



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

ESCOLA DE NUTRIÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS, NUTRIÇÃO E SAÚDE

CURSO DE MESTRADO

**ANÁLISE DE MÉTODO DE AVALIAÇÃO DA SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA CONTRIBUIÇÃO À
POLÍTICA MUNICIPAL DE SAN**

BÁRBARA EDUARDA PANELLI-MARTINS

SALVADOR – BAHIA

MARÇO - 2007



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

ESCOLA DE NUTRIÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS, NUTRIÇÃO E SAÚDE

CURSO DE MESTRADO

**ANÁLISE DE MÉTODO DE AVALIAÇÃO DA SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA CONTRIBUIÇÃO À
POLÍTICA MUNICIPAL DE SAN**

BÁRBARA EDUARDA PANELLI-MARTINS

ORIENTADORA

SANDRA MARIA CHAVES DOS SANTOS

Trabalho de conclusão apresentado sob a forma de artigos como requisito parcial para obtenção do título de Mestre junto ao Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia.

SALVADOR – BAHIA

MARÇO – 2007

Panelli-Martins, Bárbara Eduarda

Análise de método de avaliação da segurança alimentar e nutricional: uma contribuição à política municipal de SAN / Bárbara Eduarda Panelli-Martins. -- Salvador: UFBA / Escola de Nutrição, 2007.

138 f.

Orientador: Sandra Maria Chaves dos Santos

Dissertação (mestrado) – UFBA / Escola de Nutrição / Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde, 2007.

1. Segurança Alimentar e Nutricional 2. Avaliação de SAN
3. Indicadores de SAN I. Santos, Sandra Maria Chaves dos. II. Universidade Federal da Bahia, Escola de Nutrição III. Título.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela oportunidade;

A professora Dr^a. Sandra Maria Chaves dos Santos pela oportunidade de trabalharmos juntas ao longo destes seis anos de parceria e pela orientação sempre muito bem dosada entre o incentivo e os “puxões de orelha”;

A meu pai e meus familiares pela compreensão e apoio;

Aos amigos Flávia Damaceno Mira, Fábio Rodrigo Santana dos Santos e Emerson Ornelas Palmeira pelas horas de estudo, de discussões produtivas e de descontração;

Às bolsistas Jamile Dacach e Jamille Pereira pelas discussões, pelos estudos, pela paciência e pela amizade;

Aos auxiliares do Colegiado do Mestrado, D. Ana e Sr. Ivan que em muito contribuíram em minha conquista;

Ao CNPq e à CAPES pelo financiamento do estudo e concessão de bolsas.

SUMÁRIO

Parte I

Projeto de Pesquisa: “**Análise de Métodos de Avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional: uma contribuição à política municipal de SAN**”

1. Introdução	09
2. Delineamento do problema.....	12
2.1 Segurança Alimentar e Nutricional – a trajetória do conceito e suas implicações para a avaliação de políticas e programas	12
2.1.1 Âmbito internacional	12
2.1.2 Âmbito nacional	15
2.2 Avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional	20
3. Objetivos.....	27
3.1 Objetivo geral	27
3.2 Objetivos específicos.....	27
4. Modelo de análise.....	28
5. Metodologia	32
5.1 Cenário do estudo	32
5.2 Protocolo de indicadores	33
5.3 Escala Brasileira de Insegurança Alimentar.....	36
6. Resultados preliminares.....	38
7. Cronograma	45
8. Referências	46

Parte II

Artigo 1: “Conformação de uma agenda para avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma revisão”

Resumo	49
Abstract.....	50
1. Introdução	51
2. Segurança Alimentar e Nutricional – A trajetória do conceito no âmbito internacional.....	52
3. Momentos da segurança alimentar e nutricional no Brasil .	56
4. Entre o conceito e a prática: discutindo as conseqüências da amplitude conceitual da SAN	63
5. Considerações finais	65
6. Referências bibliográficas	67

Parte III

Artigo 2: “Desenvolvendo uma metodologia para avaliação da SAN municipal: a experiência em Mutuípe, Bahia”

Resumo	71
Abstract.....	72
1. Introdução	73
2. Aspectos teórico-metodológicos	75
2.1 Sobre a relevância de métodos para avaliação da SAN municipal	75
2.2 O cenário do estudo	78
2.3 A estratégia de avaliação da SAN municipal	79
2.4 A escolha por um protocolo de indicadores	81
3. Resultados	84
3.1 Definição do foco de avaliação	84
3.2 Seleção e definição de indicadores.....	87
3.3 Definição do plano de análise.....	89

4. Discussão	97
5. Considerações finais	104
6. Referências bibliográficas	106

Parte IV

Artigo 3: “Avaliando a Segurança Alimentar e Nutricional municipal: aplicando uma matriz de indicadores em Mutuípe, Bahia”

Resumo	112
Abstract.....	113
1. Introdução	114
2. Aspectos teórico-metodológicos	116
3. A situação de SAN em Mutuípe	120
3.1 A SAN segundo a disponibilidade de alimentos	121
3.2 A SAN segundo o acesso aos alimentos.....	123
3.3 A SAN segundo o consumo de alimentos	125
3.4 A SAN segundo a utilização biológica de nutrientes	126
4. Uma visão sobre a SAN municipal.....	127
5. Considerações finais	129
6. Referências bibliográficas	130
7. Apêndices	133

PARTE I

PROJETO DE PESQUISA

“Análise de Métodos de Avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional: uma contribuição à política municipal de SAN”



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE NUTRIÇÃO
MESTRADO

**ANÁLISE DE MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DA
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA
CONTRIBUIÇÃO À POLÍTICA MUNICIPAL DE SAN**

MESTRANDA: BÁRBARA EDUARDA PANELLI-MARTINS
ORIENTADORA: PROF^a DR^a SANDRA MARIA CHAVES DOS SANTOS

SALVADOR – BAHIA
Março de 2006

SUMÁRIO

1. Introdução.....	09
2. Delineamento do problema.....	12
2.1 Segurança Alimentar e Nutricional – a trajetória do conceito e suas implicações para a avaliação de políticas e programas	12
2.1.1 Âmbito internacional	12
2.1.2 Âmbito nacional	15
2.2 Avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional	20
3. Objetivos.....	27
3.1 Objetivo geral	27
3.2 Objetivos específicos.....	27
4. Modelo de análise.....	28
5. Metodologia	32
5.1 Cenário do estudo	32
5.2 Protocolo de indicadores	33
5.3 Escala Brasileira de Insegurança Alimentar.....	36
6. Resultados preliminares.....	38
7. Cronograma	45
8. Bibliografia.....	46

1. INTRODUÇÃO

A discussão e as primeiras formulações sobre segurança alimentar surgiram na Europa no período do pós-guerra como estratégia militar de defesa dos países contra o embargo das grandes potências ao comércio de alimentos, o que gerou situações de fome por ruptura na rede de abastecimento. Através do processo histórico de conquistas de direitos humanos, este conceito foi sendo ampliado. Hoje, a Segurança Alimentar e Nutricional – SAN – é entendida como a garantia do direito de todos ao 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 e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis (FAO, 1996).

A defesa em torno da promoção de políticas públicas e programas voltados para a redução do número de famintos e das situações de risco alimentar e nutricional alcançou a agenda internacional, de forma mais enfática, a partir de 1996, quando da realização da Cúpula Mundial de Alimentação. No Brasil, esta discussão tomou forma e alcançou a arena pública nos anos 90. Na atualidade, no Brasil, o objetivo de garantir a segurança alimentar está presente na agenda política do Governo Lula da Silva; na Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN; nos princípios que orientam as novas diretrizes curriculares para a formação de Nutricionistas; em diversos projetos governamentais ou não, e na agenda política de forma geral (Panelli e Santos, 2002).

Desta forma, políticas públicas, programas e projetos têm sido propostos e implementados na direção da segurança alimentar e nutricional de populações, tornando necessário desenvolver mecanismos de avaliação do que tem sido feito, em função dos investimentos realizados e do compromisso social e político quanto a melhoria da qualidade de vida de parcelas significativas da população.

O município, tendo em vista o processo de descentralização das políticas sociais e de segurança alimentar e nutricional no país, se torna um locus privilegiado para a implementação das ações voltadas à promoção da SAN. Assim, o município deve ser capaz de identificar os grupos socialmente vulneráveis ao problema, tanto quanto de acompanhar e avaliar os resultados das ações a eles dirigidas. No entanto, inexistem ainda

no país um sistema de avaliação da SAN que possa instrumentalizar a ação municipal neste âmbito.

Desta forma, o presente estudo pretende contribuir ao planejamento e avaliação de políticas públicas municipais voltadas à garantia de SAN a partir da elaboração e aplicação de um protocolo de indicadores para avaliação da situação de SAN no município, do uso da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA para avaliação da situação de SAN nos domicílios, – e da análise comparativa dos resultados obtidos, tendo em vista as condições municipais para adoção de diferentes métodos para formulação e avaliação de suas políticas de garantia da SAN.

No contexto acima representado, cabe aos diversos profissionais das áreas envolvidas o enfrentamento do quadro de insegurança alimentar brasileira. Torna-se de fundamental importância o delineamento de um método de avaliação de SAN que possa assegurar seu alcance quer seja através de uma avaliação diagnóstica para planejar intervenções, ou para uma avaliação processual dos diversos programas governamentais, ou não, sob este título.

Este trabalho decorre das atividades que vêm sendo desenvolvidas pela autora desde a graduação: através de dois anos de iniciação científica, período em que esteve envolvida com o estudo teórico acerca do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN – e com a elaboração de um protocolo de indicadores propostos para a avaliação deste tema; e atualmente integrando o projeto: “Apoio ao Desenvolvimento do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Mutuípe, Bahia-SANMUTUÍPE¹”, da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia. Projeto este que se propõe a, junto com o governo municipal, melhorar os níveis de saúde e nutrição, com qualidade de vida, de toda a população, construindo as bases para um sistema municipal de SAN, contribuindo para a equidade e a inclusão social dos setores pauperizados. Neste projeto, a autora atua diretamente no subprojeto que visa avaliar as situações de risco para a SAN em nível municipal e familiar.

Na continuidade deste projeto estão apresentados os argumentos que delimitam o problema do estudo, os objetivos da pesquisa e a metodologia adotada. Considerando que o projeto SANMUTUÍPE vem sendo desenvolvido desde 2004, quando a autora

¹ Projeto Financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq

iniciou os trabalhos como bolsista de Apoio Técnico, incluiu-se neste uma seção que apresenta resultados preliminares.

2. DELINEAMENTO DO PROBLEMA

2.1 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – A TRAJETÓRIA DO CONCEITO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

2.1.1 ÂMBITO INTERNACIONAL

A Segurança Alimentar surgiu como um termo militar, na Europa, no período após a 1ª Grande Guerra, devido à preocupação dos países com a segurança do abastecimento alimentar de sua população frente aos embargos, cercos ou boicotes dos outros países - as potências - que tinham como objetivo dominar os primeiros (Valente, 1997; Menezes, 1998).

Fortaleceu-se, então, a idéia de defesa da auto-suficiência de cada país na área alimentar, acreditando-se que a questão alimentar estava ligada à capacidade produtiva - conceito este mantido até meados da década de 70.

Em 1953, a FAO (Fundação para a Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas/ ONU) faz sua primeira abordagem em relação à segurança alimentar ao discutir a Assistência Alimentar, através do uso de alimentos excedentes (Silva e Silva, 1991). Pode-se identificar nesta conjuntura a proximidade da discussão da segurança alimentar com a dos Direitos Humanos, uma vez em que estava subjacente a avaliação de que algumas populações precisavam ser assistidas por ações específicas de forma a garantir o acesso a alimentação.

Em 1974 a FAO cria o Comitê de Segurança Alimentar Mundial como resultado da Cúpula Mundial sobre Alimentação. O objetivo era que este Comitê funcionasse como um fórum das Nações Unidas para analisar e acompanhar as políticas mundiais de segurança alimentar.

No início da década de 70 o mundo sofria com quebras de safras de importantes países produtores, o que levou a uma escassez de alimentos. Neste período a segurança alimentar ganha maior dimensionamento mundial, se afastando do direito humano aos alimentos e ligando-se diretamente à produção agrícola. Devido a este contexto político

fortaleceu-se a concepção de que a fome e a desnutrição mundiais desapareceriam com o aumento da produção agrícola, favorecida pela Revolução Verde (que se baseava no uso maciço de agrotóxicos e fertilizante) (Valente, 1997; Menezes, 1998).

O discurso acima referido foi reavaliado, no início da década de 80, quando da recuperação da produção mundial, oportunidade que não se fez acompanhar de alterações substantivas nos níveis de pessoas com fome e desnutrição, particularmente nos países em desenvolvimento. Neste momento então se percebeu que a capacidade de acesso aos alimentos pelos indivíduos era mais importante que a disponibilidade dos mesmos

Considerava-se possível que outros fatores agravassem a situação de Insegurança Alimentar como as guerras; a desestruturação da capacidade de produção; os embargos econômicos das grandes potências; as catástrofes ambientais etc., impedindo a distribuição dos alimentos aos que passavam fome ou privações (Menezes, 1998). Em outras palavras, não se tratava mais apenas do aspecto da produção de alimentos, um outro aspecto era agora agregado à Segurança Alimentar - com maior importância: a distribuição dos alimentos.

Até então as hipóteses para a causa da fome eram a falta de produção agrícola suficiente e os problemas de intermediação (distribuição e comercialização que geravam o desperdício e aumento dos preços). A partir de 1983, o conceito de segurança alimentar evolui e surge então a 3ª hipótese que seria a causadora de outros problemas: a falta de poder aquisitivo de parte significativa da população para aquisição de alimentos. Ressalta-se, portanto a necessidade da garantia de oferta estável e adequada de alimentos, além da garantia de acesso e da qualidade, com isto surge a preocupação com a erradicação da pobreza através do fornecimento de condições de emprego gerador de renda, auto-emprego e reforma agrária. (Cavalli, 2001).

No período de transição entre as décadas de 80 e 90 são incluídas questões quanto às qualidades: sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos. Neste mesmo período discute-se a equidade, justiça e sustentabilidade dos recursos naturais, do meio ambiente e o desenvolvimento adotado para garantia da sustentabilidade (Valente, 1997). O direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas passa a englobar agora o direito à alimentação.

Na década de 90 surgiu uma nova revolução alimentar. Diferentemente da Revolução Verde, esta se baseava na genética como geradora de significativas transformações na agricultura, prometendo novamente a solução para a fome moderna, e até futura, através de medidas como o aumento da produção mundial de alimentos. De acordo com o espírito da época, estavam também presentes naquela conjuntura compromissos com a não agressão ao meio ambiente, a contribuição para a saúde e para o fim do uso de pesticidas.

A Conferência Internacional de Nutrição, promovida pela FAO/OMS e realizada em Roma em 1992, consolida estes componentes, de tal forma que os países participantes e signatários assumem este compromisso e dão assim uma característica humana à Segurança Alimentar. Nesta conferência também se adotou o conceito de Segurança Alimentar Domiciliar, incorporando à oferta e acesso à alimentação de qualidade (conceito anterior de Segurança Alimentar), a assistência básica à saúde e ao cuidado provido no lar aos membros da família. Constituem-se então, no plano político, outras dimensões para a segurança alimentar, implicando na preocupação com a saúde em geral e o cuidado familiar.

Desta forma, a Segurança Alimentar deixa de ser tão somente um fenômeno referido a produção agrícola e ao abastecimento alimentar, assim como ultrapassa também uma leitura isolada da nutrição adequada do indivíduo, passando a incorporar ao debate aspectos sociais e psicológicos, além dos culturais.

Em 1996 o número de pessoas que sofriam de fome crônica no mundo, indicando situações de insegurança alimentar (IA), alarmaram a população mundial, de tal forma que, em um documento chamado Plano de Ação, assinado por todos os países participantes da Cúpula Mundial sobre Alimentação de 1996, foram elencadas as atividades a serem realizadas para reduzir em 50% a quantidade de pessoas (cerca de 400 milhões) que sofriam de subnutrição no mundo até o ano de 2015 (FAO/OMS, 1996). A preocupação com a avaliação destas propostas emerge neste cenário e o Comitê de Segurança Alimentar adquire, em 1997, outra atribuição: a de monitorar a implementação deste Plano de ação.

Resulta de toda esta movimentação na área a formulação de um conceito ampliado de segurança alimentar, chancelado pela FAO/ONU, o qual implica no entendimento de

que só existirá Segurança Alimentar quando todas as pessoas tiverem a todo o momento acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazerem suas necessidades alimentares e suas preferências em relação aos alimentos a fim de levarem uma vida ativa e sadia (FAO, 1996). Este conceito certamente contribui para o fortalecimento da defesa da Segurança Alimentar como uma questão de direito humano, econômico, social e cultural, e que se expressa em movimentos nacionais e internacionais ligando à questão da alimentação e da nutrição à da cidadania.

2.1.2 ÂMBITO NACIONAL

No Brasil, pode-se afirmar que - sem a elaboração ou apropriação de um conceito de segurança alimentar - a temática da fome e da subnutrição veio ocupando o cenário político desde os anos 30 e 40. Naquela época Josué de Castro trouxe à tona o debate sobre a fome em uma perspectiva política, além de apontar o problema das carências nutricionais específicas. Em seus estudos que se tornaram clássicos mundiais, Castro (1980) tentou mostrar o caráter intrinsecamente político e social da Fome e de suas seqüelas orgânicas, cobrando soluções também de cunho social para a questão. Sua influência extrapolou a realidade brasileira, colaborando com a criação da FAO, da Campanha Mundial Contra a Fome e de luta pela Paz, entre outros.

De 1920 a 1970, no Brasil, observou-se uma repetida criação de órgãos voltados para a área do abastecimento alimentar, que se mantiveram apenas no discurso (Santos, 2000), de tal forma que, segundo Linhares e Silva (1979) recuperar a história do abastecimento alimentar no Brasil é reescrever muitas histórias, de produtos, regiões, cidades e de muitas crises, em meio à ausência de políticas voltadas para a produção, a comercialização e o consumo.

Ainda que a questão do acesso econômico à alimentação tenha sido um elemento central da política trabalhista de Getúlio Vargas quando da instituição e do estabelecimento do valor do salário mínimo, com Josué de Castro na presidência da Comissão responsável pela proposição de uma cesta básica para a família do trabalhador brasileiro, o vocábulo "fome" e seu conteúdo social e político, que freqüentou os trabalhos de Castro até então, foi esquecido em favor de uma leitura mais biológica do problema, passando-se a tratar da subnutrição e da má nutrição (Santos, 1989). Com isto, pode-se assumir que houve um recuo no tratamento do tema que não contribuiu

para uma maior proximidade com o debate internacional que já se travava sobre segurança alimentar e sua relação com os direitos humanos.

Na década de 80, os movimentos pela redemocratização do Brasil, naquela época sob a ditadura militar, tornaram cada vez mais pública a situação de miséria e de fome ligadas à realidade social e econômica brasileira. No entanto, em contexto de repressão e cidadania em recesso (Santos, 1987), não houve espaço político para a discussão até o início da distensão. Ainda assim registra-se em 1985, a elaboração no Ministério da Agricultura de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar para atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos (Valente, 1997; Silva e Silva, 1991). Tal proposta, no entanto, não teve qualquer repercussão conhecida.

Em 1987, no contexto da elaboração de proposições para a Assembléia Nacional Constituinte e como prosseguimento das discussões da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizou-se a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, a qual foi a responsável pelo início de uma discussão mais elaborada acerca da Segurança Alimentar no país. Naquela oportunidade propôs-se, por exemplo, a implantação no Brasil de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar fundado no entendimento do “direito à alimentação como um direito e dever do Estado”, da mesma forma como vinha sendo tratada a questão da saúde e da educação. No entanto, esta discussão não alcançou no texto da Constituição de 1988 o espaço e o peso desejado pelos envolvidos com o tema, sendo que proposições de interesse para a área encontram-se de forma parcial em vários capítulos da Carta Magna (Santos, 2001).

Em 1989, um partido de oposição incorpora a Segurança Alimentar a sua proposta de Governo Paralelo²; alguns governos municipais por sua vez experimentam políticas de abastecimento baseadas no conceito de Segurança Alimentar (Santos, 2000). Inicia-se então no país, de forma mais consolidada e politizada, a preocupação pela garantia de Segurança Alimentar (Silva e Silva, 1991).

No âmbito nacional, após o fim intempestivo do governo Collor de Melo, o governo de Itamar Franco adota iniciativas nesta linha e lança o Plano Nacional de Combate à

² O governo paralelo foi a proposta do Partido dos Trabalhadores - PT de manter um conjunto de técnicos preparados para formular proposições estratégicas ao executivo e legislativo, assim como para exercer a vigilância das ações do governo, particularmente na área social.

Fome e à miséria. Este processo foi em parte desencadeado pela redescoberta da fome no país, a partir de dados oficiais publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, sob o nome de Mapa da Fome. Com isto, ainda em 1993, o governo federal reconheceu de forma inédita, o círculo vicioso da fome, miséria e violência e adotou como prioridade o combate ao problema em parceria com setores da sociedade civil organizada (Peliano, 1993 a e b, Valente, 1997).

Importa destacar também que, neste contexto, e a partir do *Movimento Pela Ética na Política*, a qual culminou no *impeachment* do presidente Collor, tem origem no país o Movimento da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria Pela Vida, articulado pelo Instituto Brasileiro de Análises Políticas e Econômicas - IBASE, a partir da liderança do sociólogo Herbert de Souza (Souza e Rodrigues, 1994; Valente, 1995; Harazim, 1993). No final de 1993, a Ação da cidadania registrava mobilização em todos os 27 estados brasileiros em torno do problema da fome e da miséria, totalizando 3 346 comitês organizados, em números estimados.

Estes elementos permitem entender os fatos de interesse para o debate sobre segurança alimentar que ocorreram no Brasil a partir de 1994. Neste ano é criado pelo governo o Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar, constituído com representação governamental (nove ministros do governo), e da sociedade civil (21 representantes indicados pelas mais variadas entidades por meio da Ação da Cidadania), sob presidência do Bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias, Dom Mauro Morelli. É da ação conjunta do CONSEA e da Ação da Cidadania que tem origem a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar - I CNSA, realizada ainda em 1994, cujo documento final consagra a Segurança Alimentar como objetivo nacional estratégico a ser incorporado a todas as políticas e ações pelos três níveis de governo, empresariado e sociedade (CONSEA, 1994; Santos, 2000 e Santos, 2001).

No relatório da I CNSA sistematizou-se a preocupação dos envolvidos com a concentração de renda e terra como um dos principais causadores de insegurança alimentar no país. Foram então definidas algumas diretrizes básicas para uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, informada pelo conceito de segurança alimentar, a saber: 1) reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar; 2) assegurar saúde, alimentação e nutrição a grupos populacionais determinados e 3) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu

aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (CONSEA, 1994; Valente, 1995).

O CONSEA, segundo os avaliadores da experiência, possuiu um grau de independência inédito em relação ao poder do Estado, o que permitiu que ele cumprisse um importante papel de fiscalização das ações governamentais, proposições de mecanismos de articulação, de defesa e promoção da descentralização e da alocação e execução de orçamentos prioritários, além de promover o debate a cerca das ações necessárias à garantia da SAN (Valente, 1997, Santos, 2001). A experiência enfrentou também uma série de problemas, segundo Peliano (1994), particularmente quanto a legitimidade da representação daqueles que o integravam.

Entretanto o governo de Fernando Henrique Cardoso, ao iniciar um primeiro mandato em janeiro de 1995, não deu continuidade ao CONSEA e a experiência de articulação governo - sociedade civil que vinha sendo experimentada na relação deste com a Ação da Cidadania. O CONSEA foi extinto em prol da criação do Conselho do Comunidade Solidária, no qual excluiu-se parte importante dos parceiros da sociedade civil que tinham voz e voto na composição anterior. Este novo conselho teve como característica ser um organismo governamental de consulta, tendo seu presidente escolhido pelo Presidente da República. Como consequência, segundo estudiosos e observadores do processo, ocorreu a perda do foco da SAN, fragmentando-se a discussão da questão da SAN nos seus diversos componentes (alimentação, nutrição, emprego, renda, etc.). No entanto, mais tarde, setores da sociedade civil participantes e não participantes do Conselho do Comunidade Solidária junto aos técnicos do Governo reintroduziram o tema na pauta de discussões deste Conselho (Valente, 1997; Valente,1995; Santos, 2001).

Como resultado da retomada desta discussão, verifica-se na Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN – formulada em 1999, uma atenção política voltada à SAN. Em 2003, o presidente Lula da Silva lança o Projeto Fome Zero caracterizado como política participativa, assumindo a garantia da SAN nacional como prioridade de governo.

Resulta de toda esta trajetória a constituição de um conceito brasileiro de SAN, definida como a garantia a todos de condições de acesso a alimentos básicos seguros e

de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa.

Diversas políticas vêm sendo propostas e implementadas no Brasil e no mundo objetivando a melhoria ou manutenção da SAN. A avaliação adequada destas políticas se torna imprescindível, devendo-se focalizar principalmente o impacto aos quais pretendem agir, e os recursos humanos, financeiros e administrativos que demandam. Têm-se avançado no intuito de desenvolver métodos para avaliação de SAN que consigam superar as dificuldades enfrentadas conforme será tratado no próximo capítulo.

2.2 AVALIAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Como exposto, a SAN depende de diversos fatores econômicos, geográficos, sociais e culturais, que afetam o acesso físico aos alimentos e a capacidade das famílias para comprá-los ou produzi-los, estando associada às taxas de mortalidade infantil, prevalência de desnutrição, anemia e de outras deficiências nutricionais. Alcançar a SAN se torna, portanto uma meta indispensável para melhorar a qualidade de vida de milhões de pessoas que sofrem de fome.

A preocupação com a promoção e a garantia da SAN está presente em outros países, desenvolvidos e em desenvolvimento, contando com a chancela internacional da Fundação das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, entre outras agências, na promoção de eventos de avaliação da situação mundial e de construção de pactos para melhoria dos níveis de segurança alimentar e nutricional das populações.

Nesta perspectiva, diversos países da América Latina estão realizando projetos que afetam direta ou indiretamente, a segurança alimentar e nutricional da população. Tais projetos estão sendo desenvolvidos por organismos governamentais, não-governamentais e agências internacionais.

No Brasil, desde as diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, formuladas em 1999, a SAN passa a estar presente nas propostas governamentais, ainda que nem sempre acompanhadas por ações concretas nesta direção. Com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República, o combate à fome foi declarado como prioridade, assim como a promoção e a garantia da SAN assumem lugar estratégico entre as políticas públicas. Organizações não governamentais, alguns municípios e estados brasileiros passaram a implementar projetos tendo a SAN como objetivo (Santos, 2000).

Os atuais modelos políticos que visam a descentralização delegam aos municípios o desenvolvimento de iniciativas próprias. Especialistas, entretanto, reconhecem as dificuldades à concretização dos programas e de projetos que contribuam a melhoria da SAN familiar, por exemplo: a falta de recursos financeiros, administrativos e humanos especializados, e de uma base de dados ineficiente para a construção de indicadores de avaliação, realidade verificada na maioria dos municípios brasileiros.

A FAO orienta que para a elaboração do plano de ação municipal é necessário contar com um diagnóstico da situação alimentar e nutricional da população do município, considerando os diversos aspectos que a determinam. Orienta ainda que tal informação pode ser recopilada e analisada por uma comissão de caráter permanente, cujo funcionamento poderá ser coordenado pela área social do município. Este diagnóstico deve identificar claramente os grupos de risco e as causas do mesmo de forma a permitir a avaliação progressiva das ações em SAN, acompanhando seus resultados e redefinindo os grupos e as ações (FAO, 2001).

A avaliação da SAN de uma população é muito complexa e isso se deve, principalmente, à amplitude do conceito, à particularidade de cada comunidade, assim como às grandes dificuldades quanto à obtenção de dados atualizados e confiáveis, principalmente nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

A implementação das políticas que objetivam a SAN, não pode prescindir a avaliação adequada de seu impacto, tanto por decorrências das emergências sociais que busca enfrentar, quanto pelo volume de recursos humanos, administrativos e financeiros que mobilizam. Entende-se, também, que o acompanhamento sistemático das intervenções e conseqüente avaliação de seus efeitos exigem metodologia e instrumentos de coleta de informações de fácil e rápida aplicação, porém adequados à complexidade dos problemas abordados (Brasil, 2003).

O interesse e a relevância de métodos de avaliação da SAN podem ser observados na própria PNAN (2003), que determina o suporte a linhas de investigação que esclareçam aspectos particulares e até gerais de alguns problemas, a avaliação da contribuição dos fatores causais envolvidos e indiquem as medidas mais apropriadas para seu controle; permitindo o domínio do cenário de situações e dos fatores que interessam para a definição e a execução de ações de nutrição.

Para avaliação da SAN são utilizados diferentes métodos pelos diversos países e organismos internacionais. Como exemplos se têm:

→ **Métodos que usam dados nacionais da agricultura**, como a disponibilidade de alimentos (pelo departamento de agricultura dos Estados Unidos da América) e a disponibilidade *per capita* de energia (utilizado pela FAO). São exemplos de

indicadores de disponibilidade de energia: porcentagem da população que se encontra com disponibilidade calórica abaixo do nível de necessidade energética. Por possuir dados atualizados regularmente, este método fornece tendências seculares a nível nacional; permite comparações internacionais visto que quase todos os países dispõem de dados acerca da disponibilidade calórica *per capita*; é útil para planificação de ajuda alimentar além de possuir um custo razoavelmente acessível. Porém utiliza dados agregados para o país, o que pode mascarar problemas relacionados ao acesso a alimentos por grupos específicos e não medir o acesso aos alimentos nem a qualidade da dieta. (Pérez-Escamilla, 2005).

→ **Métodos que utilizam inquéritos de renda e despesas das famílias**, como diversidade dos alimentos adquiridos, energia alimentar disponível, pobreza alimentar (com base na renda) e pobreza alimentar (com base nas despesas para aquisição de alimentos). São exemplos de indicadores de pobreza alimentar o Índice de Pobreza Alimentar [despesa alimentar da família (R\$/mês)/custo da cesta básica (R\$/mês)]. Como vantagem este método fornece informação sobre o acesso aos alimentos a nível familiar, as informações fornecidas estão ligadas diretamente às políticas alimentares, sendo útil para planificação de intervenções a nível nacional, para focalizar os programas na população alvo. São também usados para medir o risco de baixo consumo calórico, a qualidade da alimentação e a vulnerabilidade, permitindo a análise das causas e conseqüências da insegurança alimentar. Porém seus dados refletem os alimentos disponíveis e não os consumidos, não estima com confiança o consumo de alimentos extra-domiciliar, não permite também a identificação de indivíduos vulneráveis intradomicílio, não fornece informações sobre a experiência da SAN, não é aplicável para fazer comparações internacionais devido a pouca padronização metodológica e possui alto custo.

→ **Métodos baseados no consumo familiar** como, recordatório de 24 horas e previsão do consumo nutricional e da qualidade da dieta. Como exemplo deste último temos o estudo realizado em Moçambique pelo Dr. Donald Rose e cols. no qual foi desenvolvido um modelo de previsão, posteriormente foi realizada a coleta dos dados nacionais, sendo em seguida, analisados os dados a fim de obter estimativas nacionais. As vantagens deste método são o fornecimento de informações rápidas sobre o consumo de alimentos a nível familiar, permite a detecção de problemas relacionados a qualidade

tanto quanto a quantidade, além de permitir a identificação intradomiciliar de indivíduos vulneráveis e a utilidade para planificação de intervenções a nível nacional e para monitoramento e avaliação de programas. Como desvantagem, tem-se a necessidade de investimento em um estudo inicial e na sua replicação quando de mudanças significativas nos padrões alimentares, necessita também de pessoal capacitado, softwares etc o que aumenta o custo de sua aplicação.

Porém, quando observada a ação local e as dificuldades supracitadas encontradas pela esfera local, estes métodos tornam-se inoperantes ou inviáveis de serem aplicados de forma integral. Dois outros métodos vêm sendo propostos para tais situações, são eles: o protocolo de indicadores e a escala para avaliação de insegurança alimentar do USDA (Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América – EUA).

A FAO (1996) alerta quanto à necessidade da criação de um protocolo de indicadores básicos relacionados diretamente com a SAN para ser utilizado como padrão internacional, nacional e/ou local, de forma que seja possível avaliar a SAN nestas esferas. Dentro deste contexto, nasce então uma preocupação com esta questão, sendo que diversos indicadores são estudados para servirem de parâmetros, sem, no entanto se estabelecer um padrão específico.

Em Outubro de 1999, o GTI (Grupo de Trabalho Interinstitucional) lança o Informe da quarta reunião do Subgrupo sobre *Indicadores, Evaluación y Cartografía*, sugerindo uma lista com alguns indicadores adotados em diferentes países, no sentido de padronizar e facilitar a avaliação das políticas e ações voltadas à garantia da Segurança Alimentar ou a sua manutenção. Em 2000, a secretaria da FAO propôs uma lista de indicadores para Avaliação da Situação da Segurança Alimentar mundial, tendo em vista a elaboração de índices do acesso aos alimentos e a vulnerabilidade alimentar. Outras propostas foram também significativas: a Iniciativa relativa a uma base de dados sobre nutrição na África, *Measuring Development* (ONU, 2000) e *Guidelines for Common Country Assessment* (ONU, 1999).

Atualmente, para o âmbito local, a FAO (FAO, 2001) disponibiliza um guia municipal que visa auxiliar os governos locais à construção do plano de ação. Neste guia está proposto um protocolo simplificado de indicadores divididos em quatro

dimensões da SAN, a saber: disponibilidade de alimentos, acesso aos alimentos, consumo de alimentos e utilização biológica de nutrientes.

A FAO, porém, sugere aos pesquisadores que adotem os indicadores que melhor correspondam à sua realidade, vez em que são reconhecidas as limitações dos países subdesenvolvidos na produção da maioria das informações pertinentes e da atualização das mesmas.

Como fatores limitantes da seleção destes indicadores observa-se a falta de dados relevantes para maioria dos indicadores enumerados e uma base de dados com periodicidade de atualização que não são, na maioria dos países em desenvolvimento, suficientes para permitir que os dados sejam notificados de maneira sistemática (Ribeiro, Panelli e Santos, 2003).

Os indicadores de SAN são, portanto, considerados necessários à elaboração, implementação e avaliação de projetos que visem à garantia da SAN, sejam eles a nível federal, estadual ou local. Pois a partir deles é possível realizar o mapeamento de áreas e/ou setores da população vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional, assim como o fornecimento de subsídios aos órgãos competentes sobre a alocação dos diferentes e, geralmente escassos, recursos propiciando em seguida uma avaliação das ações e dos projetos que foram implantados, sendo capazes de refletir as mudanças no estado de SAN do indivíduo e/ou da população estudada.

Outra metodologia para avaliação da SAN desenvolvida e validada em nível internacional e recentemente validada para o Brasil é uma escala para avaliação da experiência de privação alimentar nos domicílios. O instrumento para avaliação de insegurança alimentar intradomiciliar foi criado por investigadores da Universidade de Cornell, na década de 80. As suas questões buscam refletir a expectativa teórica da escala na qual o processo da insegurança alimentar começaria com a preocupação inicial, seguida da redução da qualidade da dieta, da redução do consumo calórico primeiro entre os adultos, e depois entre as crianças, sendo a fome a fome definida como passar um dia inteiro sem alimentar-se primeiro entre os adultos e posteriormente entre crianças (Pérez-Escamilla, 2005).

Com o uso da escala acima referida, cada domicílio recebe uma pontuação total baseada no número de respostas afirmativas, podendo alcançar um risco de 0 – 18 para os domicílios com menores de idade e de 0 – 10 para os que não os possuem. Foi desenvolvido um algoritmo para classificar os domicílios em categorias que descrevem o seu grau de insegurança alimentar (seguro, inseguro leve, moderado ou grave).

Nos anos 90, o USDA, liderou o desenvolvimento da escala psicométrica nacional para medir a insegurança alimentar, com base principalmente nas escala de Cornell e da *Community Childhood Hunger Identification Project*. Em 1995, o USDA adotou a escala com 15 itens, 3 sub-itens para domicílios com menores de 18 anos e 10 itens para domicílios que não possuíssem menores de 18 anos, que vêm sendo adotada e validada em diferentes países como México, Senegal, Equador, Bolívia e o Brasil.

Aqui no Brasil, a Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP -, junto à Universidade Federal do Mato grosso, à Universidade de Brasília à Universidade Federal da Paraíba e ao Ministério da Saúde, adaptou e validou este instrumento visando suprir a necessidade de se ter, à disposição da política brasileira de combate à fome, uma metodologia para avaliação familiar de SAN adequada às características nacionais. Este instrumento de coleta de informações foi considerado pelos responsáveis por sua validação no Brasil adequado para utilização em qualquer contexto urbano ou rural brasileiro.

Este método, segundo aqueles que vêm promovendo sua aplicação à realidade brasileira, fornece informação direta sobre a percepção da insegurança alimentar familiar, além de ser considerado útil para focalizar programas à população vulnerável e para monitorar os efeitos das ações e dos programas, na medida em que mensura diretamente o fenômeno de interesse com base numa escala construída através de uma investigação quali-quantitativa. Argumenta-se que este é o único método que permite capturar as dimensões psicológicas da insegurança alimentar, possuindo um bom comportamento psicométrico e baixo custo, sendo de rápida aplicação (Segall-Corrêa et al., 2004).

Porém, o uso da escala pode ser suscetível a vícios de “prestígio” ou de “benefícios”, casos os indivíduos entrevistados acreditem que eles possam receber algum tipo de ajuda em alimentos ou benefícios sociais (Pérez-Escamilla, 2005). Por

outro lado, o algoritmo utilizado para a classificação dos domicílios pode ser diferenciado entre os países, o que impediria as comparações internacionais dos seus resultados, além disso, pressupôs-se, inicialmente que a aplicação do mesmo necessitaria de recursos humanos capacitados, muitas vezes não disponíveis no município; requer também a associação a indicadores indiretos populacionais para a avaliação/diagnóstico mais preciso quanto aos motivos extradomiciliares interferentes em sua SAN (UNICAMP, 2003), vez em que o mesmo se restringe a dimensão de acesso aos alimentos sem inferir os diferentes fatores que podem interferir no mesmo.

Após a validação nacional, projetos desenvolvidos em várias partes do país vêm aplicando a escala, agora denominada Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA. Nestas experiências, por vezes, o levantamento das informações está sendo feito por recursos humanos do próprio município, devidamente treinados. A preocupação em fazer chegar ao município um método considerado capaz de rapidamente prover informações sobre a insegurança alimentar mobilizou um grupo de pesquisadores para formar uma rede, chamada Alimenta, congregando os grupos de pesquisa nacionais que pesquisam o uso da escala e para a elaboração do Portal da Rede Alimenta, sediado até o presente no *site* da UNICAMP, que tem por objetivo instrumentalizar, capacitar e conferir autonomia aos gestores municipais, para a realização de diagnósticos de segurança alimentar em seu perímetro de governabilidade. O portal está em fase de testes internos, prevendo-se sua disponibilização para os municípios ainda no primeiro semestre de 2006.

Diante do exposto, observa-se que estudos e pesquisas empíricas sobre métodos de avaliação da SAN no âmbito municipal são relevantes e contribuem para preencher uma lacuna importante na formulação e avaliação de políticas e programas que buscam intervir neste território. Assim, este projeto se apresenta como uma análise da aplicação de dois métodos para avaliação da SAN em um município, com uso de indicadores e com uso da EBIA, de forma a gerar respostas sobre alcances e limites destes métodos em nível local.

3. OBJETIVOS

3.1 GERAL

- Contribuir ao planejamento e avaliação de políticas públicas municipais voltadas à garantia de SAN ou à sua melhoria.

3.2 ESPECÍFICOS

- Elaborar um protocolo de indicadores para avaliação da situação de SAN no município;
- Testar a aplicabilidade do protocolo de indicadores para o mapeamento de diferentes situações de SAN no município;
- Avaliar a situação de SAN no município através da EBIA;
- Analisar comparativamente os resultados obtidos com os dois métodos, tendo em vista as condições municipais de avaliação.

4. MODELO DE ANÁLISE

Nesta seção apresenta-se uma proposta para a análise dos dados que serão produzidos pelo estudo empírico a ser realizado, tendo em vista os objetivos do estudo e o que tem sido produzido no campo da avaliação da SAN.

Como visto anteriormente, os objetivos deste estudo estão voltados para uma análise comparativa entre dois métodos que vêm sendo propostos e utilizados para avaliação da SAN em nível municipal, considerando a condição dos mesmos serem instrumentais à formulação, acompanhamento e avaliação de intervenções pelo executivo municipal. Desta forma, ainda que o projeto gere resultados sobre a situação de SAN no município, e que estes sejam de interesse para a pesquisa, esta não é a variável dependente deste estudo. O foco, no caso, são as condições técnicas e operacionais que representam, para o município, a oportunidade de adotar uma ou outra metodologia.

A partir da síntese sobre as vantagens e desvantagens de cada método usualmente utilizado para mensurar a SAN, apresentado na seção sobre avaliação da SAN foram listadas as questões de interesse para a análise pretendida (Quadro 1).

Para a definição deste modelo de análise considerou-se também a abordagem de Januzzi (2001) sobre características desejáveis para indicadores sociais, e o estudo desenvolvido por Machado (2006), em que foi realizada uma comparação entre indicadores para avaliação da pobreza na Bahia. A partir destes estudos, entende-se que a escolha de indicadores e de outros métodos para avaliação da situação de SAN deve contemplar as seguintes propriedades:

- 1) sensibilidade, que diz respeito a sua capacidade de refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão referida se alteram;
- 2) especificidade, que corresponde a propriedade de refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão de interesse;
- 3) inteligibilidade, que diz respeito à transparência da metodologia de construção do indicador;
- 4) periodicidade, com a qual o indicador pode ser atualizado;
- 5) factibilidade em relação ao custo e tempo da sua obtenção;

- 6) historicidade, que é a propriedade de se dispor de séries históricas extensas e comprováveis.

Como observado no quadro 1, buscou-se agregar às questões julgadas de interesse até este momento do estudo em duas grandes dimensões, um delas voltada para a viabilidade e adequação do uso do método pelo município e a outra contemplando a capacidade do método expressar de forma clara e objetiva o problema em foco. Para cada uma das questões fez-se uma associação com as propriedades antes citadas e uma coluna, ainda preliminar, sobre que tipo de resposta poderá ser obtida em cada item avaliado. Entende-se que a continuidade da pesquisa bibliográfica, tanto quanto o trabalho empírico já realizado deverão contribuir para o aperfeiçoamento deste modelo de análise.

Quadro 1 – Questões de interesse na discussão sobre métodos para avaliação da SAN e propriedades relacionadas.

DIMENSÃO	QUESTÕES: O MÉTODO EM ANÁLISE CONTRIBUI PARA ...	PROPRIEDADES RELACIONADAS	SIM	NÃO
Viabilidade e adequação da utilização pelo município	o fornecimento de tendências sobre o comportamento do problema no município?	Sensibilidade/ historicidade	adequado	inadequado
	O planejamento de ações em saúde, alimentação e nutrição?	operacionalidade*	adequado	inadequado
	Discriminar os grupos vulneráveis ao problema no município? (focalização)	focalização*	adequado	inadequado
	A compreensão da avaliação (indicadores, variáveis, resultados possíveis) pelos membros do executivo?	inteligibilidade	adequado	inadequado
	A produção de resultados que possam ser divulgados e compreendidos pela comunidade em geral?	inteligibilidade	adequado	inadequado
	A realização sistemática da avaliação considerando diferentes recursos necessários? (financeiros, humanos, materiais, de conhecimento, de poder)	factibilidade	factível	Não factível
	Respostas sobre o problema em um tempo adequado às necessidades do município?	periodicidade	adequado	inadequado

* estas propriedades estão sendo sugeridas pela autora.

Capacidade de expressar situações de SAN, seus determinantes e resultados gerados pelas intervenções	Fornecer informações sobre o acesso aos alimentos em nível familiar e seus determinantes?	sensibilidade	adequado	inadequado
	Evidenciar os determinantes dos problemas de alimentação e nutrição da população?	especificidade	adequado	inadequado
	Informar sobre qualidade da alimentação da população?	sensibilidade	adequado	inadequado
	Informar sobre aspectos quantitativos da alimentação da população?	sensibilidade	adequado	inadequado
	Evidenciar mudanças de situações em SAN após intervenções?	Especificidade/sensibilidade	adequado	inadequado

5. METODOLOGIA

5.1 O CENÁRIO DO ESTUDO

O município de Mutuípe está localizado no Recôncavo Baiano com cerca de 20.500 habitantes, dos quais 56% concentram-se na zona rural. A prefeitura municipal é o maior empregador local. Os trabalhadores recebem, em sua maioria um salário mínimo e cerca de 17,43% da população acima de 10 anos é analfabeta (IBGE, 2000). O município possui condições ainda precárias de saneamento básico, principalmente na zona rural. Sua economia gira em torno da agricultura familiar tendo como produto principal a amêndoa do cacau seguida da castanha de caju e banana; verificando-se ainda a comercialização, em menor escala, do cravo e de frutas tropicais, além da criação de bovino, suíno e aves.

Como citado por diversos autores, alguns fatores interferem no planejamento e na execução de políticas públicas que visem a melhoria dos níveis de SAN de populações. Em Mutuípe temos a inexistência de dados necessários para a construção dos indicadores propostos e a limitação quanto a adoção de indicadores que possam ser gerados pelo sistema de informações do próprio município de forma a obtenção da sustentabilidade do processo de avaliação.

Outro exemplo destes fatores foi verificado através de visitas à cidade junto a equipe de trabalho, onde se pode observar, através de entrevistas com lideranças locais, informantes-chaves e demais atores sociais que a adoção de alguns hábitos e práticas alimentares por parte da população contribui negativamente para a situação de SAN, a saber: o grande desperdício de alimentos disponíveis nas propriedades; a comercialização de alimentos nutritivos para a aquisição de alimentos de qualidade nutricional inferior etc.

A Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia – ENUFBA – vem contribuindo com o governo local através da realização de trabalhos que colaboram com a melhoria das condições de saúde e nutrição dos mutuipeenses. Em um primeiro momento gerando o diagnóstico de saúde e nutrição da população de Mutuípe; em um segundo momento gerando o projeto já mencionado e em seguida vêm dando origem a diversos outros projetos desta unidade de ensino voltados a esta população.

5.2 PROTOCOLO DE INDICADORES

O conceito de SAN adotado como base para este estudo foi o estabelecido pela Cúpula Mundial de Alimentação de Roma, realizada pela FAO/OMS em 1996, no qual a SAN é entendida como a garantia de todas as pessoas, a todo o momento, ao acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazerem suas necessidades alimentares e suas preferências em relação aos alimentos a fim de levarem uma vida ativa e sadia.

Para a elaboração do protocolo de indicadores, etapa do projeto já realizada, e considerando-se a amplitude conceitual da SAN, buscou-se identificar as dimensões às quais o conceito adotado contemplava, sendo elas:

- **Disponibilidade de alimentos**, relacionando-se à aspectos vinculados a produção e comercialização local de alimentos, em quantidade suficiente e de modo permanente;
- **Acesso aos alimentos**, relacionando-se a aspectos sócio-econômicos e físicos que interferem na aquisição de alimentos pela população/famílias;
- **Consumo de alimentos**, relacionando-se ao padrão alimentar de uma população e aos fatores sociais, econômicos e culturais que interferem no mesmo e;
- **Utilização biológica de nutrientes**, relacionando-se às condições de acesso a serviços sociais, de saneamento e de saúde que, ao incidirem sobre o estado de saúde do indivíduo, podem limitar a utilização biológica dos nutrientes oriundos dos alimentos consumidos.

Na seqüência foi criada a matriz das dimensões de SAN, com a conceitualização relacionada a cada uma das dimensões consideradas. Na matriz elaborada as premissas atuam como justificativas para as questões e suas respostas. As premissas foram estabelecidas considerando conhecimentos acumulados sobre o tema.

O conceito de indicadores utilizado foi o utilizado pela OPAS (2002) que os define como: medidas-síntese que contêm informações relevantes sobre determinados atributos e dimensões do estado de SAN, informando aspectos da realidade ou mudanças que

estão se processando tendo em vista a formulação de políticas públicas, além de esclarecer as mudanças e os determinantes dos diferentes fenômenos.

Segundo Jannuzzi (2001), para a seleção e a construção de indicadores devem ser observadas as propriedades desejáveis: são elas: a *Relevância social* que justifica e legitima o seu emprego no processo de análise; a *Validade de constructo* que corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, ou seja, a capacidade de refletir o conceito abstrato ao qual o indicador se propõe a operacionalizar; e a *Confiabilidade* que é a propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados em seu cômputo.

Para a elaboração do protocolo de indicadores que consiste em um instrumento composto de indicadores básicos relacionados diretamente com a SAN, nutrição e vulnerabilidade para ser utilizado como padrão internacional, nacional e/ou local, de forma que seja possível avaliar a SAN nestas esferas (Conselho de Segurança Alimentar Mundial, 2000), foram pesquisados, selecionados e criados indicadores que permitissem a avaliação da SAN, agrupados em suas diferentes dimensões.

A seleção de indicadores é uma tarefa delicada, por não existir uma teoria que a oriente de forma objetiva (Jannuzzi, 2001), para tanto foi observada a garantia da relação recíproca entre indicando e os indicadores propostos de forma a garantir a validade dos indicadores, observou-se também a confiabilidade dos dados para seu cálculo e a inteligibilidade para que se tivesse garantida a sua transparência. Nem sempre os indicadores possuem todas as propriedades, tampouco, freqüente é também a presença das principais propriedades, porém a seleção dos indicadores propostos esforçou-se por aproximar-se da garantia das propriedades mais significativas para cada indicador.

A partir da matriz das dimensões de SAN, e considerando os indicadores identificados na literatura, fez-se uma primeira sistematização, localizando os indicadores nas diferentes dimensões. Com este exercício identificou-se que alguns dos indicadores propostos tendiam a ser muito gerais, identificados com macro-estruturas. Gradativamente, a partir de leituras e discussões sobre o tema, outros indicadores foram propostos e localizados nas diferentes dimensões.

De posse dos indicadores propostos seguiu-se a construção da matriz na qual encontra-se discriminada, para cada indicador:

- A *fórmula* pela qual o mesmo deve ser obtido, ou seja, o cálculo a ser realizado de forma a garantir a sua inteligibilidade;
- Os *parâmetros* adotados para classificá-lo, que consistem em critérios de sucesso, previamente estabelecido, com base científica, que permita ao avaliador atribuir valor e assim analisar o resultado obtido;
- A *pontuação* referente a cada parâmetro estabelecido, que permite a classificação dos resultados em adequado, parcialmente adequado ou inadequado à garantia da SAN;
- O *meio de verificação* que é entendido como a fonte pela qual os dados para o cálculo dos indicadores são obtidos e;
- A *premissa* que consiste na justificativa para o indicador proposto, de forma a tornar possível, através da mesma, retornar ao conceito de Segurança Alimentar e Nutricional que orientou todo o trabalho.

De posse dos resultados da avaliação por este protocolo de indicadores pretende-se avaliar a situação de SAN para cada área do município, de forma a identificar áreas de vulnerabilidade. Para tanto, buscou-se a desagregação dos dados de acordo com a divisão territorial permitida pelas fontes utilizadas. Para o IBGE, o município era subdividido em 27 setores censitários e para o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), em 13 zonas da vigilância epidemiológica. (pode-se questionar o por que destas bases)

Esta análise deverá ser realizada com base nas dimensões de acesso aos alimentos, consumo de alimentos e utilização biológica de nutrientes. A dimensão de disponibilidade de alimentos, pela natureza de seus dados, não permite a análise estratificada, sendo realizada a sua análise a nível municipal.

Para a análise dos indicadores foi desenvolvido um sistema de pontuação no qual atribuiu-se para cada parâmetro uma escala de 0 a 10 pontos conforme os resultados dos indicadores aproximassem da garantia da SAN ou oferecesse risco à insegurança alimentar e nutricional.

Com base na pontuação obtida pelos indicadores, deverá ser realizada a análise da situação de SAN de acordo com a pontuação total obtida em cada dimensão. A escala de classificação da situação de SAN varia para cada dimensão de acordo com o número de indicadores proposto para cada uma delas, podendo variar de 0 (zero) a 70 (setenta) para a dimensão de disponibilidade de alimentos; 0 (zero) a 40 (quarenta) para a dimensão de acesso aos alimentos; de 0 (zero) a 30 (trinta) para a dimensão de consumo de alimentos e de 0 (zero) a 60 (sessenta) para a dimensão de utilização biológica de nutrientes.

A divisão em dimensões e a proposição de indicadores por dimensões têm o intuito de auxiliar no diagnóstico e na avaliação de projetos, pois para tanto deverão ser utilizados apenas os indicadores da dimensão a qual ele se destina. Isto devido ao fato de que os indicadores geralmente destinam-se a apenas uma dimensão de SAN, da mesma forma importa considerar que um determinado projeto ou ação pode objetivar agir sobre uma dimensão da SAN e não em todas.

O protocolo de indicadores foi aplicado para o município de Mutuípe, através da utilização dos dados secundários disponíveis nas bases de dados nacional e local (IBGE, DATASUS e SIAB). Os resultados obtidos para cada zona, setor censitário ou município, foram tratados no programa EXCELL, e pontuados conforme os parâmetros estabelecidos.

5.3 ESCALA BRASILEIRA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR – EBIA

A escala psicométrica compreende a dimensão de acesso aos alimentos e consiste na aplicação de um questionário intradomiciliar ao qual se atribui um escore, classificando-se as famílias como:

- Situação de *Segurança Alimentar*;
- *Insegurança Alimentar Leve*: receio ou medo de sofrer insegurança alimentar no futuro próximo e problemas de qualidade da alimentação da família;
- *Insegurança Alimentar Moderada*: restrição na quantidade dos alimentos na família;
- *Insegurança Alimentar Severa*: fome entre adultos e/ou crianças da família

Para a aplicação da EBIA, será realizada a seleção da amostra segundo zona da vigilância epidemiológica do município e renda do chefe do domicílio, com grau de significância de 95% e $p < 0,05$.

Será selecionada uma equipe de 6 (seis) entrevistadores entre estudantes da graduação em Nutrição, os quais serão treinados quanto à aplicação do questionário, observando possíveis dúvidas e o tempo total de aplicação. Cabe ressaltar que a autora deste projeto teve oportunidade de receber orientações sobre a aplicação da escala pela coordenadora do projeto nacional de validação³.

Após esta etapa, seguir-se-á a aplicação, no município, do questionário validado para a avaliação da percepção de insegurança alimentar no mês de abril de 2006 (Anexo 1), devendo-se sempre que possível realizar-se com a mulher responsável pela alimentação do domicílio.

Posteriormente será feita a alimentação do banco de dados e o tratamento dos dados, seguindo a classificação dos escores obtidos que variam de 0 (zero) a 15 (quinze) de acordo com a percepção de SAN de cada ator entrevistado. Classificando-se assim cada zona da vigilância epidemiológica como segura, insegura leve, moderada ou grave.

Em seguida serão realizados testes estatísticos com o intuito de verificar a validade e confiabilidade dos dados encontrados através da aplicação dos dois métodos. Análise esta, que deverá cruzar o resultado do protocolo de indicadores com a distribuição da desnutrição infantil no município, o resultado do protocolo de indicadores com o resultado da EBIA. Para tanto se prevê a realização de teste de associação, podendo ser utilizados outros testes de acordo com os resultados encontrados.

Tendo em vista os resultados obtidos através dos métodos, as dificuldades encontradas à aplicação dos mesmos e as condições municipais, a análise dos métodos de avaliação de SAN será realizada observando-se categorias em análise propostas no modelo de análise.

³ Profa. Ana Maria Segall Corrêa, da Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP.

6. RESULTADOS PRELIMINARES

Devido à amplitude que o conceito de SAN possui atualmente, buscou-se decompô-lo em dimensões para sua análise. O conceito foi então subdividido em quatro dimensões e para cada uma delas foi definida a abrangência de forma a conceituar cada dimensão. Desta forma pode-se orientar a construção dos indicadores que pudessem informar o fenômeno de interesse, garantindo assim, que os indicadores agrupados em cada dimensão refletissem o que realmente se pretendia.

Montou-se então uma matriz de dimensões preliminar, que posteriormente foi confrontada com as delimitações constantes na literatura e, quando necessário, foram feitos os ajustes que resultaram na Matriz de Dimensões (Quadro 2).

Quadro 2 – Matriz das dimensões de SAN

Dimensões de SAN	Conceito
Disponibilidade dos alimentos	Refere-se ao transporte, à produção e à comercialização de alimentos no município que podem limitar a oferta de alimentos à população.
Acesso aos alimentos	Refere-se a fatores sociais, econômicos e culturais que interferem no consumo de alimentos.
Consumo de alimentos	Inclui aspectos relacionados às condições de saúde e nutrição que reflitam o consumo de alimentos
Utilização biológica de nutrientes	Relaciona-se às condições de acesso a serviços sociais, de saneamento e de saúde que possam limitar a utilização dos nutrientes dos alimentos consumidos.

Em seguida, foi realizada uma pesquisa para reunir os indicadores propostos a nível nacional e internacional. Encontrou-se cerca de 140 indicadores. Seguiu-se para a etapa de seleção dos mesmos. Primeiro procedendo a uma eliminação dos indicadores que pretendiam informar eventos semelhantes; num segundo momento, buscou-se analisar e selecionar os indicadores que fossem mais apropriados para fornecerem as informações

pertinentes a cada dimensão; em seguida, foram propostos novos indicadores que a autora julgou necessários à avaliação da SAN. Ao final, realizou-se uma pesquisa para identificar quais destes indicadores selecionados eram viáveis de serem empregados, tomando como base as propriedades citadas no modelo de análise (como periodicidade, factibilidade, confiança, etc). Esta matriz foi apresentada e discutida com especialistas da área e sofreu mais alguns ajustes, chegando-se ao final a uma matriz com 20 (vinte) indicadores.

Foram elaboradas as Matrizes de Indicadores (Quadros 3, 4, 5 e 6), nas quais os mesmos foram agrupados de acordo com as dimensões as quais as informações por eles fornecidas pertenciam, seguindo-se as delimitações presentes na Matriz de Dimensões (Quadro 2). Para os indicadores já existentes, foi apresentado o cálculo através do qual obtém-se seus resultados e, para os indicadores propostos, este cálculo foi elaborado. Apresentou-se parâmetros para interpretação dos seus resultados que foram estabelecidos através de delimitações já aceitas e apresentadas cientificamente, ou, na sua ausência, com base na análise dos resultados apresentados a nível mundial, nacional ou estadual, conforme se aplicasse e em última estância arbitrados pela autora. Para cada parâmetro foi arbitrada uma pontuação que seguiu uma escala de 0 a 10, conforme se aproximasse da garantia da SAN ou do risco de insegurança alimentar e nutricional, respectivamente. Os meios de verificação, através dos quais os dados são colhidos, foram indicados, seguidos da sua premissa que buscou justificar o uso do indicador.

Após a confecção das Matrizes de Indicadores e de posse dos dados necessários procedeu-se a aplicação da mesma. O intuito inicial era o de mapear o município por dimensão de SAN, analisando cada indicador por subdivisões do município de forma a permitir a identificação de áreas vulneráveis para cada dimensão. Porém devido à origem dos dados, às propriedades dos indicadores (periodicidade, grau de desagregação) e principalmente às diferentes divisões territoriais do município aplicado por cada fonte, não foi possível realizar uma matriz única.

O município utiliza a divisão da vigilância epidemiológica para a coleta dos dados pertinentes aos indicadores. Estes dados fornecidos pelo SIAB fornecem as informações necessárias ao cálculo dos indicadores das dimensões de Utilização biológica de nutrientes e de consumo de alimentos. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – fornece dados para a dimensão de acesso aos alimentos e adota a divisão

territorial dos setores censitários enquanto que a dimensão de disponibilidade de alimentos se baseia mais em informantes-chaves e informa sobre o município, sem divisões territoriais.

Desta forma calculou-se a SAN para as quatro dimensões (Quadros 7, 8, 9 e 10), porém ainda não foi encontrada uma forma para realizar o mapeamento do município. Para a seleção da amostra para a pesquisa intradomiciliar, próxima fase da pesquisa, será utilizada a divisão territorial adotada pela Secretaria de saúde do município, por ser de domínio do mesmo e de mais fácil manejo quando se pretende que o processo de avaliação seja realizado de forma sustentável.

Os resultados estão apresentados nas tabelas 1, 2, 3 e 4 e sua análise está em andamento, por estar sendo estudados os pontos de corte a serem adotados para cada dimensão segundo os critérios: seguro, inseguro leve, moderado e grave.

QUADRO 3 - DIMENSÃO DE DISPONIBILIDADE

Indicador	Cálculo	Parâmetro	Pontuação	Meio de verificação	Premissa
Existência de armazéns de alimentos no município	Existência de armazéns municipais para estoque de alimentos	Não Sim	10 0	Informante - chave	O município deve ter uma capacidade de estocagem de alimentos para abastecer o mercado interno por pelo menos 2 meses, garantindo que problemas na produção não irão afetar o fornecimento de alimentos.
Existência de Vias de Acesso ao Município.	Número de vias de acesso em boas condições de tráfego	TRAFEGAVEIS: < 1: Inadequado 1: Aceitável >1: Adequado	10 5 0	Observação e Informante Chave	Sabe-se que o Brasil e principalmente o Nordeste, não dispõem de uma infraestrutura para o escoamento de produtos (rodovias, ferrovias). Então um maior isolamento de uma certa região aumenta a dificuldade do intercambio de produtos, encarecendo o custo e aumentando a IAN.
Existência de Vias Intra-municipais em boas condições de Acesso	Existência de vias de acesso em condições adequadas de tráfego entre a zona urbana e rural.	<u>Não</u> : Inadequado <u>Sim</u> : Adequado	10 0	Observação e Informante Chave	Importante para o intercâmbio de produtos entre a população rural e urbana e também para o deslocamento da população rural em busca de outros tipos de serviços na zona urbana.
Existência de estratégias de aproximação do pequeno produtor com o consumidor	Existência de centrais de abastecimento, feiras-livres municipais, etc.	Não - Inadequado Sim - Adequado	10 0	IBGE	Centrais de abastecimento alimentar aproximam o produtor de consumidor, reduzindo os custos que incidem sobre o alimento, dessa forma facilitando o acesso ao alimento a população de menor renda.
cooperativas de pequenos produtores	Existência de cooperativas de pequenos produtores	Não Sim	10 0	Informante - chave	Promove o fortalecimento da produção local, favorecendo o aumento da oferta local de alimentos e o aumento da renda das famílias dos pequenos produtores

Diversidade de linhas de fontes para crédito ao pequeno produtor	Existência de mais de uma linha de crédito ao pequeno agricultor	Não Sim	10 0	CEPLAC PREFEITURA	A diversificação do crédito aos pequenos produtores reflete positivamente na agricultura familiar e no auto-consumo, aumentando a renda familiar, e garantindo condições mínimas de manutenção das atividades agropecuárias.
% de alimentos comercializados na feira livre de origem local	Nº de alimentos comercializados na feira livre de origem local / nº total de alimentos comercializados na feira livre * 100	> 50% - inadequada 25 – 50% - aceitável < 25% - adequada	10 0	PESQUISA PREFEITURA	Promove uma aproximação do pequeno produtor ao consumidor, eliminando os intermediários e promovendo a oferta regular de alimentos de forma a reduzir os riscos de quebra no abastecimento no caso de dificuldades no abastecimento municipal

QUADRO 4 - DIMENSÃO DE ACESSO

Indicador	Cálculo	Parâmetro	Pontuação	Meio de verificação	Premissa
Renda do responsável pelos domicílios particulares	Total do rendimento nominal mensal do responsável pelo domicílio / nº de domicílios particulares	<200,00 - inadequada 200 – 300,00 - adequada ≥ 300,00 - adequada	10 5 0	IBGE	A renda do responsável pelo domicílio exerce efeito sobre a possibilidade de aquisição e utilização de bens e serviços essenciais à manutenção do estado de saúde, em especial à aquisição de alimentos.
Distribuição dos domicílios segundo anos de estudo do responsável pelo domicílio	Nº de responsáveis pelos domicílios particulares com menos de 4 anos de estudo / total de domicílios particulares * 100	≥ 20% dos responsáveis c/ < 4 anos - inadequada; 15 – 20% dos responsáveis c/ < 4 anos - aceitável < 15% dos responsáveis c/ < 4 anos - inadequada	10 5 0	IBGE	A escolaridade influencia não só nas chances de obter uma melhor remuneração no trabalho como na seleção e preparo dos alimentos.
Nº de moradores por domicílios particulares	Nº de moradores por domicílio / nº total de domicílios particulares	> 4,2 - inadequado 3,8 – 4,2 - aceitável < = 3,8 - adequado	10 5 0	IBGE	A maior a densidade de moradores por domicílio implica numa maior diluição da renda reduzindo o potencial de compra de alimentos.

% de famílias chefiadas por mulheres	Número de famílias chefiadas por mulheres / Número total de famílias X 100	>29% - inadequada 26 - 29% - aceitável < 26% - adequada	10 5 0	IBGE	O sexo do chefe de família influencia no consumo alimentar por influenciar na renda, escolha e preparação dos alimentos. Famílias chefiadas por mulheres são mais susceptíveis a insegurança alimentar e nutricional.
--------------------------------------	--	---	--------------	------	---

QUADRO 5 - DIMENSÃO DE CONSUMO

Indicador	Cálculo	Parâmetro	Pontuação	Meio de verificação	Premissa
% de aleitamento materno exclusivo	Nº de crianças ≤ 4 meses aleitadas exclusivamente pelo leite materno/ nº total de crianças ≤ 4 meses pesquisadas X 100	<70% - inadequado 21,6% 70 – 90% - aceitável 21,6-23,4 >90% - adequado >23,4%	10 5 0	DATASUS	O leite materno fornece nutrientes adequados qualitativamente e quantitativamente p/ o crescimento/ desenvolvimento ate o 6º mês de vida.
% de crianças com baixo peso ao nascer	Nº de nascidos vivos com peso <2500g/ nº total de nascidos vivos em 1 ano x 100	> 8% - inadequado 7 - 8% - aceitável < 7% - adequado	10 5 0	DATASUS	O peso ao nascer tem relação com o estado nutricional materno durante a gestação, interferindo diretamente no estado de saúde e sobrevida da criança
% de crianças <5 anos com déficit ponderal para idade	Nº de crianças < de 5 anos de idade, com peso inferior a menos dois desvios - padrão da mediana de peso para idade/ Nº total de crianças residentes dessa faixa etária (<5 anos) X 100.	>10% Inadequado 3-10% Aceitável <3% Adequado	10 5 0	DATASUS	O déficit ponderal indica um estado de desnutrição atual, o que reflete más condições de saúde, renda, educação, etc da família atualmente.

QUADRO 6 - DIMENSÃO DE UTILIZAÇÃO BIOLÓGICA

Indicador	Cálculo	Parâmetro	Pontuação	Meio de verificação	Premissa
Coeficiente de mortalidade infantil	Nº total de óbitos em < de 1 ano em um ano / nº total de nascidos vivos no mesmo ano	≥50/1000NV= inadequado 20-49/100 NV= aceitável <20/1000 NV= adequado	10	DATASUS	O estado de saúde desta população reflete as condições de saúde da população total uma vez que esta é mais susceptível aos agravos a saúde.
			5		
			0		
% de residências servidas com água tratada	Número de residências servidas com água tratada/nº total de residências x 100	< 80% - inadequado 80 – 95% aceitável > 95% adequado	10	DATASUS IBGE	A exposição familiar a condições adversas de saneamento básico influencia diretamente na saúde da família.
			5		
			0		
% de residências servidas com coletas de lixo doméstico	Número de residências servidas com coleta pública do lixo doméstico /nº total de residências x 100	< 58% - inadequado 58 – 82% - aceitável >82% - adequado	10	DATASUS IBGE	
			5		
			0		
% de residências com coleta de esgoto doméstico	Número de residências servidas com coleta pública de esgoto/nº total de residências x 100	< 50% - inadequado 50 – 90% - aceitável > 90% adequado	10	DATASUS IBGE	
			5		
			0		
PSF implantado e funcionando	≥ 1 equipe presente em cada zona da vigilância epidemiológica	Não Sim	10	Informantes-chaves Prefeitura	A atenção básica à saúde promove a manutenção da saúde da população por ela atendida. Uma vez em que trabalha na prevenção e no tratamento de doenças agravos à saúde.
			0		
População atendida pelos ACS's	≥ 90% de cobertura por zona da vigilância epidemiológica	Não Sim	10	Informantes-chaves Prefeitura	
			0		

7. CRONOGRAMA

ATIVIDADE / MÊS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Pesquisa Bibliográfica																								
Pesquisa Histórica																								
Confecção do protocolo de indicadores																								
Seleção de amostra domiciliar																								
Identificação de inf.- chaves																								
Entrevista de inf. – chaves																								
Observação Município																								
Aplicação do protocolo de indicadores																								
Análise do protocolo de indicadores																								
Observação participante																								
Aplicação dos questionários da EBIA																								
Análise dos questionários da EBIA																								
Confecção dos diários de campo																								
Análise de material																								
Confecção da dissertação																								
Defesa da dissertação do mestrado																								

8. BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, S.J. *Métodos de medición de la seguridad alimentaria*. Revista Cubana Aliment Nutr 1995; 9 (1)

BICKEL G, Nord M, Price C, Hamilton W, Cook J. **Guide to Measuring Household Food Security**. United States Department of Agriculture-USDA, Food and Nutrition Service, Office of Analysis, Nutrition, and Evaluation 2000 [online]. Disponível em: <<http://www.fns.usda.gov/fsec/FILES/FSGuide.pdf>>. Acesso em 30 de jul. 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília-DF, 2003, 48p.

COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL. **Indicadores básicos propuestos para vigilar la situación de la seguridad alimentaria**. Roma 18-21 de Septiembre de 2000. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/meeting/X8228S.htm>> Acesso em 19/10/01.

CONSEA, Brasil. I Conferência Nacional de Segurança Alimentar - Relatório final. Brasília, 1994

FAO/OMS. **Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial**. Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma – Itália, 1996. Disponível em : <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>. Acesso em 10/10/2001.

FAO/OMS. **Guía para la gestión municipal de programas de seguridad alimentaria y nutrición**. Dirección de Alimentación y Nutrición, Oficina Regional para América Latina y el Caribe: Santiago de Chile, 2001.

IBGE. **Censo Demográfico Brasileiro**. Brasil 2000 / IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 10/08/2004.

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2002 / IBGE, Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro : IBGE, 2000. 195 p.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas, P: editora línea, 2001, 141p

LEE, J S, FRONGILLO Jr., E.A. *Understanding needs is important for assessing the impact of food assistance program participation on nutritional and health status in U.S. Elderly Persons*. **American Society for Nutritional Sciences**. 2001

LORENZANA, P. A., SANJUR, D. *Abbreviated measures of food sufficiency validly estimate the food security level of poor households: measuring household food security*. **American Society for Nutritional Sciences**, 1999

OLSON, C.M. et al. *Factors protecting against and contributing to food insecurity among rural families*. **Family Economics and Nutrition Review**. 2004; vol.16 n°1

PANELLI-MARTINS, B. E., SANTOS, S.M.C. **Segurança Alimentar: dimensão conceitual e proposições para avaliação de projetos.** Salvador, 2002 (relatório de pesquisa – programa institucional de bolsas de iniciação científica UFBA/CNPq).

PÉREZ-ESCAMILLA, R. *Experiencia internacional com a escala de percepção da insegurança alimentar.* **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** – n.2 (2005) – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005

RADIMER, K. L., OLSON, C. M., CAMPBELL, C.C. *Development of Indicators to Assess hunger.* **Journal of Nutrition**, 120 Suppl 11:1544-8, 1990

RIBEIRO, N. S., PANELLI,-Martins, B. E., SANTOS, S.M.C. **Avaliando a Segurança Alimentar e Nutricional – SAN: proposta de um protocolo preliminar de indicadores.** Salvador, 2003 (relatório de pesquisa – programa institucional de bolsas de iniciação científica UFBA/FAPESB).

UNICAMP. Relatório técnico. In: **Segurança Alimentar no Brasil: validação de metodologia para acompanhamento e avaliação.** Campinas – SP, 2004. 47p

VÍCTORA, C.Q., KNAUTH, D.R., HASSEN, M. N. A. **Pesquisa qualitativa em saúde: uma introdução ao tema.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000. 136p.

PARTE II

ARTIGO 1

“Conformação de uma agenda para avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma revisão”

RESUMO

Este artigo de revisão aborda a trajetória do debate sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil. O objetivo foi argumentar em torno das conseqüências da evolução conceitual observada sobre as políticas públicas de corte social, tendo em vista o planejamento e a avaliação da situação de segurança alimentar e nutricional. A análise realizada mostrou que o conceito de segurança alimentar e nutricional evoluiu de uma dimensão unicamente agrícola para uma dimensão de bem-estar humano, ganhando identidade com o Direito humano à alimentação. Resulta disto que a segurança alimentar e nutricional é atualmente um fenômeno complexo, atribuível a um conjunto de fatores. Desta forma, para alcançar êxito, as políticas públicas voltadas à eliminação do problema e também as estratégia para avaliá-las devem enfrentar as causas, articulando e fazendo convergir esforços de vários setores como agricultura, nutrição, saúde, bem-estar social, educação, economia, emprego, renda , entre outros.

TERMOS DE INDEXAÇÃO (3-6): segurança alimentar e nutricional; evolução conceitual da segurança alimentar e nutricional no Brasil; perfil das estratégias de combate a insegurança alimentar e nutricional; perfil das estratégias para avaliação da situação e dos programas de segurança alimentar e nutricional

ABSTRACT:

This article of revision approaches the trajectory of the debate on food and nutritional security in Brazil. The objective was to argue about the consequences of food and nutritional security's conceptual framework evolution over the social public policies, taking in account the planning and evaluation of food and nutritional insecurity status. The analysis showed that the concept of food and nutritional security has evolved from a unique agricultural dimension to a human being dimension, coming close to the human's rights of food. As a result, food and nutritional security is now a complex phenomenon, attributable to a range of factors. In order to achieve success, the public policies to eliminate the problem, and also the strategies to assess them, have to address underlying causes by combining efforts in many sectors as agriculture, nutrition, health, social welfare, education, economy, employment, incomes, and others.

TERMOS DE INDEXAÇÃO (3-6): food and nutritional security; conceptual evolution of food and nutritional security in Brazil; profile of strategies against food and nutritional insecurity; profile of strategies to evaluate food and nutritional security status and programs

CONFORMAÇÃO DE UMA AGENDA PARA AVALIAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UMA REVISÃO

1. INTRODUÇÃO

A discussão e as primeiras formulações sobre segurança alimentar surgiram na Europa no período do pós-guerra como estratégia militar de defesa dos países contra o embargo das grandes potências ao comércio de alimentos, o que gerou situações de fome por ruptura na rede de abastecimento¹. Através do processo histórico de conquistas de direitos humanos, este conceito foi sendo ampliado. A Segurança Alimentar e Nutricional – SAN – é entendida como a garantia do direito de todos ao 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 e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis².

A defesa em torno da promoção de políticas públicas e programas voltados para a redução do número de famintos e das situações de risco alimentar e nutricional alcançou a agenda internacional de forma mais enfática a partir de 1996, quando da realização da Cúpula Mundial sobre Alimentação. No Brasil, esta discussão tomou forma e alcançou a arena pública nos anos 90. Na atualidade, no Brasil, o objetivo de garantir a segurança alimentar está presente na Política Nacional de Alimentação e Nutrição³; nos princípios que orientam as novas diretrizes curriculares para a formação de Nutricionistas; em diversos projetos governamentais ou não; na agenda política do governo do Presidente Luís Inácio

Lula da Silva e recentemente instituída como objetivo do Estado brasileiro através da LOSAN³.

Na medida em que veio se fortalecendo no país uma agenda política em torno da promoção e garantia da SAN, cresceu também em importância o desenvolvimento de mecanismos para acompanhar e avaliar o que está sendo feito nesta direção. Neste trabalho de revisão objetiva-se resgatar pontos considerados nodais na trajetória conceitual e do debate da SAN no Brasil, com vistas a destacar os desafios que se colocam para as políticas públicas e, particularmente, para a avaliação deste fenômeno tão complexo.

O presente artigo está organizado da seguinte forma. Na seqüência faz-se uma síntese da trajetória internacional do conceito de SAN, após o que se sistematiza o debate no Brasil. Na discussão são ressaltadas as conseqüências de toda esta história para as políticas públicas voltadas à promoção da SAN e, principalmente, para o desenvolvimento de metodologias para avaliação do que vem sendo feito. O artigo finaliza com uma seção de considerações finais.

2. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – A TRAJETÓRIA DO CONCEITO NO ÂMBITO INTERNACIONAL

A segurança alimentar surgiu como um termo militar na Europa no período após a 1ª Grande Guerra, devido à preocupação dos países com a segurança do abastecimento alimentar de sua população frente aos embargos, cercos ou boicotes dos outros países – as potências – que tinham como objetivo dominar os primeiros⁵.

Ocorre então o fortalecimento da idéia de defesa da auto-suficiência de cada país na área alimentar, acreditando-se que a questão alimentar estava ligada à capacidade produtiva – conceito este mantido até meados da década de 70.

Em 1953, a FAO (Fundação para a Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas/ ONU) faz sua primeira abordagem em relação à segurança alimentar ao discutir a Assistência Alimentar, através do uso de alimentos excedentes⁶. Pode-se identificar nesta conjuntura a proximidade da discussão da segurança alimentar com a discussão dos Direitos Humanos, vez em que estava subjacente a avaliação de que algumas populações precisavam ser assistidas por ações específicas de forma a garantir o acesso a alimentação.

Em 1974 a FAO cria o Comitê de Segurança Alimentar Mundial como resultado da Cúpula Mundial sobre Alimentação. O objetivo era que este Comitê funcionasse como um fórum das Nações Unidas para analisar e acompanhar as políticas mundiais de segurança alimentar.

No início da década de 70 o mundo sofria com a escassez de alimentos causada pela quebra de safras de importantes países produtores. Neste período a segurança alimentar ganha maior dimensionamento mundial e se afasta da discussão em torno do Direito humano à Alimentação, ligando-se diretamente à produção agrícola. Devido a este contexto político fortaleceu-se a concepção de que a fome e a desnutrição mundiais desapareceriam com o aumento da produção agrícola, favorecida pela Revolução Verde (que se baseava no uso maciço de agrotóxicos e fertilizantes)⁵.

O discurso acima referido foi reavaliado, no início da década de 80, quando da recuperação da produção mundial de alimentos. Oportunidade que não se fez acompanhar de alterações substantivas nos números de pessoas com fome e desnutrição, particularmente

nos países em desenvolvimento. Considerou-se então a existência de outros fatores atuantes sobre a situação de Insegurança Alimentar como as guerras; a desestruturação da capacidade de produção; os embargos econômicos das grandes potências; as catástrofes ambientais, etc., os quais impediriam a distribuição dos alimentos aos que passavam fome ou privações⁵. Em outras palavras, não se tratava mais apenas do aspecto da produção de alimentos, um outro aspecto era agora agregado à Segurança Alimentar (com maior importância), a distribuição dos alimentos e a condição de acesso aos mesmos pela população.

Até então as hipóteses para as causas da fome eram a produção agrícola insuficiente e os problemas de intermediação (distribuição e comercialização que geravam o desperdício e aumento dos preços). A partir de 1983 o conceito de segurança alimentar evolui e surge uma nova hipótese que seria a causadora de outros problemas: a falta de poder aquisitivo de parte significativa da população para aquisição de alimentos. Ressalta-se, portanto a necessidade da garantia de oferta estável e adequada de alimentos, além da garantia de acesso e da qualidade. Com isto surge a preocupação com a erradicação da pobreza através do fornecimento de condições de emprego gerador de renda, auto-emprego e reforma agrária⁷.

No período de transição entre as décadas de 80 e 90 são incluídas questões quanto às qualidades sanitária, biológica e nutricional dos alimentos. Além disso, emerge a preocupação com aspectos culturais que incidem no consumo de alimentos. Neste mesmo período discute-se a equidade, justiça e sustentabilidade dos recursos naturais, do meio ambiente e o modelo de desenvolvimento a ser adotado para garantia da sustentabilidade⁵. O direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas passa a englobar naquele momento o Direito Humano à Alimentação.

Na década de 90 surgiu uma nova revolução alimentar. Diferentemente da Revolução Verde, esta se baseava na genética como geradora de significativas transformações na agricultura, prometendo novamente a solução para a fome moderna, e até futura, através de medidas como o aumento da produção mundial de alimentos. De acordo com o espírito da época, estavam também presentes naquela conjuntura compromissos com a não agressão ao meio ambiente, a contribuição para a saúde e para o fim do uso de pesticidas.

Na Conferência Internacional de Nutrição, promovida pela FAO/OMS e realizada em Roma em 1992, os países participantes e signatários assumiram o compromisso de reduzir à metade o número de famintos no mundo até 2015². Com isto agregam valores mais humanos à Segurança Alimentar. Nesta conferência também se adotou o conceito de Segurança Alimentar Domiciliar, incorporando à oferta e acesso à alimentação de qualidade (conceito anterior de Segurança Alimentar), a assistência básica à saúde e ao cuidado provido no lar aos membros da família. Constituem-se então, no plano político, outras dimensões para a segurança alimentar, implicando na preocupação com a saúde em geral e o cuidado familiar.

Desta forma, a segurança alimentar deixa de ser tão somente um fenômeno restrito a produção agrícola e ao abastecimento alimentar, ultrapassando uma leitura isolada da nutrição adequada do indivíduo, passando a incorporar ao debate aspectos sociais e psicológicos, além dos culturais.

Em 1996 o número de pessoas que sofriam de fome crônica no mundo, indicando situações de insegurança alimentar, alarmou a população mundial de tal forma que, em um documento chamado Plano de Ação assinado por todos os países participantes da Cúpula Mundial sobre Alimentação de 1996, foram elencadas as atividades a serem realizadas para reduzir em 50% a quantidade de pessoas que sofriam de subnutrição no mundo

(correspondendo a cerca de 400 milhões) até o ano de 2015². A preocupação com a avaliação destas propostas emerge neste cenário e o Comitê de Segurança Alimentar adquire em 1997 outra atribuição: a de monitorar a implementação deste Plano de ação.

Resulta de toda esta movimentação na área a formulação de um conceito ampliado de segurança alimentar, chancelado pela FAO/ONU, o qual implica no entendimento de que só existirá Segurança Alimentar e Nutricional quando todas as pessoas tiverem a todo o momento acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazerem suas necessidades alimentares e suas preferências em relação aos alimentos a fim de levarem uma vida ativa e sadia². Este conceito certamente contribui para o fortalecimento da defesa da Segurança Alimentar e Nutricional como uma questão de direito humano, econômico, social e cultural e que se expressa em movimentos nacionais e internacionais ligando à questão da alimentação e da nutrição à da cidadania.

3. MOMENTOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

De 1920 a 1970, no Brasil, observou-se uma repetida criação de órgãos voltados para a área do abastecimento alimentar, que se mantiveram apenas no discurso⁸, de tal forma que segundo Linhares e Silva⁹ recuperar a história do abastecimento alimentar no Brasil é reescrever muitas histórias de produtos, regiões, cidades e de muitas crises, em meio à ausência de políticas voltadas para a produção, a comercialização e o consumo.

No Brasil, pode-se afirmar que – sem a elaboração ou apropriação de um conceito de segurança alimentar – a temática da fome e da subnutrição veio ocupando o cenário político desde os anos 30 e 40. Naquela época Josué de Castro trouxe à tona o debate sobre a fome

em uma perspectiva política, além de apontar o problema das carências nutricionais específicas. Em seus estudos que se tornaram clássicos mundiais, Castro (1980) tentou mostrar o caráter intrinsecamente político e social da fome e de suas seqüelas orgânicas, cobrando soluções também de cunho social para a questão. Sua influência extrapolou a realidade brasileira, colaborando com a criação da FAO, da Campanha Mundial Contra a Fome e de luta pela Paz, entre outros.

Ainda que a questão do acesso econômico à alimentação tenha sido um elemento central da política trabalhista de Getúlio Vargas quando da instituição e do estabelecimento do valor do salário mínimo, com Josué de Castro na presidência da comissão responsável pela proposição de uma cesta básica para a família do trabalhador brasileiro, o vocábulo "fome" e seu conteúdo social e político, que freqüentou os trabalhos de Castro até então, foi esquecido em favor de uma leitura mais biológica do problema, passando-se a tratar da subnutrição e da má nutrição¹⁰. Com isto, pode-se assumir que houve um recuo no tratamento do tema que não contribuiu para uma maior proximidade com o debate internacional que a esta altura se travava sobre segurança alimentar e sua relação com os direitos humanos.

Na década de 80 os movimentos pela redemocratização do Brasil, naquela época sob a ditadura militar, tornaram cada vez mais pública a situação de miséria e de fome ligadas à realidade social e econômica brasileira. No entanto, em contexto de repressão e cidadania em recesso¹¹ não houve espaço político para a discussão até o início da distensão. Ainda assim registra-se em 1985, a elaboração no Ministério da Agricultura de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar para atender às necessidades alimentares da

população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos^{5, 6}. Tal proposta, no entanto, não teve qualquer repercussão conhecida.

Em 1987, no contexto da elaboração de proposições para a Assembléia Nacional Constituinte e como prosseguimento das discussões da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizou-se a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, a qual foi a responsável pelo início de uma discussão mais elaborada acerca da segurança alimentar no país. Naquela oportunidade propôs-se, por exemplo, a implantação no Brasil de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar fundado no entendimento do direito à alimentação como um “direito do cidadão e dever do Estado”, da mesma forma como vinha sendo tratada a questão da saúde e da educação. Esta discussão, porém, não alcançou no texto da Constituição de 1988 o espaço e o peso desejado pelos envolvidos com o tema, sendo que proposições de interesse para a área encontram-se de forma parcial em vários capítulos da Carta Magna (Santos, 2001).

Em 1989 o Partido dos Trabalhadores incorpora a segurança alimentar à sua proposta de Governo Paralelo⁴; alguns governos municipais por sua vez experimentam políticas de abastecimento baseadas no conceito de segurança alimentar⁸. Inicia-se então no país, de forma mais consolidada e politizada, a preocupação pela garantia da segurança alimentar⁶.

No âmbito nacional, após o fim intempestivo do governo Collor de Mello, o governo de Itamar Franco adota iniciativas nesta linha e lança o Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria. Este processo foi em parte desencadeado pela redescoberta da fome no país a partir de dados oficiais publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – sob o nome de “Mapa da Fome”. Com isto ainda em 1993, o governo federal reconheceu de

⁴ O governo paralelo foi a proposta do Partido dos Trabalhadores - PT de manter um conjunto de técnicos preparados para formular proposições estratégicas ao executivo e legislativo, assim como para exercer a vigilância das ações do governo, particularmente na área social.

forma inédita o círculo vicioso da fome, da miséria e da violência e adotou como prioridade o combate ao problema em parceria com setores da sociedade civil organizada^{13, 14}.

Importa destacar também que neste contexto e a partir do “Movimento Pela Ética na Política”, o qual culminou no *impeachment* do presidente Collor de Mello, tem origem no país o Movimento da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria Pela Vida, articulado pelo Instituto Brasileiro de Análises Políticas e Econômicas - IBASE, a partir da liderança do sociólogo Herbert de Souza^{15, 16, 17}. No final de 1993 a Ação da Cidadania registrava mobilização em todos os 27 estados brasileiros em torno do problema da Fome e da Miséria, totalizando 3346 comitês organizados, em números estimados¹⁰.

Estes elementos permitem entender os fatos de interesse para o debate sobre segurança alimentar que ocorreram no Brasil a partir de 1994. Neste ano é criado pelo governo federal o CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar –, constituído com representação governamental (nove ministros do governo) e da sociedade civil (21 representantes indicados pelas mais variadas entidades por meio da Ação da Cidadania) sob presidência do Bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias, Dom Mauro Morelli. É da ação conjunta do CONSEA e da Ação da Cidadania que tem origem a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar - I CNSA, realizada ainda em 1994, cujo documento final consagra a Segurança Alimentar como objetivo nacional estratégico a ser incorporado a todas as políticas e ações pelos três níveis de governo, empresariado e sociedade^{18, 8, 12}.

No relatório da I Conferência sistematizou-se a preocupação dos envolvidos com a concentração de renda e terra como um dos principais causadores de insegurança alimentar no país. Foram então definidas algumas diretrizes básicas para uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, informada pelo conceito de segurança alimentar, a saber: 1) reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar; 2) assegurar saúde,

alimentação e nutrição a grupos populacionais determinados e 3) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis^{15,18}.

O CONSEA, segundo os avaliadores da experiência, possuiu um grau de independência até então inédito em relação ao poder do Estado, o que permitiu que ele cumprisse um importante papel de fiscalização das ações governamentais, proposições de mecanismos de articulação, de defesa e promoção da descentralização e da alocação e execução de orçamentos prioritários, além de promover o debate acerca das ações necessárias à garantia da SAN^{12, 5}. A experiência enfrentou também uma série de problemas particularmente quanto a legitimidade da representação daqueles que o integravam, segundo^{13,14}.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, empossado em janeiro de 1995, não deu continuidade ao CONSEA e à experiência de articulação governo – sociedade civil que vinha sendo experimentada na relação deste com a Ação da Cidadania. O CONSEA foi extinto em *prol* da criação do Conselho do Comunidade Solidária no qual excluiu-se parte importante dos parceiros da sociedade civil que tinham voz e voto na composição anterior. Segundo estudiosos e observadores do processo, a configuração assumida pelo referido conselho teve como consequência a perda do foco da SAN, fragmentando-se a discussão da questão nos seus diversos componentes (alimentação, nutrição, emprego, renda, etc.). No entanto, setores da sociedade civil participantes e não participantes do Conselho do Comunidade Solidária junto aos técnicos do governo reintroduziriam mais tarde o tema na pauta de discussões deste Conselho^{12, 5, 15}. Como resultado da retomada desta discussão, verifica-se na Política Nacional de Alimentação e Nutrição (1999)³ uma atenção política voltada à SAN.

Em 2003, o tema da fome e da SAN retorna ao cenário político brasileiro através do partido político que anteriormente havia incorporado a segurança alimentar como proposta de governo paralelo, reforçando a mobilização e participação da sociedade civil.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva lança o Projeto Fome Zero caracterizado como política participativa, assumindo a garantia da SAN nacional como prioridade de governo através da integração e articulação das ações públicas visando acabar com a fome além do enfrentamento da pobreza, ao associar o Direito Humano à Alimentação e a SAN ele remete à necessidade de mudanças nas ações do Estado.

Em 2004 a II Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição consolida o reconhecimento do papel do Estado na implementação de uma política de SAN apoiada na participação social e aprova diversas propostas divididas entre prioritárias e complementares para diferentes dimensões e sub-dimensões¹⁹, a saber:

- *Institucionais*: Direito Humano à Alimentação; Institucionalização (objetivando a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional); participação social; o monitoramento, avaliação e indicadores (para estabelecer e avaliar metas de implementação, controle e impacto das políticas públicas); e soberania alimentar;
- *Aspectos relacionados à produção*: Reforma Agrária, Agricultura Familiar, Agricultura Urbana e Agroextrativismo; Recursos Genéticos, Transgênicos, Sementes; e o Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água;
- *Aspectos relacionados ao acesso*: Abastecimento; Geração de Emprego e Renda e Economia Solidária; Programas de Transferência de Renda; e Mutirão, Doação de Alimentos e Ações em Situações Emergenciais;

- *Ações de Saúde e Nutrição*: Ações de Promoção de Modos de Vida e Alimentação Saudável e Ações de Vigilância; Alimentação e Educação Nutricional nas Escolas e Creches; e Cultura Alimentar.

Com base neste documento e no cenário político desenvolvido desde o início do governo Lula da Silva, foi elaborado o Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, discutido pelo governo e sociedade civil organizada, aprovado pelas câmaras e sancionado pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN⁴ – define como SAN: A 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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis, abrangendo assim:

- A ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção;
- A conservação da biodiversidade e utilização sustentável dos recursos;
- A promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população;
- A garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos;
- A produção de conhecimento e o acesso à informação; e
- A implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos.

A LOSAN representa um marco na história do Brasil na medida em que assume a garantia, proteção, fiscalização e avaliação da realização do Direito Humano à Alimentação

por meio de políticas de promoção da SAN como dever do Estado, instituindo o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no qual as três esferas de governo e a sociedade civil deverão formular e programar políticas, programas e ações para garantia do Direito Humano à Alimentação.

A LOSAN cria ainda condições para que o combate a fome e a promoção da alimentação saudável tornem-se compromissos permanentes do Estado brasileiro com a participação da sociedade civil, ao passo em que garante orçamento para suas ações e institui o CONSEA como órgão permanente com representação da sociedade civil e do governo. Desta forma, pressupõe-se que as ações para a garantia da SAN não dependam mais da agenda política do governo e sim façam parte da política do Estado brasileiro, evitando a descontinuidade administrativa como outrora observada e em muito responsável pelos 20 anos decorridos entre o início das discussões acerca da Segurança Alimentar com a proposição do Sistema de Segurança Alimentar e a sua efetivação legal.

4. ENTRE O CONCEITO E A PRÁTICA: DISCUTINDO AS CONSEQUÊNCIAS DA AMPLITUDE CONCEITUAL DA SAN

O conceito de SAN inicialmente encontrava-se restrito à dimensão de disponibilidade de alimentos, focando-se na produção de alimentos como solução ao problema. Gradativamente, aliado às conquistas em relação à garantia da cidadania e ao Direito Humano à Alimentação, o conceito passa a abranger as quatro dimensões de SAN (disponibilidade de alimentos, acesso aos alimentos, consumo de alimentos e utilização biológica de nutrientes).

Desta forma, o conceito passa a incluir os diferentes fatores que interferem no estado de SAN, como renda, saneamento básico, educação, produção de alimentos, emprego e renda etc. Portanto, para sua garantia torna-se necessárias ações em diferentes áreas da administração pública.

A amplitude conceitual contribui à explicação do fenômeno e orienta para a formulação e implementação de ações que visem garanti-la. Porém, apresenta-se como um grande desafio à administração pública brasileira, e da maioria dos países em desenvolvimento, organizada por setores que trabalham de forma desarticulada, possuindo cada um deles recursos próprios e campos de atuação diversificados como pode ser observado por meio das diferentes divisões espaciais para o mesmo território e, pelos inúmeros programas e políticas com objetivos semelhantes agindo de forma isolada, pulverizando os recursos e atingindo resultados distantes do esperado

Para a formulação, acompanhamento e avaliação destas ações é necessária a realização de um diagnóstico inicial e de avaliações regulares para acompanhamento das mudanças ocorridas. Para tanto, deve-se fazer uso de indicadores que sejam capazes de retratar a situação de SAN. Estes indicadores referem-se às diferentes áreas administrativas e devem estar distribuídos entre as quatro dimensões, devendo ser de fácil obtenção, confiáveis e com a periodicidade adequada às necessidades de avaliação, entre outras características esperadas dos indicadores.

Com a descentralização política ocorrida no Brasil, os estados e municípios têm encontrado dificuldades para desempenhar novas responsabilidades no campo do desenho e implementação de políticas públicas, assim como para avaliar o cumprimento dos objetivos e impactos alcançados pelas mesmas. Isto se deve em parte à deficiências quantitativas e qualitativas de recursos humanos (principalmente os de pequeno e médio porte do norte e

nordeste do país). De outra parte é também uma outra cultura administrativa que precisa ser construída.

Com a LOSAN, que atribui responsabilidade aos estados e municípios no campo da SAN, torna-se cada vez mais necessário o desenvolvimento de métodos de avaliação de políticas públicas sensíveis às causas do problema e passíveis de serem incorporados pela administração pública municipal considerando os recursos humanos, financeiros e administrativos disponíveis no município.

Para tanto se faz necessário o desenvolvimento de estudos de forma a contribuir na proposição e validação de métodos adequados á avaliação de SAN nos municípios. Recentemente alguns estudos têm sido desenvolvidos no país neste sentido, como exemplos têm-se a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA, validada pela UNICAMP e aplicada recentemente a nível nacional¹⁹. Outro estudo, realizado pelas autoras deste artigo, em Mutuípe - Bahia elaborou e aplicou um protocolo de indicadores para avaliação de SAN municipal associado a EBIA com o intuito de avaliar qual dos dois métodos se aplicaria melhor ao município em estudo. Este estudo encontra-se em fase de finalização, encontrando-se sua primeira parte encaminhada para publicação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de revisão objetivou sistematizar alguns momentos conceituais e políticos que permitem compreender o lugar do debate e da ação política voltada para a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional para todos os brasileiros, a partir do que veio acontecendo no plano internacional.