de implantação das políticas direcionadas à resolução dos problemas estruturais, no contexto da gestão pública local, como os da área da saúde, educação, saneamento básico, transporte, habitação entre outros. Nesse sentido tem-se que levar conta que:

Para lidar com a complexidade e a incerteza, regular o mercado, gerar a equidade, combater a pobreza e promover o desenvolvimento humano, se faz necessário consolidar uma transformação no setor público com ênfase na articulação entre governo e sociedade civil (PNUD 1997). Nesse mesmo momento, o desenvolvimento econômico é constituído junto a novos arranjos institucionais, bem como são implementadas novas políticas e novos atores participam dos processos de gestão pública e da formulação e implementação das políticas públicas (ALVES e BERNARDO JÚNIOR, 2012).

Nessa mesma direção, a presente pesquisa apresenta um estudo de caso da possibilidade de formação de uma rede em torno do tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Município de Garruchos-RS. A temática envolve as dimensões social, econômica, ambiental, política e cultural e se desenvolve em torno de valores como a educação, a saúde, a nutrição, a sustentabilidade ambiental, a produção de alimentos visando

uma melhor qualidade de vida da população. Dessa forma, a Segurança Alimentar abrange desde a cadeia de produção ao acesso aos alimentos pela população. O estudo mostra ser possível construir um Sistema e uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito municipal, tendo como base a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Mostra também como mecanismos institucionais, objetivando a construção de Políticas Públicas coordenadas, podem promover o desenvolvimento local e a qualidade de vida da população, com possibilidades de inclusão social.

Desenvolvimento como expansão das liberdades, que para Amartya Sen (2010) não podem estar associadas somente com crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), mas sim perceber e fazer com que a atenção seja direcionada para os fins que o tornam importante, e não para os meios. Observa-se assim, que todos aqueles que pertençam a uma dada comunidade tenham interesse no seu desenvolvimento.

Nesse contexto, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional deve ser tratada de forma ampla, coordenada e intersetorial, no sentido de desenvolver-se ao redor de novos valores, na construção de programas e projetos construídos e associados, como a educação, saúde, a sustentabilidade ambiental, trabalho e renda, a produção e distribuição de alimentos, entre outros. Nesse diapasão, o objetivo da construção desse processo é alcançar a viabilidade e a adaptação da Segurança Alimentar com equidade para a população, devendo ter forma ampla e abrangendo todos os segmentos socioeconômicos, ambientais, políticos e culturais.

O Brasil nas últimas décadas tem desenvolvido uma política social avançada, assumindo um lugar de destaque nas prioridades da Administração Pública Federal. Nesse contexto ganhou importância a parceria com os governos municipais, no sentido de garantir às suas populações o acesso aos serviços públicos, com mais qualidade, retirando-as da extrema pobreza e dando-lhes uma vida mais digna e com maior qualidade.

Verifica-se assim uma progressão, nos últimos anos, nas políticas sociais praticadas no país, conseguindo assim, avanços consideráveis na redução da pobreza associada à renda e no melhoramento da qualidade de vida, para as populações vulneráveis do país.

Nesse sentido, a Lei n. 11.346, de 15 de Setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, visando assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, nas suas disposições gerais estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do SISAN, por meio do qual o Poder Público, com a participação da Sociedade Civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o DHAA. Assim, observa-se que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o Poder Público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a Segurança Alimentar e Nutricional da população (BRASIL, 2006).

Nesse contexto, observa-se que se faz necessário o desenvolvimento de Políticas Públicas de Segurança Alimentar criando-se arranjos organizacionais de inclusão social e de redução da insegurança alimentar. No que concerne aos municípios verifica-se que a temática de Segurança Alimentar e Nutricional é ampla, intersetorial e deve abranger as cinco dimensões como a social, econômica, ambiental, política e cultural.

No percorrer da história brasileira, a SAN foi alcançando e incorporando em seu sentido diferentes significados, assim como foi adquirindo diferentes dimensões conceituais às políticas públicas, referentes ao direito de todos a uma alimentação adequada e saudável.

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é uma temática presente nas agendas políticas dos países desde longa data. Há quase 70 anos, com a promissora emergência de ideias, movimentos e estatutos, a luta contra a fome e a concepção de um estado de segurança alimentar e bem-estar nutricional passaram a figurar como grandes desafios no ideário das sociedades civis e na agenda dos poderes

públicos.[...] No Brasil, as ações relacionadas à SAN são identificadas a partir da questão da fome e desnutrição. A questão da fome tornou-se um problema político no governo de Getúlio Vargas, no final da década de 30 (PINHEIRO, 2008).

Por outro lado, nessa temática, há os conceitos de insegurança alimentar e de fome associados ao quesito como realizar a medida do acesso aos alimentos e ao seu efetivo consumo. Esta é uma questão difícil, pois para o levantamento desses fatores há a necessidade de pesquisas exclusivas. A pesquisa domiciliar, com maior detalhamento geográfico do Brasil, é o Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também do IBGE, é mais abrangente no que se refere aos temas pesquisados.

No país há Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, divulgadas pelo IBGE. De acordo com os dados do POF de 2002-2003, 46,6% das famílias brasileiras revelaram ser difícil a obtenção suficiente de alimentos, e 13,8% das famílias delas revelaram que essa dificuldade era bem frequente. Segundo os dados IBGE (2009), coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, em 2009, para estimar a insegurança alimentarnos domicílios brasileiros, foram as que seguem:

A pesquisa registrou 58,6 milhões de domicílios particulares no Brasil em 2009, destes, 69,8% ou 40,9 milhões estavam em situação de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Nestes domicílios moravam 126,2 milhões de pessoas, o equivalente a 65,8% dos moradores em domicílios particulares do País. Os 17,7 milhões de domicílios particulares restantes (30,2%) se encontravam em algum grau de Insegurança Alimentar (IA), neles viviam cerca de 65,6 milhões de pessoas. Em 2004, esta prevalência era maior, 34,9% dos domicílios particulares registraram alguma restrição alimentar ou, pelo menos, alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer alguma restrição devido à falta de recursos para adquirir mais alimentos (PNAD, IBGE, 2009).

Conforme os resultados comparados dos dados do IBGE/PNAD, de 2004 e 2009, houve aumento da Segurança Alimentar e Nutricional em todo o país. Em 2009, 69,8% dos domicílios particulares brasileiros tinham acesso regular e permanente a alimentos em qualidade e quantidade suficiente, contra 65% dos dados de 2004. Isso em números absolutos são 7 milhões de domicílios e 17 milhões de brasileiros com acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

A inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, como um Direito Social Fundamental, na Carta da República de 1988, segue o exemplo do que está expresso na Declaração de Direitos Humanos (1948), no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e na Cúpula Mundial de Alimentação (1996), que são tratados internacionais ratificados pelo Governo Brasileiro. Em data anterior, no ano de 2006 foi promulgada a Lei n. 11.346, a Lei Orgânica da Segurança Alimentar-LOSAN, que representou uma compreensão abrangente e intersetorial da Segurança Alimentar e Nutricional no país, bem como dos dois princípios que a orientam, que são o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a Soberania Alimentar (BRASIL, CONSEA, 2006).

Nessa mesma direção, no ano de 2010, com a Emenda Constitucional n. 64, foi incorporado o artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, a alimentação como Direito Social, assim como a regulamentação da Lei n. 11.346/06, que instituiu a Lei Orgânica de Segurança Alimentar-LOSAN, pela Lei 7272/2010, com previsão do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Desse modo, passou a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a ser considerada nas três esferas de governo, como um direito de todos os povos a ter alimentação adequada e um dever de Estado, respeitando-se o Princípio da Soberania Alimentar, o que confere ao país a superioridade de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos. Já a Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN estabeleceu

compromisso de realizar de forma contínua e sistemática o monitoramento da situação alimentar e nutricional da população. (BRASIL, 2009).

No âmbito local, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional entendida como inovação na Gestão Pública é direcionada para realizar o planejamento e estratégias de um conjunto de ações e programas, com o objetivo de garantir o acesso aos alimentos de qualidade à sua população, retirando-as da situação de vulnerabilidade social e oportunizando o acesso a outras necessidades essenciais.

Ressalta-se com base nessa realidade, que a Administração Pública Local deve focar a sua gestão nas estratégias e inovações intersetoriais, utilizando o Sistema e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, na implantação e organização de suas Políticas Públicas, atendendo assim as principais demandas das comunidades. Essa é a razão da pesquisa, o de despertar a atenção do Poder Público Municipal para a importância do tema.

MATERIAL E MÉTODO

A delimitação do espaço da pesquisa ficou restrita à área do Município de Garruchos, localizado na Região das Missões, no Estado do Rio Grande do Sul. A obtenção dos dados foi realizada a partir de uma revisão da literatura sobre o tema e de documentos expedidos pelos órgãos oficiais. A pesquisa é de natureza aplicada. O método é descritivo e exploratório partindo de levantamento bibliográfico (GIL, 2009), no sentido de esclarecer uma situação para a tomada de consciência (CHIZZOTI, 2005). No que se refere ao procedimento da pesquisa é caracterizado como um estudo de caso (YIN, 2005) e análise de conteúdo, como forma de tratamento dos dados (SOUZA JÚNIOR et al, 2010).

Para a efetivação da pesquisa foi utilizada a pesquisa bibliográfica, que segundo Gil (2009) "... é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos". O material pesquisado teve natureza qualitativa em relação ao tema tratado. Segundo Gil (2009) a investigação científica depende de um "conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos" para que seus objetivos sejam atingidos: os métodos científicos. Considerando o método como o modo científico para obter o conhecimento do que vai ser pesquisado. A pesquisa constitui-se na forma de pensar, com o fim de se chegar à natureza de um determinado problema, quer seja para estudá-lo ou explicá-lo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados preliminares mostram que a implantação de modelos de políticas indicadas pelo Executivo Federal, como a Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional nível local e a inclusão dos Governos Municipais ao SISAN, torna-se necessárias. Mas verifica-se que cultural e politicamente há clara demonstração de resistência na adoção dessas políticas, e isso se deve, principalmente, a falta de conhecimento daqueles envolvidos na temática.

Segundo Burlandy (2009) as estruturas de proteção social no Brasil, se caracterizavam pela fragmentação institucional e isto gera como consequência pouca eficiência na alocação e distribuição de recursos, tanto entre setores quanto entre níveis de governo. Nesse sentido, pode-se observar a possibilidade de superposição de ações, além de limitar o enfrentamento de problemas complexos como as desigualdades sociais, distribuição de renda, dentre outras.

Já o economista Marcelo Neri, atual presidente do Instituto de Pesquisa de Estatística Aplicada (IPEA), afirma com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2011), que:

O Brasil está hoje no menor nível de desigualdade da história documentada. Houve um crescimento real na renda per capita das diferentes camadas sociais. Em dez anos (de 2001 a 2011), os 10%

mais pobres tiveram 91,2% no crescimento de sua renda, enquanto a renda dos 10% mais ricos cresceu 16,6%, (CORTEZ, 2012).

No Município de Garruchos-RS, diante dos dados demográficos da extrema pobreza local, demonstrados pelo Censo IBGE 2010, se faz premente a adoção de Políticas de Segurança Alimentar. O Município possui uma população total de 3.234 residentes, dos quais 330 se encontravam em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70,00. Isto significa que 10,2% da população municipal vivia nesta situação. Do total de extremamente pobres, 315 (95,4%) viviam no meio rural e 15 (4,6%) no meio urbano (CENSO-IBGE, 2010).

O Censo também revelou que no município havia 24 crianças na extrema pobreza na faixa de 0 a 3 anos e 16 na faixa entre 4 e 5 anos. O grupo de 6 a 14 anos, por sua vez, totalizou 64 indivíduos na extrema pobreza, enquanto no grupo de 15 a 17 anos havia 26 jovens nessa situação. Foram registradas 13 pessoas com mais de 65 anos na extrema pobreza. 39,3% dos extremamente pobres do município têm de zero a 17 anos (CENSO-IBGE, 2010).

Do total de extremamente pobres no município, 165 são mulheres (49,8%) e 166 são homens (50,2%). Do total da população em extrema pobreza do município, 255 (77,3%) se classificaram como brancos e 72 (21,8%) como negros. Dentre estes últimos, 22 (6,7%) se declararam pretos e 50 (15,2%) pardos. Outras 03 pessoas (0,9%) se declararam amarelos ou indígenas. De acordo com o censo 2010, havia 4 indivíduos extremamente pobres com alguma deficiência mental; 73 tinham alguma dificuldade para enxergar; 14 para ouvir e 5 para se locomover. No fator Educação as pessoas com mais de 15 anos em extrema pobreza, 34 não sabiam ler ou escrever, o que representa 15,2% dos extremamente pobres nessa faixa etária. Dentre eles, 25 eram chefes de domicílio (CENSO-IBGE, 2010).

O Censo de 2010 revelou que no Município havia 24 crianças de 0 a 3 anos não frequentando creche, o que representa 100,0% das crianças extremamente pobres nessa faixa etária. Entre aquelas de 4 a 5 anos, havia 12 crianças fora da escola (76,8% das crianças extremamente pobres nessa faixa etária) e, no grupo de 6 a 14 anos, era 00 (0,0%). Por fim, entre os jovens de 15 a 17 anos na extrema pobreza (50,2% dos jovens extremamente pobres nessa faixa etária), 13 estavam fora da escola (CENSO-IBGE, 2010).

Nos quesitos eletricidade, água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, banheiro no domicílio e paredes externas de alvenaria: duas pessoas extremamente pobres (0,7% do total) viviam sem luz, 15 (4,5%) não contavam com captação de água adequada em suas casas, 300 (90,9%) não tinham acesso à rede de esgoto ou fossa séptica e 313 (94,7%) não tinham o lixo coletado, 42 pessoas extremamente pobres (12,6% do total) não tinham banheiro em seus domicílios e 117 (35,5%) não tinham em suas casas paredes externas construídas em alvenaria (CENSO-IBGE, 2010).

Nessa abordagem, no sentido de gestão e implantação de políticas direcionadas à resolução desses problemas, deve-se levar em conta que o Brasil é um território imenso e um país de muitas especificidades, onde abriga diversas culturas. É um país que nos últimos anos tem se preocupado com a Segurança Alimentar e Nutricional de sua população. No percorrer da história brasileira, a SAN foi alcançando e incorporando em seu sentido diferentes significados, assim como foi adquirindo diferentes dimensões conceituais às Políticas Públicas, referentes ao direito de todos a uma alimentação adequada e saudável.

Ainda, segundo a LOSAN (2006), as políticas nos três níveis de governo, atuando juntamente com a Sociedade Civil, deverão seguir as diretrizes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, no que concerne à formulação e implementação de políticas e ações de promoção da SAN e ao acompanhamento, monitoramento e avaliação da situação nutricional da população.

No âmbito local a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, entendida como inovação na Gestão Pública, é direcionada para realizar o planejamento e estratégias de um conjunto de ações e programas, com o objetivo de garantir o acesso aos alimentos de qualidade à sua população, e retirando-as da situação de vulnerabilidade social dando-lhes oportunidade de terem acesso a outras necessidades essenciais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultado preliminar alcançado, pode-se perceber que o planejamento e as estratégias implantadas no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional, como política inovadora no espaço local, devem ser motivadas pelo princípio da intersetorialidade, significando o trânsito por diferentes áreas e dimensões como a saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outras. As ações também devem estar integradas com as demandas da Sociedade Civil, além de estarem articuladas de forma estruturada e emergencial entre gestão e orçamento, no esforço conjunto na superação das desigualdades socioeconômicas, ambientais, políticas e culturais, de gênero e étnicos.

Constatou-se também, que a integração dos Municípios ao Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e a realização de sua própria política, devem reger-se, além da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais, pelos princípios da universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem discriminação; e deve ser pautada pela participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de Segurança Alimentar; e transparência dos programas, das ações. Também devem ter como diretrizes: a conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; a articulação entre orçamento e gestão; e o estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e capacitação de recursos humanos (BRASIL, CONSEA 2006; PINHEIRO, 2008).

É cada vez mais crescente o reconhecimento da questão alimentar, enquanto elemento básico e inerente ao processo de Desenvolvimento local e como expressão do Direito Humano e Social à Alimentação. A importância desse Direito Social Fundamental é condição inalienável da população, na medida em que sua condição humana não permite a abdicação da alimentação enquanto necessidade básica à vida, no sentido de sustentação biológica.

Esse direito deve ser um orientador na formulação de estratégias e programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no quadro das Políticas Públicas de combate à fome, à pobreza, à desigualdade social, aliados à questão da garantia da alimentação, no entendimento do pleno desenvolvimento da pessoa humana, além de outras necessidades primordiais como os aspectos lúdicos, históricos, sociais e econômicos. Por outro lado, deve haver a salvaguarda do princípio da Soberania Alimentar, em que é assegurando o direito de cada município definir a sua própria política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na produção, distribuição e consumo de alimentos e de outros requisitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Atila Indalecio Marques e BERNARDO JÚNIOR, Ronaldo. **Participação e Governança Municipal**. XV SEMEAD outubro de 2012. ISSN 2177-3866.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, Cartilha CONSEA, 2006. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/cartilha-losan-portugues>.

_____ **Direitos do cidadão. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.**
Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/direitos-do-cidadao/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

_____ **Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN.** Disponível em:
<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnan.pdf>.

_____ **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2013.**

_____ **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE, 2009.**
Disponível:
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinte-seindicsociais2009/indic_sociais2009.pdf.

_____ **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE, 2011.**
Disponível:
<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000010135709212012572220530659.pdf>.

_____ **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.** Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm.

BURLANDY, Luciene. **A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo.** Disponível em: Revista Ciência & Saúde Coletiva, 14(3):851-860, 2009. <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/20.pdf>.
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1413-81232009000300020&script=sci_arttext.

CARVALHO, CassianaAlvina. Cidadania, Democracia Participativa e Espaço Local: revisar para avançar. Versão eletrônica da Revista Intertemas impressa - ISSN 1516-8158 - Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP. Revista Intertemas, Vol. 12, 2007. <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/INTERTEMAS/article/viewFile/728/74radi1>

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço.** 10ª edição. Edições Antares, 1984.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CORTEZ, Henrique. **Inclusão social via resolução dos problemas estruturais ou via mercado?** Publicado em outubro 1, 2012 por HC. Boletim ECODEBATE Cidadania & Meio Ambiente. Publicado pela IHU On-line, parceira estratégica do EcoDebate na socialização da informação. <http://www.ecodebate.com.br/2012/10/01/inclusao-social-via-resolucao-dos-problemas-estruturais-ou-via-mercado>.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GAZZOLA, Márcio. **Agricultura Familiar, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: Uma análise da produção para o autoconsumo no território do Alto Uruguai-RS.** Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Rural. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, 2004.

GAZZOLA, Márcio e SCHNEIDER, Sérgio. **O Papel da Agricultura Familiar para a Segurança Alimentar: uma análise a partir do Programa FomeZero no município de Constantina/RS, 2005.** Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/464.pdf>.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. **Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: Revista Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 15(2): 1-15, 2008. <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/historico.pdf>.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Editora Companhia das Letras, 2010.

SOUZA JÚNIOR, Marcílio B.M. et al. **A análise de conteúdo como forma de tratamento dos dados numa pesquisa qualitativa em Educação Física escolar**. Revista Movimento. Porto Alegre, v. 16, n. 03, p. 31-49, julho/setembro de 2010. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/movimento/article/view/11546>.

STURZA, Janaína Machado e SCHIMIT, Fernanda. **Políticas Públicas Locais de Concretização do Direito Constitucional à Saúde no Sistema Prisional**, 2008. Disponível: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/janaina_machado_sturza.pdf,

STURZA Janaína Machado e NUNES, Josiane BorguettiAntonelo. **O Espaço Local e a Descentralização da saúde: elementos basilares para a (re) democratização do estado e conquista da cidadania**. Revista USCS – Direito – ano X - n. 21 – jul./dez. 2011. http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/download/1632/1145.

YIN, R.K. **Estudos de Caso: planejamento e métodos**. 3ª. ed. Porto Alegre. Bookman, 2005.