

**Curso de Formação de Gestores Públicos  
em Segurança Alimentar e Nutricional - 2011  
( FGP - SAN – 2011 na RedeSAN )**

**Módulo I – Fundamentos da SAN e do SISAN - SEMANA 01 (S-01/I)**

**“COMPREENSÃO E FUNDAMENTOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL”**

**TEXTO REFERENCIAL (TR)**

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL<sup>1</sup>**

*Irio Luiz Conti<sup>2</sup>*

É muito bom podermos constatar que nos últimos anos a fome deixou de ser um tema oculto e se tornou um tema da agenda política do Estado e da sociedade brasileira. Resultante do esforço de muitas pessoas, organizações e instituições, civis e governamentais, a segurança alimentar e nutricional (SAN) gradualmente deixa de ser um conceito distante e abstrato para tornar-se concreta na vida de milhares de sujeitos de direitos, através da implementação de um amplo espectro de políticas públicas que vêm contribuindo para mudar a dura realidade da insegurança alimentar e garantir que mais gente tenha vida e dignidade em todo território brasileiro.

Entretanto, a realidade mundial em relação à SAN é bem outra e deveria preocupar a todas as pessoas que se indignam e acreditam que o flagelo da fome não resulta de fenômenos naturais, nem da acomodação de pessoas que não querem trabalhar, muito antes, advém das ações, ou da ausência de ações políticas dos humanos. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) acaba de realizar sua Assembléia, em Roma, com a presença de dezenas de chefes de Estados e representantes governamentais e de diferentes organizações e movimentos sociais. Na oportunidade ela anunciou que a crise do sistema alimentar global mantém ao redor de 1 bilhão o número de famintos no mundo. Constatou que alguns países, dentre eles o Brasil, estão adotando políticas que contribuem para alterar este quadro e outros mantêm-se com a situação, inclusive, agravada, como é o caso de diversos países africanos. A boa notícia é que o brasileiro José Graziano da Silva foi eleito o novo diretor geral da FAO e, em sua plataforma política, ele propõe um conjunto de medidas que restituam a credibilidade e o papel de liderança da FAO em torno da erradicação da fome no mundo.

<sup>1</sup> Este texto está publicado pela REDESAN em: CONTI, Irio Luiz. *Segurança Alimentar e Nutricional: noções básicas*, Passo Fundo, IFIBE, 2009, coleção GenteSAN, n. 1, capítulo 1, p. 14 a 17. Também está disponível em versão eletrônica na página da Plataforma REDESAN. Esta é uma versão revisada e atualizada do mesmo texto.

<sup>2</sup> Mestre em Sociologia, Especialista em Direitos Humanos, professor na REDESAN/UFRGS/FAURGS, no Plageder/UFRGS e no IFIBE. É presidente da FIAN Internacional, conselheiro do CONSEA Nacional e do CONSEA RS.

Na América Latina, o Brasil, o Chile, o Equador e o México já alcançaram a primeira Meta de Desenvolvimento do Milênio, que visa reduzir pela metade o número de pessoas em situação de insegurança alimentar até 2015. Entretanto, não podemos dizer que o Brasil ‘já cumpriu seu dever de casa’. A insegurança alimentar ainda atinge milhares de pessoas, muitas, porque ainda não possuem o acesso aos alimentos de maneira adequada, outras, porque consomem excessivamente ou se alimentam de forma incorreta. Ou seja, ainda temos 1,2 milhões de pessoas na extrema pobreza e, por outro lado, temos 49% da população adulta e 16% das crianças com excesso de peso e obesidade.

Neste breve texto vamos aprofundar a compreensão de alguns conceitos importantes para compreendermos, na sequência, o processo de construção do que atualmente entendemos por segurança alimentar e nutricional.

### **1.1. Pobreza, fome, desnutrição e insegurança alimentar**

O debate acerca da segurança alimentar e nutricional (SAN) e do DHAA requer, preliminarmente, a explicitação destes conceitos que são correlatos. Há uma estreita relação e interdependência entre eles, mas cada um possui uma definição própria que precisa ser compreendida no âmbito de sua abrangência.

A pobreza absoluta ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas são privadas do acesso aos meios básicos como alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte e segurança para levarem uma vida digna. Mas também há o que comumente se chama de pobreza relativa, que é medida pela média geral do nível de vida da população. Nessa modalidade, as situações de desigualdade social podem servir de mecanismo para esconder ou distorcer a real dimensão da pobreza absoluta, sobretudo em sociedades assimétricas como a brasileira. No Brasil convivem estes dois tipos de pobreza e ambos apresentam níveis elevados, apesar das iniciativas de políticas públicas que vêm sendo tomadas no sentido de superar a pobreza.

A fome é definida como um conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes que incitam a pessoa a procurar os alimentos e que cessam com a sua ingestão. Ela ocorre quando as pessoas não conseguem obter alimentação diária em quantidade e qualidade suficientes para suprir as necessidades de energia requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando suas várias atividades físicas normais. Os casos extremos de fome são também chamados de miséria e penúria.

A desnutrição decorre da inadequação alimentar, tanto nos aspectos quantitativos (energéticos) quanto qualitativos (nutrientes). Esta insuficiência de nutrientes para alimentar adequadamente o corpo humano é também chamada de subnutrição, que geralmente está associada às situações de fome e pobreza. Atualmente no Brasil muitas pessoas são subnutridas e outras de diferentes classes sociais não são subnutridas, mas mal nutridas por se alimentarem inadequadamente. Os dados disponíveis apontam que 49% da população brasileira têm sobre peso e desses 16% são obesos (PNAD 2008). Enquanto nos estados do Nordeste e Norte ainda há altos índices de subnutrição, nos estados do Sudeste e do Sul muitas pessoas são mal nutridas, com altos índices de obesidade e doenças afins, como diabetes, hipertensão e outras.

A insegurança alimentar comumente é classificada em três níveis: leve, moderada e grave. A insegurança alimentar leve se caracteriza pela preocupação da família não conseguir alimentação no futuro. A insegurança alimentar moderada se mostra à medida que uma família precisa ir

reduzindo a quantidade e a variedade de alimentos para que estes não venham a faltar antes da aquisição ou da recepção de uma nova cesta de alimentos, que pode ocorrer com a recepção do salário ou do benefício do Programa Bolsa Família, no caso das famílias titulares deste direito. Finalmente, a insegurança alimentar grave ocorre quando uma pessoa ou sua família passam fome. Segundo a FAO, toda pessoa que sobrevive com menos de 1,25 dólar por dia é considerada em estado ou de extrema pobreza e de fome.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), uma pessoa precisa ingerir de 1.900 a 2.400 quilo calorias por dia para estar adequadamente alimentada. No Brasil há produção de alimentos que poderia garantir calorias *per capita* suficientes para toda sua população, mas o consumo geral, em média, não ultrapassa a 1.700 quilo calorias, deixando um déficit expressivo por pessoa na média geral. Como estes dados são absolutos, em muitos casos, convivem os excessos ao lado das carências alimentares que ainda vitimam muitas pessoas em todo mundo e no Brasil. O Banco Mundial menciona que ¼ da população mundial ainda é subnutrida. A insuficiência de renda e o não acesso aos recursos produtivos, associados aos baixos índices de escolaridade são os principais determinantes da falta de acesso aos alimentos destes 16,2 milhões de brasileiros que vivem em situação de fome e extrema pobreza.

Por mais que haja aqueles que afirmem que o Brasil carece de disponibilidade de alimentos, na realidade, as causas da fome no país estão relacionadas à má distribuição e não à falta de alimentos neste país que a cada ano aumenta sua produção e exportação de alimentos. É inegável que as mudanças climáticas, a destinação de grandes extensões de terra para a produção de matéria prima para agrocombustíveis e a especulação dos alimentos nas bolsas de mercadorias de futuro encontram-se entre as causas mais estruturais da crise alimentar. Deste modo, as causas da pobreza e da fome no Brasil não devem ser buscadas nas flutuações de curto prazo da economia, mas, ao contrário, nas desigualdades estruturais e históricas da distribuição de riquezas neste país que se encontra entre os países de maior desigualdade de renda do mundo. Assim, a superação da fome e da pobreza depende de vontade política dos governantes em todas as esferas de governo, mediante planos de médio e longo prazos, com a adoção de medidas que alterem as bases das relações econômicas da sociedade brasileira para alterar as condições estruturais geradoras das desigualdades e da injustiça social

A superação dos problemas da pobreza, da desnutrição e da fome e a consequente implementação de uma Política Nacional de SAN remete, necessariamente, à consideração destas causas mais estruturais, especialmente da exacerbada concentração de terras e riquezas no país, e aponta para a urgência de políticas redistributivas. Para José Graziano da Silva, recém eleito diretor geral da FAO, a dimensão fundamental da SAN na América Latina e no Caribe está na garantia do acesso aos alimentos. Este é o “calcanhar de Aquiles” desta região que é produtora e exportadora líquida de alimentos. Eis uma tarefa que não se pode atribuir ao mercado, mas deve ser regulada com a ação firme e planejada do Estado, com ampla participação da sociedade civil organizada, e compreendida na perspectiva da instauração de um modelo de desenvolvimento que contemple, entre outras medidas, o respeito à agrobiodiversidade, um amplo processo de geração e distribuição de renda, reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar e acesso aos recursos produtivos e hídricos.

## **1.2. Breve contextualização da segurança alimentar e Nutricional**

Ao observar a história dos povos podemos perceber que a preocupação em torno da alimentação faz parte da história da humanidade. Desde os povos primitivos até nossos dias, por diferentes

vias, as lutas pela alimentação e pela sobrevivência são indissociáveis, nas quais, via de regra, as mulheres exercem um papel preponderante, tanto no provimento quanto no manejo e na preparação dos alimentos. No entanto, foi no início do século XX que começou a se conformar o que poderíamos chamar de compreensão mais global sobre o significado da segurança alimentar. Mais precisamente, após a I Guerra Mundial os países perceberam que a provisão de alimentos alcançara uma importância de segurança nacional, ultrapassando as fronteiras internas e atingindo uma preocupação internacional, inclusive como forma de proteção contra os cercos militares. Surgiu, assim, a necessidade de formação de estoques estratégicos de alimentos para os países se tornarem menos vulneráveis e dependentes em tempos de crises e guerras, como essa que se estendeu de 1914 a 1918 e evidenciou a fragilidade de estoques de alimentos por parte de vários países.

Diversos historiadores e analistas afirmam o que gradualmente foi se tornando certo ‘consenso mundial’: que a II Guerra Mundial (1939 a 1945) foi um marco histórico, um ‘divisor de águas’, com um ‘antes e um depois’ nas diferentes áreas da história contemporânea. Naquele contexto, o surgimento e a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) foi uma espécie de resposta à necessidade dos Estados e da humanidade em geral adotarem novas bases de relações, pautadas na promoção da justiça e da paz, para evitar outras barbáries. Decorrente disso, na área da alimentação surgiram algumas iniciativas importantes que cabem ser explicitadas.

Uma delas foi que, com a emergência dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, contemplada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a compreensão de segurança alimentar foi enriquecida com a noção de direito humano à alimentação (DUDH, art. 25). Desde então temos esta referência explícita de que a alimentação é um direito humano inalienável de todo ser humano. Outra iniciativa importantíssima foi a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Ela resultou de deliberações ocorridas no interior da Organização das Nações Unidas (ONU), que criou diversas agências, como a FAO, a UNESCO, a UNICEF e outras para se ocuparem de demandas específicas e abrangentes como são, por exemplo, a alimentação e a educação. Na sequência, ainda no interior das Nações Unidas, foi aprovado e promulgado o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 1966, que tornou explícito o direito de toda pessoa estar livre da fome e ter acesso à alimentação adequada (PIDESC, art. 11). Estes instrumentos de direitos humanos incidiram fortemente na compreensão de segurança alimentar em construção e em disputa.

Apesar de ter sido criada no final da década de 1940, foi somente na década de 1970 que a FAO promoveu a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar. Ela, de alguma forma, retomou a concepção desenvolvida no início do século, após a I Guerra Mundial, e acentuou a importância do estímulo à produção agrícola para aumentar os estoques e a disponibilidade de alimentos diante da crise mundial de alimentos e do emergente crescimento populacional em todo mundo. Em consequência desta ‘guinada de rumos’ internos na FAO, diminuiu a ênfase no direito humano à alimentação associado à segurança alimentar e acentuou-se o estímulo ao que se convencionou chamar de “Revolução Verde”, com o intuito de aumentar os estoques mundiais de alimentos, mediante a produção agrícola de alimentos em escala, baseada na mecanização e no uso intensivo de produtos químicos e agrotóxicos que se expandiu rapidamente nas décadas subsequentes.

Pouco tempo depois, já na década de 1980, percebeu-se que o aumento da produção de alimentos - que no Brasil foi estimulada por políticas governamentais do tipo “plante que o governo garante” - contudo, não resultou na alteração substancial do quadro de fome e pobreza

no mundo e no Brasil, ao contrário, foi justamente o período em que aumentou o fosso entre pobres e ricos, evidenciando a necessidade da adoção de medidas estruturais que pudessem propiciar maior equidade no acesso aos alimentos. Portanto, a noção do direito humano ao acesso aos alimentos voltou a ser enfatizada como uma necessidade premente no âmbito da segurança alimentar.

Na década de 1990 emergiram inúmeras organizações, articulações e redes da sociedade civil com expressivas discussões e incidências sobre as propostas de SAN no Brasil, ao mesmo tempo em que o governo passou a desenvolver algumas políticas públicas voltadas à questão alimentar. Nesse contexto mais amplo, a noção de segurança alimentar assimilou novas contribuições, especialmente vindas das organizações da sociedade civil, como, por exemplo, a qualidade dos alimentos, o direito à informação, a autonomia nas decisões sobre produção e consumo, o respeito às tradições culturais e aos hábitos alimentares, bem como a preocupação ética com as gerações atuais e futuras e o manejo dos recursos naturais de forma sustentável em toda cadeia alimentar. Ainda, sob influências de debates ocorridos em espaços internacionais, especialmente no âmbito de redes de organizações da sociedade civil e da FAO, a alimentação e a nutrição passaram a ser estreitamente relacionadas com os avanços no campo dos direitos humanos. Deste modo, a segurança alimentar incorporou elementos da nutrição e os princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada, que haviam sido relativizados há duas décadas. Estes elementos propiciaram para que a Cúpula Mundial da Alimentação, convocada pela FAO em 1996, definisse a segurança alimentar e nutricional como:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos 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, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos a longo prazo (FAO, 1996).

Este conceito adotado internacionalmente pela FAO foi retrabalhado no Brasil no âmbito das organizações e redes sociais e do CONSEA, de tal forma que serviu de referência para a definição de SAN adotada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 2004, nestes termos:

Segurança alimentar e nutricional é 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 de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (II CNSAN, 2004).

Entre as deliberações desta II Conferência Nacional de SAN, que teve como lema “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, encontra-se a definição de “instituir um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, garantindo a regulamentação das políticas de SAN como política pública integral, com Lei Orgânica e orçamento próprio [...]” (II CNSAN, 2004). Esta deliberação ressoou fortemente nos espaços das organizações da sociedade civil, suscitou mobilização no CONSEA e se

transformou em Projeto de Lei, que foi aprovado rapidamente pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, de tal forma que em 15 de setembro de 2006 o Presidente da República sancionou a Lei nº 11.346/2006, também chamada de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). De modo expressivo, a LOSAN incorpora o acúmulo dos debates ocorridos ao longo das últimas décadas e formula um conceito abrangente e consistente de SAN ao afirmar que:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (LOSAN, art. 3º).

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN) desde seu lema “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania Alimentar e Nutricional”, associou a SAN à necessidade de um desenvolvimento que seja sustentável e respeite a agrobiodiversidade. Neste horizonte, inclusive, alguns Consea's se autodenominam de Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Certamente outros elementos – como, por exemplo, o intenso debate que vem ocorrendo sobre mudanças climáticas – poderão aportar novas contribuições à compreensão de SAN. Junto com isso também há temas controversos e não resolvidos, que tensionam o tempo todo com a SAN, como por exemplo, os transgênicos, os agrotóxicos, a reforma agrária, regularização fundiária e os direitos dos agricultores, entre outros.

Mesmo que esta compreensão seja dinâmica e esteja em construção permanente, isto não altera o macro objetivo da SAN que aponta para o estabelecimento e a implementação de políticas públicas fundadas nos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada.

PROJETO RedeSAN - FAURGS / UFRGS / MDS

Rua Miguel Teixeira, 86 - 2º andar / CEP: 90050-250 / Porto Alegre – RS

(51) 3288-6687 ou (51) 9976-3217 / [secretaria@redesan.ufrgs.br](mailto:secretaria@redesan.ufrgs.br) / [www.redesan.ufrgs.br](http://www.redesan.ufrgs.br)



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

