

PACTUANDO CONCEITOS FUNDAMENTAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE MONITORAMENTO DA SAN

Juliana Lordello Sícoli – Equipe SAN, Instituto Pólis

Introdução

O Programa Fome Zero recolocou em cena a polêmica sobre o número de famintos existentes no Brasil, revelando a falta de consenso em relação ao que se pretende monitorar no campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Para que se possa avançar na pactuação de indicadores para o monitoramento e a avaliação das ações e políticas relacionadas a SAN, é essencial acordar definições para conceitos básicos do campo, tais como fome, desnutrição, pobreza, (in)segurança alimentar. Esse é justamente o desafio para o qual o presente texto espera contribuir.

No início de 2003, com a reativação do CONSEA, o tema dos indicadores de SAN voltou a ser destacado, sendo instaurada uma Câmara Temática específica sobre o assunto. Segundo Francisco Menezes (2003), a Câmara Temática de Indicadores do CONSEA tem como desafios: mapear o conjunto de iniciativas de construção de indicadores que estão sendo efetuadas pelo governo e sociedade; trabalhar a intersetorialidade do tema, buscando integrar essas iniciativas; estimular a prestação de contas das políticas com a publicização desses indicadores; sugerir a produção de outros indicadores e criticar critérios e metodologias adotadas.

A constituição de um sistema de indicadores de SAN envolve a disputa política em torno do conceito abrangente e intersetorial e ao mesmo tempo o enfrentamento dos limites das bases de dados existentes e sua qualidade. Sabemos que estamos diante de uma amplitude e diversidade de temas e aspectos a serem monitorados, de variáveis com diferentes qualidades e naturezas, da desigual disponibilidade e atualidade de informações conforme as diferentes áreas. Acreditamos, porém, que tendo o conceito claramente definido e circunscritos os componentes de uma estratégia integrada de políticas públicas promotoras de SAN teremos as bases necessárias para avançar na construção de um sistema de indicadores capaz de subsidiar a implementação, monitoramento e avaliação de uma política pública de SAN.

Esperamos poder com esse texto contribuir para um breve resgate do percurso histórico da SAN nas últimas décadas e para a reunião de perspectivas dispersas, caminhando para a pactuação de conceitos e o estabelecimento de um horizonte de trabalho comum e contínuo.

I. Segurança Alimentar e Nutricional

Apesar da questão da fome ser discutida no Brasil há mais de 60 anos, foi a partir da década de 90 que se alcançaram os avanços mais significativos na compreensão do tema da SAN, tendo sido promovida uma mudança de enfoque na questão do combate à fome e à desnutrição e a afirmação do objetivo de garantir segurança alimentar para todos (Menezes, 2001).

O objetivo da segurança alimentar foi explicitado pela primeira vez em 1986, tendo sido formulado por uma equipe de técnicos convidados pelo Ministério da Agricultura e assumido como um dos elementos definidores de uma política de abastecimento alimentar (Maluf, Menezes e Valente, 1996). A compreensão do termo limitava-se então ao estado nutricional dos indivíduos, sobretudo à desnutrição infantil, e teve poucas conseqüências práticas na época.

Em 1991 foi divulgada a primeira proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, elaborada pelo “governo paralelo”, iniciativa criada pelo Partido dos Trabalhadores em 1990. Concebia a retomada do crescimento econômico e a implementação de políticas de regulamentação dos mercados como determinantes da segurança alimentar. Inicialmente com repercussões restritas, a proposta foi assumida no início de 1993 pelo governo Itamar Franco como um dos fundamentos para a instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e colaborou para a inserção da fome e da questão agroalimentar como temas prioritários na agenda política nacional (Maluf, Menezes e Valente, 1996). Paralelamente, vale lembrar a importante mobilização promovida pela *Ação da Cidadania Contra a Miséria, a Fome e Pela Vida*¹ a partir de 1993, também fundamental para esse processo e para a preparação da Iª Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA, julho de 1994).

¹ “Como a miséria é a síntese e o nó de um processo, desvendar e atacar a miséria é também um modo de refazer radicalmente o Brasil. É pegar o Brasil pelo umbigo” (Herbertz de Souza, Betinho).

O horizonte esperado era que, “Tornada um objetivo estratégico de governo, a segurança alimentar nuclearia as políticas de produção agroalimentar (políticas agrária, de produção agrícola e agroindustrial), comercialização, distribuição e consumo de alimentos, com uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional”, que seriam implantadas paralelamente a ações emergenciais contra a fome e ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis (Maluf, Menezes e Valente, 1996).

O processo de preparação da Cúpula Mundial da Alimentação em 1996 (Roma) retomou o horizonte ameaçado pela extinção do CONSEA no final de 1994 e pelo lançamento do Programa Comunidade Solidária. A Cúpula Mundial de Roma marca o alcance do significado mais abrangente que o conceito de segurança alimentar passou a assumir, conceito este referendado pela IIª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), realizada em março de 2004:

“Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos básicos 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis”.

O direito à alimentação é um direito humano fundamental e universal, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), reafirmado e detalhado no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), do qual o Brasil é signatário, e incorporado à legislação nacional em 1992. Supõe o acesso físico e econômico, ininterrupto, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção (Valente, 2003a).

A Cúpula Mundial da Alimentação em Roma (1996) retomou a relevância de assegurar o direito à alimentação adequada como eixo norteador das políticas públicas e ações de combate à fome e à desnutrição e promoção da SAN. O Comentário Geral 12 (1999) detalhou o direito à alimentação, recomendando duas dimensões indivisíveis do direito: 1) direito a estar livre da fome, demandando implementação imediata, e 2) direito à alimentação adequada, o qual exigiria a elaboração participativa de uma estratégia nacional de promoção de políticas públicas integradas. O CG12 reafirmou ainda as obrigações do

Estado quanto ao respeito, proteção e satisfação (promover e prover) do direito humano à alimentação.

Muito além de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos e de ações emergenciais de combate à fome e à desnutrição, o direito humano à alimentação adequada implica o acesso a uma alimentação de qualidade, diversificada, baseada em práticas alimentares saudáveis (Costa e Maluf, 2001).

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN, MS, 2000) define as **práticas alimentares saudáveis** como “usos, hábitos e costumes que definem padrões de consumo alimentar de acordo com os conhecimentos científicos e técnicas de uma boa alimentação”. É assumida como um componente importante da promoção da saúde, que se inicia com o incentivo ao aleitamento materno. Remete ao resgate de hábitos e práticas alimentares regionais, bem como a padrões alimentares mais variados, desde os primeiros anos de vida até a idade adulta e a velhice.

Segundo Valente (2002), os hábitos e práticas alimentares são produtos da história cultural, da disponibilidade de alimentos na localidade onde residem os indivíduos e do acesso físico e econômico aos mesmos. “A definição do que é uma alimentação adequada não pode ser reduzida a uma ração nutricionalmente balanceada. É aquela que colabora para a construção de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos e deveres como cidadãs e cidadãos do Brasil e do mundo. Conscientes, inclusive, da sua responsabilidade para com seus descendentes” (p. 24).

A IIª Conferência Nacional de SAN (2004) marca um momento importante na história do direito à alimentação no Brasil, afirmando a necessidade de o Poder Judiciário, por meio da Constituição Federal, efetivar o direito humano à alimentação como um *direito básico*, independentemente da criação da Lei Orgânica de SAN, que estabelecerá os princípios, estrutura e gestão do Sistema Nacional de SAN.

Uma política de SAN deve abranger as dimensões de produção, acesso e consumo de alimentos. Em outras palavras, deve abranger tanto o componente alimentar, relacionado à produção, comercialização e acesso aos alimentos, como o componente nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica dos alimentos. Deve articular ações estruturais, voltadas a reverter o quadro de insegurança alimentar e nutricional,

atacando suas causas, e medidas emergenciais, dirigidas ao atendimento imediato de grupos vulneráveis do ponto de vista social e de saúde (IIª CONSAN, 2004).

Reconhecer a falta de acesso físico e econômico como principal determinante do atual quadro de insegurança alimentar nacional não implica subestimar a importância de fatores como estabilidade e autonomia produtiva², ou a sustentabilidade do sistema agroalimentar, este último referindo-se à preservação dos recursos renováveis e não renováveis e a atenção ao equilíbrio dos ecossistemas, incluindo o combate ao padrão tecnológico monocultor de produção, baseado no uso intensivo de maquinário e insumos químicos, sementes melhoradas e híbridas, a fim de assegurar a disponibilidade de alimentos a médio/longo prazo.

É do âmbito da SAN o fomento a programas governamentais de produção e compra de gêneros alimentícios regionais da agricultura familiar e assentamentos rurais, instituindo subsídios a projetos de hortas comunitárias, apicultura, piscicultura, etc. e mecanismos reguladores favoráveis à venda dos produtos para o abastecimento local e as compras institucionais (alimentação escolar e equipamentos públicos da rede de assistência social e de saúde) (IIª CONSAN).

O zoneamento agroecológico tem sido proposto como instrumento para diagnosticar as potencialidades agropecuárias, socioeconômicas e culturais de cada região, tendo em vista a implementação de um plano de desenvolvimento rural sustentável (subsídios das Conferências Estaduais de SAN para a IIª CONSAN).

A SAN pode ser assumida como eixo central de uma estratégia de desenvolvimento nacional fundada na equidade social, com potencial para induzir o crescimento econômico com distribuição de renda. O avanço da SAN no Brasil depende da implementação de políticas estruturais e intersetoriais, que freqüentemente se chocam com a orientação da política econômica. Assegurar o direito humano à alimentação requer a “efetivação de um processo de reforma agrária massiva e profunda revisão das formas sociais de produção agrícola, com vistas a fortalecer e modernizar a agricultura familiar” (Maluf, Menezes e Valente, 1996). Os autores referem ainda a “regularização das relações de trabalho no campo e da previdência rural”, bem como a necessidade de readequar a agroindústria e a

² A questão da autonomia produtiva será discutida adiante, quando tratarmos do problema da soberania alimentar.

indústria alimentar visando um manejo agroalimentar capaz de criar um circuito regional indutor de concorrência e que possibilite a redução do alto grau de perdas e a superação de gargalos no armazenamento e no transporte e o respeito à diversidade regional. Enfatizam, por fim, a fundamental recuperação (ou criação) de mecanismos de regulação pública das condições de produção e distribuição dos alimentos, fazendo frente à atual “auto-regulação” do mercado (que tem na competitividade o fundamento da regulação das relações econômicas e sociais) e à internalização e oligopolização crescentes.

A amplitude subjacente à concepção de SAN sugere, como explicitado por Costa e Maluf (2001), que o delineamento de uma política pública de SAN materializa-se por meio da integração e articulação de diferentes programas e ações promovidos por distintos setores. Como referendado na IIª CONSAN (2004), “a política de SAN requalifica as ações já desenvolvidas em cada setor, redefinindo objetivos e o modo de implementação em função de um propósito mais amplo que é o alcance da SAN”.

A questão da intersetorialidade é central no campo de SAN. A integração das políticas agrícolas, de abastecimento alimentar, saúde, saneamento, educação, geração de trabalho e renda, entre outras, em torno de um objetivo comum e consistente pode evitar a superposição de ações setoriais, enfrentando a tendência de fragmentação e desarticulação das estruturas de proteção social nacionais, marcadas por objetivos e óticas setoriais, além de promover a alocação eficiente dos recursos financeiros e impactar de maneira significativa sobre as condições de vida da população (Burlandy, 2003).

De acordo com Costa e Maluf (2001) são 4 os eixos principais da SAN no nível municipal e regional: 1) Produção de alimentos em bases socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis; 2) Abastecimento alimentar e acesso a uma alimentação de qualidade; 3) Educação alimentar e consumo de alimentos; 4) Programas alimentares suplementares, dirigidos a grupos populacionais específicos visando enfrentar carências alimentares e nutricionais e favorecer uma alimentação adequada. A respeito deste último eixo é importante ressaltar que o acesso aos programas deve ser universal, contando com mecanismos de controle públicos capazes de combater seu uso clientelista.

II. Soberania alimentar

Diz respeito a políticas e acordos internacionais com repercussões sobre a SAN. Envolve a disputa entre o comércio internacional e a perspectiva da auto-suficiência nacional na produção de alimentos. A produção nacional de alimentos é favorável à realização do direito humano à alimentação e a SAN desde que conte com o apoio a formas equitativas e sustentáveis de produção agroalimentar, capazes de promover circuitos regionais de produção, distribuição e consumo, ampliando o acesso da população brasileira a alimentos diversificados e de qualidade, e de restabelecer formas de regulação de preços, viabilizando a redução do peso do comércio internacional no abastecimento alimentar doméstico.

A soberania alimentar vem sendo destacada no âmbito latino-americano pela Via Campesina³, que levou o conceito ao debate público no processo da Cúpula Mundial da Alimentação em 1996, definindo-o como “*o direito que os povos têm a definir suas próprias políticas agrícolas e alimentares sem dumping de outros países*”.

A definição contrapõe a tese geral do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que preconiza que “a promoção da segurança alimentar se dará pela liberalização do comércio, queda dos preços, valorização das capacidades comparativas e maior acesso a alimentos baratos para todos” (Valente, 2002, p. 25). Tal suposto, no entanto, não se realizou, muito pelo contrário: a globalização e a liberalização do comércio internacional não apenas não promoveram a segurança alimentar, como reproduziram e ampliaram a desigualdade social nacional e mundial.

Os impactos da liberalização comercial da década de 90 foram (e são) significativos, tanto para os preços dos produtos nacionais agroalimentares, submetidos a uma competição desigual, marcada por políticas de subsídios agrícolas e práticas de *dumping* dos países desenvolvidos, como para os pequenos e médios produtores, que ficaram à margem do modelo exportador. “A internacionalização das atividades econômicas, a liberalização comercial e a desregulação dos mercados internos e a privatização reduziram o espaço de

³ A Via Campesina é um movimento internacional autônomo e pluralista, que coordena organizações campestinas de médios e pequenos agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres e comunidades indígenas da Ásia, África, América e Europa.

autonomia para a definição e implementação de políticas nacionais” (Maluf, Menezes e Valente, 1996).

Quando orientada para a exportação, a produção agrícola tende à especialização e a um padrão de produção intensivo, mecanizado, com elevada utilização de produtos químicos, restringindo-se a alguns itens passíveis de competição no mercado internacional. Como lógica complementar dessa especialização, recorre-se à importação dos outros itens necessários à satisfação das necessidades da população sempre que eles forem mais baratos que a produção nacional. A chamada Revolução Verde, ao optar por um modelo tecnológico “baseado no cultivo de variedades genéticas de alta produtividade, na utilização de insumos químico-sintéticos, na mecanização e no recurso a fontes não renováveis de energia” contribuiu para a deterioração progressiva da base natural que assegura a estrutura e o funcionamento dos sistemas agrícolas, levando à erosão da biodiversidade agrícola e alimentar (Meirelles, 2004).

No entanto, resgatando a disputa e caminhando na contra-mão da história, cabe lembrar que a extensão territorial e a população elevada do Brasil possibilitam recolocar nossa autosuficiência produtiva no horizonte, reduzindo ao comércio internacional um papel subordinado às políticas de desenvolvimento e restrito a circunstâncias excepcionais e produtos específicos no abastecimento alimentar. O “acesso a alimentos saudáveis e de boa qualidade é um direito universal dos povos, e deve se sobrepor a qualquer fator econômico, político ou cultural que impeça sua efetivação” (Meirelles, 2004, p. 14).

Desde o confronto em Seattle (1999), durante a reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC), a proposta da soberania alimentar vem sendo fortalecida, inclusive pela incapacidade que a FAO vem demonstrando para contrariar os interesses da liberalização do comércio internacional. O Comitê de SAN da ONU fica cada vez mais restrito ao combate à fome e da pobreza extrema, contribuindo para que a soberania alimentar torne-se a grande bandeira do movimento social global na área (Valente, 2002).

Na declaração final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, realizado em Cuba (2001), a soberania alimentar é afirmada como “a via para erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos”. Ampliando a definição da Via Campesina de 1996, a soberania alimentar é concebida como

“o direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e diversidade dos modos campeiros, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental”.

O Fórum Global da Sociedade Civil, realizado paralelamente à CMA-5ad, atribuiu também lugar de destaque à questão da “soberania alimentar e o comércio internacional”, um dos 5 temas-chave do Fórum. Dentre as 180 propostas, a defesa do conceito de soberania alimentar foi assumida como uma das prioridades estratégicas, incluindo a retirada da negociação do Acordo Internacional sobre Comércio Agrícola da OMC e defendendo o princípio de que “o alimento não é exclusivamente uma mercadoria, mas também um bem público” (Valente, 2002, p. 23).

Na IV Conferência Internacional da Via Campesina (São Paulo, Brasil, junho de 2004) foi reiterado que “para os camponeses e camponesas é prioridade gerar uma produção alimentar saudável, livre de transgênicos e das definições políticas determinadas por instâncias comerciais destrutivas como a OMC”, defendendo a “participação ativa dos movimentos sociais camponeses nos processos de definição de políticas agrícolas e alimentares, para que a capacidade de produção alimentar com base em um sistema de produção camponesa diversificada garanta a **independência** e a **soberania alimentar** dos povos”.

É justamente em nome da soberania alimentar e nutricional e tendo em vista estes impactos socioeconômicos negativos (e outros ambientais, como a perspectiva de privatização da água), que entidades e redes internacionais tem proposto a retirada completa dos alimentos do âmbito dos acordos comerciais da Organização Mundial do Comércio (OMC) e que se tem defendido a elaboração de um código internacional de conduta para a SAN e o direito humano à alimentação.

Nesse sentido é importante resgatar duas propostas aprovadas da IIª CONSAN (2004): i) “Rever a política de exportação e importação de alimentos, visando não desestruturar a produção nacional, em particular a proveniente da agricultura familiar” e

priorizar a SAN sustentável; ii) assegurar “que os acordos internacionais não permitam o patenteamento de recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais associados”.

Especificamente sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), houve reconhecimento de seu caráter nocivo à soberania e segurança alimentar, recomendando a não assinatura da proposta em discussão. Mais ainda, foi recomendado que o debate a seu respeito seja ampliado e aprofundado, culminando num plebiscito ou referendo e propugnado “um modelo de integração social entre os povos no qual o ser humano, a soberania nacional e alimentar, a preservação dos recursos ambientais, a solidariedade, o desenvolvimento econômico sustentável, a justiça social e redistribuição da renda acumulada sejam cláusulas pétreas e objetivos prioritários” (IIª CONSAN, 2004).

III. Insegurança alimentar e nutricional

Quando há violação do direito humano à alimentação e não é assegurado o acesso permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente ou às condições para sua obtenção, são geradas situações de insegurança alimentar.

Problemas e impedimentos na oferta, no acesso (físico e econômico), no consumo ou no padrão de utilização biológica dos alimentos podem levar à ocorrência de doenças e agravos endêmicos ou epidêmicos que afetam a saúde da população e cuja resolução compete ao setor Saúde: a desnutrição, as carências específicas, a obesidade, o diabetes melito, as dislipidemias e as associações com outras doenças crônicas de reconhecida relevância epidemiológica (PNAN, MS, 2000).

A atuação do setor Saúde no contexto da SAN abrange tanto os serviços assistenciais para tratamento das doenças e agravos à saúde mencionados acima, como a vigilância alimentar e nutricional⁴, a vigilância sanitária de alimentos⁵ e as medidas de caráter educativo⁶.

⁴ “Consiste na coleta e na análise de informações sobre a situação alimentar e nutricional de indivíduos e coletividades, com o propósito de fundamentar medidas destinadas a prevenir ou corrigir problemas detectados ou potenciais” (PNAN, MS, 2000).

⁵ “Verificação da aplicação de normas e condutas objetivando assegurar a necessária qualidade dos alimentos” (PNAN, MS, 2000).

⁶ Tais atribuições estão contempladas no arcabouço legal do Sistema Único de Saúde – SUS. O Art. 3º da Lei N.º 8.080/90 define a alimentação como um dos fatores determinantes e condicionantes da saúde da população, ao passo que o Art. 6º, estabelece como atribuições específicas do SUS “a vigilância nutricional e

Situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser identificadas a partir de problemas distintos tais como: fome, desnutrição, obesidade, sobrepeso, doenças geradas pela alimentação inadequada e consumo de alimentos prejudiciais à saúde etc.

As transformações do perfil nutricional da população brasileira ao longo das últimas décadas nos trouxeram a um quadro nutricional complexo, marcado pela co-existência de doenças relacionadas a carências alimentares, tais como a desnutrição, anemia e deficiência de vitaminas, e de doenças associadas ao excesso de alimentos, como sobrepeso, obesidade, diabetes e hipertensão. O aumento das doenças associadas ao excesso alimentar está relacionado tanto ao consumo de alimentos industrializados e ricos em gorduras e açúcares, como ao sedentarismo.

A questão da qualidade dos alimentos e dos hábitos alimentares torna-se especialmente relevante a partir do momento em que a segurança nutricional incorpora-se ao conceito de segurança alimentar (Maluf, Menezes e Valente, 1996). Pressupõe o consumo de alimentos seguros (livres de contaminação, deterioração e transformações químicas prejudiciais à saúde), que atendam necessidades nutricionais e respeitem hábitos e práticas alimentares construídos socialmente, contribuindo para promover a saúde da população.

Vale lembrar as contribuições do Plano Nacional de Saúde para o componente nutricional da SAN. Ele estabelece a prevenção do sobrepeso, da obesidade, da desnutrição e das carências nutricionais por micronutrientes (como ferro e vitamina A) e deficiência de iodo como focos prioritários do incentivo à adoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, concebendo a *promoção da saúde pela alimentação* como nova abordagem a ser adotada pela vigilância sanitária de alimentos. Esta nova abordagem prevê ainda o combate ao desperdício e o melhor aproveitamento dos alimentos, especialmente na etapa do consumo. O Plano Nacional de Saúde sugere ainda a parceria com a vigilância epidemiológica para o monitoramento das doenças transmitidas por alimentos, identificando suas causas, locais de incidência, etapas da cadeia alimentar de maior risco, entre outros.

orientação alimentar“ e “o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo”.

III. 1) Fome

Segundo a definição da FAO (2003), a “*fome é a manifestação mais extrema da pobreza e da privação humana*”, é expressão da “violação do mais fundamental dos direitos humanos, o direito a uma alimentação suficiente”.

Tratar do fenômeno da fome implica resgatar as preciosas contribuições de Josué de Castro. Assumido até então como uma variante biológica, fenômeno natural e inevitável, o tema da fome adquiriu *estatuto político* nas obras de **Josué de Castro**⁷. Compreendida em sua dimensão econômica, social, geográfica e cultural, a fome foi definida como um *flagelo fabricado pelos próprios homens*; “*expressão biológica de males sociológicos (...) intimamente ligada com as distorções econômicas*” (Castro, 1969).

Josué de Castro (1967) admitia duas maneiras de morrer de fome: “não comer nada e definhar de maneira vertiginosa até o fim” e alimentar-se de maneira inadequada “e entrar em um regime de carências ou deficiências específicas”. Entendia a *fome parcial* como um fenômeno ainda mais grave, relacionado a repercussões sociais e econômicas, “que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo”.

Sua narrativa explicita a extensão dos problemas gerados pela fome: “A fome age não apenas sobre os corpos das vítimas da seca, consumindo sua carne, corroendo seus órgãos e abrindo feridas em sua pele, mas também age sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta moral. Nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão profundamente e num sentido tão nocivo quanto a fome, quando atinge os limites da verdadeira inanição” (Castro, 1967).

Quanto aos determinantes da fome, enfatizava a concentração de terra e nosso modelo produtivo insustentável, conclamando a *necessidade histórica* da reforma agrária: “Nenhum fator é mais negativo para a situação de abastecimento alimentar do país do que a sua estrutura agrária feudal, com um regime inadequado de propriedade, com relações de trabalho socialmente superadas e com a não utilização da riqueza potencial dos solos (...) o minifúndio significa a exploração antieconômica da terra, a miséria crônica das culturas de subsistência que não dão para matar a fome da família” (Castro, 1946).

⁷ Seus livros “Geografia da Fome” (1946) e “Geopolítica da Fome” (1951) foram traduzidos para mais de 20 idiomas e permanecem sendo referências no campo.

Suas falas não deixavam dúvidas sobre a ênfase no problema do acesso econômico aos alimentos, em detrimento da questão da disponibilidade: “É evidente que não bastaria dispor de alimentos em quantidade suficiente e suficientemente diversificados para cobrir as necessidades alimentares da população mundial. O problema da fome não é apenas um problema de produção insuficiente de alimentos. É preciso que a massa desta população disponha de poder de compra para adquirir estes alimentos” (Castro, 1968).

O Plano Prurianual 2004-2007, elaborado no início do governo Lula, também localiza no problema do acesso o principal determinante da fome, apesar da oferta abundante de alimentos: “A fome que subsiste no País é, essencialmente, uma questão de limitação no acesso aos alimentos. O Brasil produz o necessário para atender as necessidades alimentares de sua população, mas, no entanto, não tem conseguido promover uma distribuição equitativa desses alimentos”.

Lavinas e Garcia (2004) vão na mesma direção: “A fome no Brasil é resultado de uma insuficiência aguda de renda nas camadas mais desfavorecidas da população, expostas a um quadro de insegurança socioeconômica bastante instável. Não por acaso, quando aumenta a renda familiar, a população indigente, em situação de risco alimentar tende a suprir seu déficit calórico e protéico, otimizando a alocação do recursos extra na aquisição de alimentos escassos” (p. 36”).

Resgatemos o debate conceitual a partir de alguns atores de destaque da área, lembrando que diferentes conceituações de fome, desnutrição e (in)segurança alimentar determinarão distintos desenhos de ação e políticas, além de distintos indicadores.

Monteiro (2003) concebe fome, desnutrição e pobreza como problemas de natureza distinta, com magnitudes distintas, que demandam soluções distintas, ainda que compartilhem causas e vítimas. Distingue a “fome aguda, momentânea”, da “**fome crônica**”, permanente, a qual se dedica a analisar. Segundo ele, a fome crônica “ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o exercício de suas atividades cotidianas” (Monteiro, 2003, p. 9). Diante das dificuldades de mensurar a ingestão alimentar habitual, aferições da fome crônica seriam feitas a partir da avaliação das reservas energéticas dos indivíduos, isto é, de uma avaliação antropométrica, baseada na relação peso/altura. Assim, indivíduos emagrecidos, com insuficiente relação peso/altura, seriam expressão da deficiência

energética crônica, sinônimo de fome para o autor. Por decorrência desta compreensão, afirma que “a pobreza tende a ser mais freqüente do que a desnutrição e esta mais freqüente do que a fome”, levando a pensar que o problema da fome não seria mais de grande gravidade no Brasil.

Valente (2003a), porém, demonstra insatisfação com tal concepção de fome, restrita a um quadro de subnutrição gerado pela ausência de alimentos em quantidade suficiente e, especialmente no caso de crianças, da falta de atenção adequada à saúde e das deficiências do saneamento básico, concepção esta bastante difundida entre os profissionais da saúde que se dedicam à área nutricional. Diferentemente, defende que “a fome não pode ser limitada ao seu aspecto biológico mensurável” (Valente, 2003^a, p. 357), tratando-se de um fenômeno mais amplo que abrange dimensões relacionadas a necessidades históricas, culturais e psicológicas, incluindo a questão básica da dignidade. “Um ser humano que não come todos os dias, ou passa vários dias sem comer, mesmo que não apresente um déficit nutricional clinicamente ou laboratorialmente diagnosticável, também está passando fome” (Valente, 2003a: 358). Por outro lado, não deixa de reconhecer que a falta de alimentos não leva necessariamente à desnutrição e ainda que a nutrição está associada a outras dimensões, como acesso à saúde e saneamento básico.

A crítica de Valente está centrada sobretudo na restrição de Monteiro à fome crônica e à insuficiência da avaliação antropométrica. Na perspectiva de superar tais limitações, cabe destacar a importância do método de Cornell, que alarga a concepção do fenômeno da fome, procurando apreender a **fome aguda**.

Estudos qualitativos realizados na Universidade de Cornell (EUA) durante a década de 80 abordaram a dimensão subjetiva da insegurança alimentar e nutricional, investigando como os indivíduos se percebem em (in)segurança alimentar. Tais estudos procuravam abarcar o componente físico (sentir fome) e o componente psicológico (medo) da fome, tendo servido de base para o desenvolvimento de um questionário pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos nos anos 90.

A UnB, Unicamp, UFPB e INPA, com apoio da OPAS (Organização Panamericana de Saúde) e do Ministério da Saúde, têm se dedicado à validação de tal questionário no Brasil, assumindo-o como um instrumento de coleta de informação capaz de promover o acompanhamento e avaliação das condições de (in)segurança alimentar no âmbito familiar

em áreas urbanas. O questionário brasileiro agregou dados socioeconômicos, que depois podem ser cruzados para analisar o nível de (in)segurança alimentar e ponderar o padrão de consumo alimentar.

O desenvolvimento desse instrumento é importante tendo em vista a tentativa de superação de um enfoque tradicional de medição da fome somente a partir de parâmetros antropométricos e ingesta calórica. Embora comporte o potencial de identificar a população de risco que deve ser alvo de programas públicos de caráter emergencial, sendo potente para diagnosticar as situações relacionadas à fome no âmbito familiar e para localizar grupos populacionais de maior risco, é, contudo, ainda limitado para o enfrentamento das condições que produzem a insegurança alimentar, centradas nos eixos da produção e acesso físico e econômico aos alimentos.

III. 2) Desnutrição

A desnutrição é um termo genérico usualmente empregado para discriminar deficiências nutritivas, referindo-se principalmente à desnutrição energético-protéica, estado nutricional no qual o indivíduo sofre de deficiência de calorias e de proteínas (PNAN, MS, 2000).

Monteiro (2003) concebe a desnutrição como sinônimo de “*deficiência nutricional*”, *definida como doença decorrente do “aporte alimentar insuficiente em energia e nutriente ou ainda do inadequado aproveitamento biológico⁸ dos alimentos ingeridos*” (p. 8), usualmente associado a doenças infecciosas. As vítimas seriam predominantemente crianças, sendo o diagnóstico proporcionado pelo retardo do crescimento infantil.

Escoda (1989), assume a desnutrição como a “expressão biológica da carência prolongada da ingestão de hidratos de carbono, gorduras e proteínas, nutrientes essenciais à manutenção, ao crescimento, desenvolvimento e à reprodução orgânica”. Explica que as necessidades desses nutrientes são estipuladas em calorias, cujas quantidades foram historicamente construídas. “A FAO propõe em sua última recomendação de 1986, um aporte de aproximadamente 3.000 Kcal/dia para o homem e 2.350 para a mulher na

⁸ “**Utilização biológica dos alimentos** - Processo que envolve a cadeia digestão / absorção / metabolismo / excreção ou ressíntese parcial dos alimentos nos organismos vivos. Pode ser adversamente alterado pela ocorrência de doenças, compreendendo um, dois ou até todos os elos da cadeia de utilização biológica” (PNAN, MS, 2000).

América Latina. Utiliza como referência uma média de idade entre 20 e 39 anos e o peso de 65 kg para o homem e 55 para a mulher. Para ambos os sexos, uma média do metabolismo basal e uma atividade física moderada”.

Recupera as classificações e medidas clássica da desnutrição: 1) grave, moderada ou leve, segundo o déficit de peso/idade; 2) crônica (nanismo nutricional), processo carencial de longa duração, expresso pelo déficit idade/altura. “Trata-se de indicadores antropométricos⁹ diretos que descrevem a *expressão clínica da fome*. Universalmente aceitos como as provas objetivas e práticas de aferição do estado nutricional de indivíduos e de população, os indicadores antropométricos são o termômetro mais sensível do crescimento somático” (Escoda, 1989).

Embora Monteiro (2003) admita que ações de combate à pobreza tendam a reduzir as deficiências nutricionais, enfatiza a importância da intensificação dos investimentos em educação, saneamento e prevenção para sua erradicação. Destaca que séries históricas sobre desnutrição infantil a partir da década de 70 apontam significativos declínios relacionados à evolução da escolaridade, saneamento e programas de assistência à saúde, incluindo a detecção precoce e a recuperação nutricional de crianças desnutridas. Vale ressaltar, como já mencionado, que tal redução vem sendo acompanhada do agravamento do problema da obesidade, inclusive entre a população de baixa renda.

III. 3) Sobrepeso e obesidade

O **sobrepeso** é definido como *excesso de peso de um indivíduo quando em comparação com tabelas ou padrões de normalidade (Política Nacional de Alimentação e Nutrição, MS, 2000)*. Já a **obesidade** é o *nível mais severo de excesso de peso, um aumento exagerado do peso em relação à altura*.

Enquanto a prevalência de baixo peso vem reduzindo tanto entre adultos, como entre crianças, desde meados da década de 70 observa-se um crescimento significativo da prevalência de obesidade em todo país. Dados da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) do IBGE, de 1997, indicam que 38,5% dos adultos apresentavam sobrepeso.

⁹ A **avaliação antropométrica** diz respeito ao uso de medidas, principalmente peso e altura, como critério para avaliar o crescimento físico e, por extensão, o estado nutricional. Permite diagnosticar casos de **déficit antropométrico**, nos quais há atraso nas relações peso/idade, peso/altura, altura/idade, tomando como referência as tabelas de normalidade convencionalmente recomendadas (PNAN, MS, 2000).

III. 4) Anemia

Doença causada por uma alimentação carente de ferro, devido a qual ocorre a redução dos níveis de hemoglobina no sangue para valores abaixo dos limites estabelecidos como normais de acordo com a idade, sexo e condição fisiológica. Costuma atingir predominantemente crianças menores de 5 anos, gestantes e nutrízes.

III. 5) Deficiência de micronutrientes

Referente ao *estado orgânico de carência de princípios nutritivos cujas exigências são muito pequenas*, medindo-se em miligramas diárias, como a vitamina A, o ferro, o iodo e o zinco (PNAN, MS, 2000).

Ao passo que os níveis de desnutrição energético-proteica têm sua prevalência reduzida, as deficiências de micronutrientes, sobretudo a hipovitaminose A¹⁰, a anemia ferropriva e o bócio endêmico (deficiência de iodo na alimentação) passaram a ganhar maior relevância nos estudos epidemiológicos e nas políticas de saúde, alimentação e nutrição.

IV. Pobreza

Considerando a falta de pesquisas recentes sobre o acesso da população brasileira aos alimentos¹¹, tem sido recorrente a utilização de estimativas de insegurança alimentar que adotam como referência o conceito da linha de pobreza extrema do Banco Mundial, tal como feito pelo Programa Fome Zero, que estimou em 44 milhões o número de pessoas vulneráveis à fome, à medida que sua renda seria insuficiente para permitir o acesso regular a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente. Este é também o caminho que vem sendo adotado pela Relatoria dos Direitos Humanos à Alimentação, Água e Terra Rural (Valente, 2003a).

Vai também nesta mesma direção o Mapa da Fome II (Pelliano, 1993), o qual sugere a utilização da *linha de indigência* para subsidiar o planejamento das ações voltadas para o

¹⁰ “Baixa disponibilidade de vitamina A nos depósitos hepáticos e níveis diminuídos no sangue, apresentando ou não sintomas e sinais de deficiência” (PNAN, MS, 2000).

¹¹ Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef), 1974/75, realizado pelo IBGE.

combate à fome e à miséria. O cálculo de tal linha foi baseado num método desenvolvido pelo CEPAL, que utilizava o custo de uma cesta básica de alimentos como referência, buscando contemplar requerimentos nutricionais específicos para populações de áreas metropolitanas, urbanas não-metropolitanas e rurais, recomendados pela FAO/OMS/ONU. Seriam então indigentes as famílias cujos rendimentos mensais permitissem no máximo a aquisição de tal cesta básica.

A definição de uma linha de pobreza pode atender a diferentes finalidades, com destaque para o monitoramento e pesquisa e a identificação da população beneficiária de programas sociais (Medeiros, 2003).

Considerando a diversidade de método de cálculo das linhas de pobreza e de indigência, organizações como o Banco Mundial adotam como linha de pobreza a renda de 2 dólares americanos ao dia *per capita*, e como linha de indigência 1 dólar americano ao dia *per capita*, visando permitir comparações internacionais.

Na elaboração do Plano Plurianual (PPA) para o período 2004-2007, o governo brasileiro usou como referência da linha de pobreza a proporção de pessoas que possuem rendimento familiar *per capita* de até meio salário mínimo, e da linha de indigência a proporção de pessoas que possuem rendimento familiar *per capita* de até um quarto do salário mínimo. Contudo, como explicitado no próprio PPA, é preciso reconhecer que “a renda monetária não explica totalmente a capacidade de consumo dos indivíduos, pois há fontes próprias como autoconsumo (por exemplo, agricultura familiar) e disponibilidade de bens e serviços gratuitos”.

Como toda definição conceitual, a definição da pobreza é sujeita a controvérsias. Segundo Monteiro (2003) a pobreza diz respeito à “condição de não satisfação de necessidades elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre outras” (p. 8), sendo o cálculo da linha de pobreza baseado no custo monetário estimado para alcance dessas necessidades básicas. Ele lembra que um indivíduo pode ser pobre sem sofrer fome, como ocorre quando a condição de pobreza decorre de outras carências que não alimentares, assim como também não haveria necessária associação entre pobreza e desnutrição. Ações de combate à pobreza implicariam grandes investimentos, perseguindo o aumento da renda dos mais pobres, e estariam relacionadas à promoção da

reforma agrária e ao crescimento econômico com melhor distribuição de renda, reativando a economia e gerando empregos.

Além das pertinentes ressalvas apontadas por Monteiro (2003), que nos desautorizam a associar diretamente fome, desnutrição e pobreza, manifestamos nossa insatisfação com a adoção de tais linhas – seja de pobreza, de indigência ou de miséria, independentemente das maiores ou menores limitações dos métodos de cálculo utilizados – para subsidiar ações, programas e principalmente políticas relacionadas ao combate à fome e à insegurança alimentar. Até mesmo o economista Marcelo Medeiros, do IPEA, que defende a linha de pobreza como “patamar mínimo para qualquer discussão sobre segurança alimentar”, explicita sua inadequação para a formulação de políticas: “ninguém em sã consciência ficará formulando políticas orientado só por uma linha de pobreza” (Palestra proferida durante o Workshop de Indicadores, promovido pela Câmara Temática III do CONSEA, 2003).

V. Indicadores

Segundo Valente (2003a), “A avaliação da situação alimentar e nutricional da população brasileira tem sido alvo de muita polêmica. Uma das polêmicas está concentrada na **abordagem conceitual do tema**. A outra no âmbito da **identificação de indicadores** e da metodologia adequada para a aferição dos problemas existentes. As duas polêmicas estão claramente interligadas. **Só se pode medir algo que está claramente definido**” (p. 356/7, grifo nosso).

A definição de Armani vai na mesma direção de Valente: indicadores são “parâmetros objetivos e mensuráveis utilizados para operacionalizar conceitos” (GT Indicadores NOVIB, 2003: 51). Têm por finalidade entender, explicar, intervir na realidade, potencializar o diálogo e promover o debate político. A redução da realidade e dos fenômenos, que se sabe complexa e impossível de ser apreendida em sua totalidade, é inerente à produção de indicadores.

Os indicadores são um instrumento analítico complementar, referências que podem contribuir para identificar as desigualdades sociais, aumentar a eficácia dos resultados, subsidiar avaliações de programas e políticas, reforçar a mobilização social e o controle

público. Podem “medir a eficiência (no uso dos recursos), a eficácia (no cumprimento de metas) e a efetividade (nos resultados) de programas e ações” (CONSEA, 2004 - textos base CNSAN, p. 87). Devem conter as seguintes propriedades: relevância social, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, intelegibilidade e periodicidade.

Muito além de um caráter meramente técnico, imparcial e objetivo, o processo de construção dos indicadores é subjetivo, determinado pela percepção do pesquisador ou agente social sobre a realidade – “os indicadores não têm significado, sentido, ou quaisquer atributos intrínsecos” (GT Indicadores NOVIB, 2003: 52).

O marco conceitual é fundamental na escolha, utilização e tratamento dos indicadores. Apesar da aparência de objetividade, envolvendo critérios técnicos em torno da avaliação da confiabilidade das bases de dados e das decisões metodológicas com suporte estatístico, o processo de construção dos indicadores envolve uma escolha intencional, uma decisão política. Indicadores são enunciações numéricas, medições portanto, mas também mediações de todo um debate político-conceitual. São apenas suporte, tradução de determinada concepção. O resultado final é consequência da priorização de um discurso, isto é, a concepção teórica conduz a seleção de variáveis e a busca de informações que as reflitam. Neste sentido, Vera Telles alerta: os indicadores não são apenas instrumentos de medição de fenômenos da realidade, mas **participam da construção social da realidade**” (GT Indicadores NOVIB, 2003: 62). Antes da existência de dados confiáveis e do cuidado no tratamento dos mesmos, está em jogo a disputa pelo conceito norteador de toda construção técnica.

Delimitar indicadores de SAN implica, retomando Valente, ter um ponto de partida claro, ancorado numa definição conceitual pactuada. Contudo, segundo ele, nunca existiu em nosso país uma política de segurança alimentar e nutricional e o próprio **conceito de SAN continua em disputa**, tanto no Brasil como no plano internacional. A disputa pode ser localizada basicamente entre 2 grupos: o que reduz a segurança alimentar ao combate à fome, subsumindo-o à questão da pobreza extrema e a ações focalizadas na população pobre e excluída, e o que assume a SAN como um conceito ampliado, eixo norteador da reestruturação do modelo de desenvolvimento vigente, com potencial para articular ações intersetoriais visando o enfrentamento das causas estruturais da fome e da pobreza.

Em suma, é possível afirmar que os avanços alcançados nos últimos 30 anos no campo do levantamento de dados e da construção de indicadores relacionados a SAN têm, em sua maioria, se limitado à identificação da população em situação de insegurança alimentar, pouco contribuindo para operacionalizar o conceito intersetorial e sistêmico de SAN, que deve necessariamente abarcar os fatores determinantes dessa situação de insegurança alimentar.

Na direção da construção de uma ampla base de dados, afim ao conceito de SAN, cabe destacar o Grupo de Trabalho de Indicadores de Segurança Alimentar que chegou a ser constituído ao final de 1996, no âmbito do Programa Comunidade Solidária. Com composição governamental e da sociedade civil, o GT destacou dentre os 50 indicadores integrantes da base de dados constituída, 7 que seriam “chave”: disponibilidade física de alimentos per capita/ano; nível de autonomia do país na oferta de alimentos; poder de compra do salário mínimo e da renda familiar; proporção da população assistida por programas de segurança alimentar; perfil de consumo alimentar por faixa etária; prevalência estimada de baixo peso, sobrepeso e obesidade na população maior de 18 anos, segundo o índice de massa corporal, por sexo; prevalência de déficit antropométrico em menores de 5 anos por peso e altura; índice de indigência. A base produzida foi publicizada em 1998 no site do IPEA, mas não foi atualizada e o GT foi desativado. Apesar de representar um avanço à medida que incluía indicadores sociais, de disponibilidade, acesso e utilização biológica de alimentos, é importante pontuar que o paradigma de monitoramento utilizado reproduziu a mensuração de dados como se fossem partes independentes, além de não incluir dados relativos à produção de alimentos.

Segundo Valente (2003b) é preciso definir indicadores de resultado e processo para o monitoramento da realização do direito humano à alimentação. Sugere ser fundamental, além dos “indicadores tradicionais de vigilância alimentar e nutricional”, agregar dimensões que informem sobre a origem dos alimentos (remete à esfera da produção alimentar, envolvendo a reforma agrária, o financiamento agrícola, o incentivo à agricultura familiar, entre outros) e possibilitem a desagregação por gênero, grupo étnico (quilombolas e população indígena), cor, situação geográfica e idade, a fim de evidenciar a desigualdade nacional. Valente ressalta também que o monitoramento deve englobar inclusive as ações

de entidades privadas que cumprem funções públicas, combatendo posturas paternalistas ou discriminatórias na execução de programas de alimentação suplementar.

O Simpósio Científico Internacional sobre Mensuração e Avaliação da Privação de Alimentos e Subnutrição, promovido pela FAO em 2002, recomendou a adoção de um conjunto de indicadores, referentes à: i) disponibilidade dos alimentos (método FAO); ii) acesso, por meio da estimativa de gastos domiciliares com alimentação e ingesta alimentar; iii) utilização biológica dos alimentos, via dados antropométricos; iv) nível de vulnerabilidade à insegurança alimentar, mensurados a partir do método qualitativo (Valente, 2003b).

Segundo proposta aprovada na IIª CONSAN (2004), o Sistema Nacional de Informação em SAN deve abranger tanto o componente alimentar, abarcando indicadores de produção, acesso e consumo alimentar, como o componente nutricional, abrangendo indicadores associados às práticas alimentares e à utilização biológica dos alimentos em todos os ciclos de vida e para todos os grupos institucionalizados.

Entendemos que esse sistema deve fortalecer e ampliar o SISVAN e que a construção de um *sistema de indicadores intersetorial* é fundamental à medida que se inscreve na busca da operacionalização do conceito de SAN apresentado inicialmente. O horizonte que se vislumbra é a adoção de indicadores semelhantes pelos diferentes setores, contribuindo para a construção de uma linguagem comum, capaz de viabilizar o debate, monitoramento e avaliação do impacto sistêmico de um conjunto de ações envolvendo toda cadeia produtiva dos alimentos.

Vale ressaltar que tal Sistema deve ser acessível aos Conselhos e publicizado via internet, viabilizando o controle social das políticas públicas. Lembramos ainda que a IIª CONSAN (2004) vai além da mera disponibilização dos indicadores, sugerindo a “capacitação das organizações sociais, conselhos e comunidades para a construção e uso de indicadores de (in)segurança alimentar e nutricional”.

Por fim, cabe lembrar que a pactuação de indicadores de SAN é um importante subsídio para o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento do gasto público e desempenho das instituições (públicas e privadas) envolvidas na implementação da SAN, como propõe a IIª CONSAN.

VI. Metas

As metas dizem respeito a *quantidade de bens ou serviços produzidos ou executados no âmbito de um programa, em prazo definido, para a consecução do objetivo pretendido*. São importantes para o estabelecimento de horizontes pactuados, em direção aos quais as ações, programas e políticas devem ser orientadas. Segundo Carvalho (2003), os indicadores de acompanhamento, especialmente quando organizados em sistemas estruturados por variáveis estratégicas à avaliação de processo, permitem “introduzir ajustes para adequar metas originalmente propostas, rever procedimentos de execução, mobilizar novos recursos ou redirecionar recursos alocados, dentre outros mecanismos que venham a contribuir para ampliar a eficácia e a eficiência de políticas ou programas públicos” (p. 195).

A Cúpula Mundial de Alimentação (1996) estabeleceu como meta reduzir à metade até 2015 o número de famintos existentes em 1996¹². A própria FAO (2003) reconhece, no entanto que “El número de personas hambrientas en el mundo no está disminuyendo con la rapidez suficiente para alcanzar la meta ambiciosa, pero pragmática”. Passados cinco anos, o Fórum Global da Sociedade Civil, realizado paralelamente à CMA-5ad, avaliou que a pequena redução ocorrida no período é reflexo “da forte vontade política e investimentos de recursos de governos e organismos internacionais de finanças e comércio para implantação acelerada do modelo internacional de desenvolvimento, baseado na liberalização do comércio internacional” (Valente, 2002, p. 23), apontando para a importância da soberania alimentar.

É importante notar que, apesar da pactuação de metas internacionais para o combate à fome ser fundamental, tendo em vista o conceito ampliado de SAN aqui defendido, tal meta parece tímida, sendo apenas uma parte dos graves problemas associados à insegurança alimentar.

Entre as propostas prioritárias da IIª CONSAN (2004) estão o estabelecimento e avaliação de *metas* de implementação, controle e impacto de políticas públicas, visando a continuidade, sustentabilidade e amparo legal às ações de SAN.

¹² O Plano de Ação da Cúpula Mundial sobre a Alimentação, de 1996 estabeleceu como meta a redução do número de pessoas desnutridas de 816 milhões de pessoas em 1990-92 (período de referência) a 408 milhões em 2015.

Cabe ao CONSEA cobrar do governo federal o desenvolvimento e a implementação de instrumentos de avaliação e monitoramento (incluindo indicadores e metas) das políticas relacionadas a SAN, negociando seu alargamento (se for o caso) de forma a contribuir para o estabelecimento de um horizonte comum para o qual os distintos atores do campo deverão direcionar suas ações e, principalmente, de forma a assegurar que tais instrumentos sejam coerentes com o conceito ampliado de SAN.

Referências bibliográficas

BURLANDY, L. Segurança Alimentar e Nutricional e Intersetorialidade. **Caderno de Textos da 2ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais**. Belo Horizonte, dez 2003, p. 12-16.

CARVALHO, S. N. de. Avaliação de programas sociais – balanço das experiências e contribuição para o debate. In: **São Paulo em Perspectiva**, 17 (3-4), 2003, p. 185-197.

CASTRO, J. de. **A explosão demográfica e a fome no mundo**. Trabalho publicado na revista *Civillità delle Machine*, Roma, julho/agosto de 1968. [Incluído no livro **Fome, Um Tema Proibido** (org. Anna Maria de Castro), Civilização Brasileira, 2003].

CASTRO, J. de. **Entrevista a Gonçalves de Araújo, 1969**.

CASTRO, J. de. **Fome como força social: fome e paz**. Trabalho publicado na revista *Pourquoi*, número especial, Paris, março de 1967. [Incluído no livro **Fome, Um Tema Proibido** (org. Anna Maria de Castro), Civilização Brasileira, 2003].

CASTRO, J. de. **Geografia da Fome, 1946**. [Prefácio da última edição, incluído no livro **Fome, Um Tema Proibido** (org. Anna Maria de Castro), Civilização Brasileira, 2003].

CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). **Documentos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 2004.

CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). **Relatório final (2ª versão) da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 2004.

COSTA, C. e MALUF, R. S. Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Publicações Pólis, nº 38**. São Paulo, 2001.

ESCODA, M. S. Q. Desnutrição: Gravidade e Cronicidade (Cap. II). In: **A Determinação Social da Fome e a Intervenção do Estado**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, UFRN, Natal, 1989.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. **Programa de Lucha Contra El Hambre**, Roma, 2003.

FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR. Declaração final, Havana, Cuba, 2001.

KRUGER, C. A. **Indicadores, ONG e cidadania: Contribuições Sociopolíticas e Metodológicas**. Curitiba: Plataforma Contrapartes NOVIB. GT Indicadores, 2003.

Lavinas, L. Introdução. In: Lavinas, L. e Garcia, E. H. **Programas sociais de combate à fome, o legado dos anos da estabilização econômica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Ipeas, 2004, p. 31-39.

MALUF, R. S., MENEZES, F. e VALENTE, F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, Vol. IV. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, Campinas, 1996, p. 66-88.

MEDEIROS, M. Apresentação realizada durante o **Workshop de Indicadores da Câmara Temática III do CONSEA**. Brasília, 2003.

MEIRELLES, L. Soberania alimentar, agroecologia e mercados locais. **Revista Agricultura: Experiências em Agroecologia**. AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, v.1, nº0, set 2004, p. 11-14.

MENEZES, F. Indicadores em Segurança Alimentar e Nutricional: Iniciativas Recentes e a Situação Atual da Construção de Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional no Plano Nacional. Apresentação realizada durante a **Oficina “Diagnóstico e indicadores de resultado em alimentação e nutrição”**, julho 2003.

Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), 2000.

MONTEIRO, C. A. Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica. **Saúde e Sociedade**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo e Associação Paulista de Saúde Pública. v. 12, n.1, jan-jun 2003, p. 7-11.

PELLIANO, A. M. T. M. (coord) O Mapa da fome II: Informações sobre a indigência por município da Federação. **IPEA, Documento de Política nº15**, maio 1993.

Plano Nacional de Saúde (complementar referência)

PPA 2004-2007. Plano Brasil de Todos, Anexo I - Orientação Estratégica de Governo.

VALENTE, F. L. S. Frustrações e desafios cinco anos depois. **Observatório da Cidadania**, 2002, p. 23-27.

VALENTE, F. L. S. Direitos Humanos à Alimentação, Água e Terra Rural. **Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais**. Edições Bagaço, Recife, 2003(a), p. 341-414.

VALENTE, F. L. S. **Diretrizes para o monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada – identificação e discussão de indicadores e metodologias**. Texto apresentado à Oficina de trabalho nacional sob o mesmo título, Brasília, 02 e 03 de Setembro de 2003 (b).