

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Faculdade de Medicina
Graduação em Nutrição**

Angélica Cristina da Siqueira

**O RIO GRANDE DO SUL ENTRE TONELADAS, HECTARES E
TRABALHADORES: Desafios para a análise do estado de
Segurança Alimentar e Nutricional sob a ótica da
Produção de Alimentos**

Porto Alegre, 2014

Angélica Cristina da Siqueira

**O RIO GRANDE DO SUL ENTRE TONELADAS, HECTARES E
TRABALHADORES: Desafios para a análise do estado de
Segurança Alimentar e Nutricional sob a ótica da
Produção de Alimentos**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Nutrição, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva
Co-orientadora: Profa. Dra. Gabriela Coelho-de-Souza

Porto Alegre, 2014

Angélica Cristina da Siqueira

**O RIO GRANDE DO SUL ENTRE TONELADAS, HECTARES E
TRABALHADORES: Desafios para a análise do estado de
Segurança Alimentar e Nutricional sob a ótica da
Produção de Alimentos**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Nutrição, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador:

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva

Co-orientadora:

Profa. Dra. Gabriela Coelho-de-Souza

Banca examinadora:

Prof. Ms. Virgílio Jose Strasburg

Profa. Dra. Maria Rita Cuervo

Porto Alegre, 2014

FORMATO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Este trabalho de Conclusão de Curso segue o formato proposto pela Coordenação de Curso de Nutrição da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sendo estruturado nos seguintes tópicos:

1. Resumo
2. Referencial Teórico
3. Justificativa
4. Objetivos
5. Referências
6. Manuscrito original a ser submetido à Revista Segurança Alimentar e Nutricional - ISSN 2316-297X
7. Normas da Revista de Interesse de Submissão

AGRADECIMENTOS

A conclusão de uma etapa de formação acadêmica se relaciona a uma vasta gama de processos imbuídos no desenvolvimento pessoal, profissional, social, político e cultural dos indivíduos. Contudo, longe de adquirir o semblante de “fim”, o trabalho de conclusão de curso se estabelece como um marco de passagem. Em meio a teorias, metodologias, resultados e análises, ficam os registros da carga acumulada pelo estudante até o momento atual, suas leituras, interpretações, visões de mundo e perspectivas de futuro. Percepções e formas de pensar e agir que tornam cada ser humano único, edificadas ao longo das experiências oportunizadas pela vivência da graduação e fora dela, que seguirão se modificando continuamente.

Tal construção não se dá por mera observação, estudo ou prática. Ela se desenvolve e cria corpo efetivamente no exercício social, com as trocas, divergências e reflexões que enriquecem o pensamento e promovem o desconforto e a curiosidade. Desta forma, neste pequeno espaço que o TCC oportuniza, aproveito para deixar minha gratidão àqueles que contribuíram para minha caminhada até aqui, compartilhando parte de sua sabedoria.

Ficam aqui meus sinceros agradecimentos aos colegas, funcionários e professores com quem pude conviver nestes 06 anos, fundamentais para o sucesso da empreitada de iniciar o conhecimento técnico sobre a complexidade do tema da nutrição humana. Em especial não poderia deixar de citar o papel fundamental dos professores Virgilio e Ana Beatriz, nutricionistas que levo como exemplo para minha atuação profissional, pela capacidade técnica, pelo olhar amplo e pela abordagem essencialmente humanizada da alimentação em seus múltiplos aspectos.

Aos colegas de trabalho, primeiramente ressalto a gratidão à equipe do Núcleo de Economia Alternativa nos anos 2011 e 2012, período de grandes aprendizados junto a colegas de diferentes áreas e trabalhadores de várias frentes da Economia Solidária, que abriram meus olhos para a complexidade dos fenômenos sociais, me inserindo no campo de estudo da economia. Em seguimento, meu muito obrigado aos atuais colegas do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança Alimentar e Nutricional, sem os quais este trabalho não seria possível. Agradeço a todos pelas sempre ricas experiências compartilhadas em cada reunião multidisciplinar, que me instigam sempre a seguir buscando ampliar a compreensão sobre as várias faces da SAN. Em especial, agradeço o apoio da Natany pelo auxílio

na busca dos dados e disponibilidade de sempre para auxiliar em todos os momentos que precisei de suporte nas diferentes atividades junto ao NESAN. E, também, aos professores Leonardo e Gabriela, pela orientação deste e de outros trabalhos, sempre estimulando e enriquecendo meu desenvolvimento acadêmico, e também pessoal, constituindo um apoio fundamental para que fosse possível finalizar esta etapa neste momento.

Por fim, mas certamente não menos importante, deixo registrado não apenas minha profunda e irrestrita gratidão, mas também meu amor, aos amigos e familiares. Aos meus pais e avó, reforço o muito obrigado pelo apoio de sempre em todas as dimensões da minha vida, estimulando incondicionalmente meu trabalho, estando ao meu lado sempre que precisei, e confiando para que eu caminhasse sozinha quando assim foi necessário. Aos amigos, não poderia deixar de destacar um agradecimento especial à Taís, que além de amiga teve papel fundamental neste período da graduação também como colega, se tornando um exemplo de parceria, humildade e esforço. E, finalmente, agradeço ao meu companheiro, Pedro, pela paciência e compreensão neste período com muitas ausências; pelas leituras e conversas frequentes sobre minha temática de estudo, sempre agregando reflexões e estímulos que foram determinantes para dar significado ao trabalho; pelo exemplo de autocrítica e sensibilidade, me inspirando a me construir e desconstruir dia após dia em um processo contínuo de autoconhecimento e desenvolvimento; e, pela parceria, apoio e amor, que são as bases fundamentais da minha força para seguir buscando um caminho de crescimento.

Muito obrigado!

*“A fome latina [...] não é somente um sintoma alarmante:
é o nervo de sua própria sociedade.”*
Glauber Rocha

RESUMO

INTRODUÇÃO: O monitoramento das Políticas Públicas vem adquirindo relevância no país nas últimas décadas. Com relação ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a literatura científica e institucional também tem aprofundado a discussão, contemplando diferentes dimensões para avaliar os determinantes e condicionantes do acesso permanente e sustentável a alimentos para a população. A questão da Produção de Alimentos está presente na maioria das pesquisas, porém muitas vezes de forma tímida e segmentada em suas diferentes implicações sobre a SAN. Atualmente não há um consenso sobre os indicadores e parâmetros apropriados para sua análise, e a disponibilidade de dados adequados em nível estadual e municipal é limitada, tornando avaliações nestas agregações territoriais um desafio. Desse modo, estudos em âmbito local demandam a identificação de outras variáveis, bem como o desenvolvimento de um modelo de diagnóstico capaz de responder ao estado de SAN a partir dos dados de produção agrícola, para assistir o aprimoramento das políticas, do controle social e da atuação de trabalhadores de áreas ligadas à alimentação de coletividades. **OBJETIVO:** Compreender o quadro de produção de alimentos do Rio Grande do Sul, analisando os reflexos do sistema produtivo sobre a SAN da população gaúcha. **METODOLOGIA:** Estudo descritivo com análise quantitativa sobre dados da Produção de Alimentos no estado do Rio Grande do Sul (RS) no ano de 2006, segundo o último Censo Agropecuário, agregados em 04 (quatro) indicadores propostos no Plano Nacional de SAN 2012/2015 para a Dimensão I (Produção de Alimentos), e 03 (três) indicadores complementares propostos no presente trabalho. **RESULTADOS:** Observou-se que a produção de alimentos do RS é cultivada em sua maioria pela Agricultura Familiar (AF), responsável por 71% dos gêneros de origem animal, 78% da horticultura, 65% das lavouras permanentes e 33% das lavouras temporárias. A AF do RS é composta por 91% dos estabelecimentos agropecuários, ocupando 41% da área total, e empregando 83% dos trabalhadores. 33% da área total dos estabelecimentos agropecuários é voltada para produção das lavouras temporárias e 0,66% para as lavouras permanentes. Com relação à sustentabilidade, apenas 1,9% dos agricultores do estado praticam agricultura orgânica, e 62% usam agrotóxicos. As mulheres correspondem a 37% dos trabalhadores deste segmento, e a 8% do pessoal que dirige os estabelecimentos,

sendo a maioria encontrada na AF. **CONCLUSÕES:** O destaque para a AF busca o monitoramento do fortalecimento deste segmento, há décadas focalizado pelas políticas públicas da área no país. Tal questão é fundamental, mas observa-se que outras variáveis importantes desta dimensão não estão contempladas nos indicadores praticados atualmente. Os resultados observados demonstram a relevância de que tais detalhes sejam considerados na avaliação da produção de alimentos quando buscamos analisar seus impactos sobre a SAN. Desta forma, sugere-se que futuras pesquisas e metodologias de monitoramento no tema considerem a inclusão de indicadores sensíveis a tais questões, explicitando as limitações das ações praticadas atualmente e demonstrando caminhos para seu aprimoramento, bem como para o desenvolvimento de sistemas produtivos voltados a SAN.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Produção de Alimentos. Indicadores. Monitoramento. Políticas Públicas. Rio Grande do Sul.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Percentual da AF na produção de gêneros de origem animal no RS em 2006	58
Figura 2 – Percentual da AF na produção de gêneros de origem vegetal no RS em 2006	58
Figura 3 – Percentual da AF na produção das lavouras temporárias nos estabelecimentos agropecuários do RS em 2006	59
Figura 4 – Percentual da área ocupada para produção das lavouras temporárias e permanentes nos estabelecimentos agropecuários do RS em 2006	61
Figura 5 – Percentual dos estabelecimentos agropecuários do RS que fizeram uso de agrotóxicos em 2006	63
Figura 6 – Percentual dos trabalhadores da AF ocupados nos estabelecimentos agropecuários do RS em 2006.....	64
Figura 7 – Percentual da participação de mulheres nos estabelecimentos agropecuários do RS em 2006.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF – Agricultura Familiar

ANF – Agricultura não Familiar

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PlanSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

RS – Rio Grande do Sul

SA – Soberania Alimentar

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

1 REFERENCIAL TEÓRICO	12
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO MONITORAMENTO NO BRASIL	12
1.1.1 Breve histórico da implantação das políticas públicas brasileiras e seus principais desafios	12
1.1.2 Descentralização, controle social e aprimoramento da gestão pública	15
1.1.3 Avaliação e monitoramento através de indicadores sociais	16
1.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: CONCEITO, POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E METODOLOGIAS DE ANÁLISE	18
1.2.1 Histórico e conceitualização da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)18	
1.2.2 Políticas Públicas de SAN: do século XX até as diretrizes atuais	21
1.2.3 Análise e avaliação da SAN: como mensurar?	24
1.3 CENÁRIO DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL: QUADRO ATUAL, RELAÇÕES COM A SAN E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	26
1.3.1 Panorama da produção agrícola brasileira	26
1.3.2 Produção e SAN: relações possíveis	28
1.3.3 Estimando os impactos da produção na SAN	32
2 JUSTIFICATIVA	35
3 OBJETIVOS	37
3.1 OBJETIVO GERAL	37
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	37
4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38
5 ARTIGO ORIGINAL A SER SUBMETIDO À REVISTA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - ISSN 2316-297X	43
6 NORMAS DA REVISTA DE INTERESSE DE SUBMISSÃO	71

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Tendo em vista o caráter amplo do tema estudado, optou-se por construir uma sequência que proporcione o desenvolvimento do conhecimento a partir de uma compreensão do contexto geral até alcançar as questões específicas selecionadas para aprofundamento nesta pesquisa. Desta forma, este capítulo contemplou três eixos norteadores, iniciando por uma breve abordagem sobre a consolidação e o papel das Políticas públicas no Brasil, indicando os principais desafios para sua avaliação e aprimoramento. Em seguimento, a revisão situa o primeiro tema específico, esclarecendo os conceitos, as políticas e as metodologias de análise da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). E, finalizando, apresenta o quadro de Produção de Alimentos no país, esclarecendo as relações com a SAN e problematizando os instrumentos de análise indicados no meio institucional.

Tais temas serão trabalhados de forma a contextualizar o leitor sobre o desenvolvimento histórico e a realidade científica e política na qual estão inseridos atualmente, visando introduzir o debate sobre o problema proposto nesta pesquisa. Para tal, foram consideradas publicações do meio científico e também fontes institucionais ligadas à gestão pública e o controle social, tendo em vista a forte relação do tema com estes setores.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO MONITORAMENTO NO BRASIL

1.1.1 Breve histórico da implantação das políticas públicas brasileiras e seus principais desafios

Para esclarecer o papel das políticas sociais, convém observar suas relações com o desenvolvimento da sociedade capitalista moderna, identificando o contexto da consolidação dos Estados nacionais. Foi a partir da nova ordem liberal que surgiu o dilema de combater a pobreza, visto que esta passa a ser considerada fonte de instabilidade política e social (CASTEL, 1998). Desta forma, a responsabilidade de proteger o cidadão que apresente dificuldades para sobreviver em uma economia de mercado passou a ser exigida do Estado, tornando a construção de sistemas de

políticas sociais uma necessidade fundamental para o desenvolvimento capitalista (REIS, 1990; VIANNA, 1998).

No caso do Brasil, observa-se que o sistema de políticas sociais vigente de 1920 a meados dos anos 1980 foi baseado sobre o princípio do mérito (NEPP, 1989; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986), apresentando poucas contribuições para alterar a estrutura de oportunidades e reduzir as desigualdades. Tal resultado foi diferente do observado nos países europeus, o que pode ser relacionado às desfavoráveis condições do mercado de trabalho brasileiro no período, pois:

(...) estas condições trariam, como consequência, alguns fatores limitantes do sucesso do sistema, quais sejam:

1. uma estreita base contributiva, decorrente dos baixos níveis salariais;
2. níveis de qualidade necessariamente insuficientes, dado o subfinanciamento;
3. tendência à assistencialização das políticas sociais, que se tornaram mais focalizadas e seletivas; e
4. sobrecarga de demanda, já que era preciso atender a cerca de um terço da população, não inserida formalmente no mercado de trabalho, além de parte considerável dos outros dois terços, os quais, mesmo quando empregados e assalariados, também necessitavam da assistência do Estado (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p. 87-88).

Posteriormente, com o processo de redemocratização do país a questão das políticas sociais passou a tomar outro viés. A organização da sociedade civil neste processo reforçou a pauta de reforma das políticas sociais, fortalecendo a inclusão da equidade e universalização de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais na agenda pública, culminando na promulgação da Constituição Federal (CF) brasileira em 1988 (BRASIL, 2008).

Este marco histórico assinala a reconfiguração do sistema nacional de políticas sociais para um modelo redistributivista. Todavia, é relevante lembrar que o contexto ainda não apontava favoravelmente para tal, visto que o país atravessava uma crise econômica, e o pensamento internacional iniciava um processo de desconstrução de políticas sociais abrangentes e universais (BRASIL, 2008).

Neste contexto, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) instituiu alguns entraves à implementação dos novos direitos sociais, desenvolvendo programas e políticas caracterizados pela fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos, e baixo poder de combate à pobreza e à desigualdade (BRASIL, 2008). Este quadro não foi modificado na gestão posterior de Itamar Franco (1992-1994), a qual centrou esforços na estabilização da economia brasileira, a partir de

um plano de política social com recursos reduzidos e dependência político-financeira dos estados e municípios em relação ao governo federal (BRASIL, 2008).

Na década de 1990, foram observadas diferentes estratégias de superação da crise fiscal em diversos países. No Brasil, apesar da implementação do Plano Real o déficit público não foi resolvido, de forma que, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a política adotada foi de enxugamento do Estado, reduzindo o peso de gastos públicos sociais no orçamento através de reformas das políticas públicas (BRASIL, 2008). Já em seu segundo mandato, FHC enfrenta a crise externa do balanço de pagamentos com profundo ajuste fiscal monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Neste período, as salvaguardas jurídicas do sistema de seguridade social foram essenciais para a proteção do gasto público vinculado a direitos sociais, limitando a recessão nesse setor (BRASIL, 2008).

Neste contexto, ocorre a eleição do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) com várias bandeiras progressistas para a política pública, porém, em uma conjuntura macroeconômica desfavorável, com grave vulnerabilidade externa, de forma que o primeiro mandato foi marcado pelo ajuste macroeconômico. Posteriormente, com a recuperação do crescimento econômico, redução do desemprego, aumento da formalização do trabalho, e reajuste do fator previdenciário, as contas públicas apresentaram resultados positivos. Paralelamente, diversos setores das políticas públicas foram expandidos e reorganizados, orientando o desenvolvimento com inclusão social. Neste modelo, apesar do custo aos caixas públicos, as ações na área social foram incluídas na estratégia de superação da crise (BRASIL, 2008).

Neste sentido, é importante refletir sobre as origens do desenvolvimento social observado atualmente. Mesmo reconhecendo a relevância da recente retomada do crescimento econômico para geração de empregos formalizados e combate à pobreza, não podemos relacionar os resultados positivos das políticas públicas apenas ao crescimento econômico (DELGADO; THEODORO, 2005). Impactos sociais positivos relacionam-se significativamente com a orientação das políticas sociais, tendo em vista que:

- a) os direitos sociais propiciam a inclusão, dotando o cidadão de poderes e capacidades, e protegendo-o dos riscos;

- b) a política social pode ser instrumento de redistribuição de renda e oportunidades, reduzindo as desigualdades e induzindo investimento produtivo; e,
- c) o enfoque do gasto social público tem papel indutor de demanda efetiva e de sentido anticíclico na baixa conjuntura.

Tais questões esclarecem um dos paradigmas da política pública no Brasil atualmente: como tornar uma trajetória de crescimento econômico, também, uma trajetória de desenvolvimento social. Para tal, parece fundamental promover a distribuição de renda, promovendo o acesso dos grupos sociais historicamente excluídos às condições produtivas, aos benefícios do crescimento econômico e às garantias de um sistema de proteção social. Nesse sentido, é importante reconhecer e incorporar, como um dos pilares do processo de desenvolvimento do país, o fortalecimento e aprimoramento continuado do sistema nacional de políticas sociais (BRASIL, 2008).

1.1.2 Descentralização, controle social e aprimoramento da gestão pública

Afora as relações com o sistema econômico, é importante também esclarecer a atual conformação do sistema político interno do país. Neste sentido, vale destacar o conceito da descentralização, fundamentada em dois preceitos:

- a) A necessidade de maior participação na gestão das políticas públicas e de maior destinação de recursos aos governos locais, afastando-se do modelo adotado no regime militar (centralizado e concentrador de poder e recursos); e,
- b) O princípio da subsidiariedade, redistribuindo a responsabilidade das políticas públicas nas esferas locais, as quais pela maior proximidade do cidadão podem ser consideradas mais capazes para interpretar as necessidades e especificidades de cada região (BRASIL, 2008).

Este modelo enfrenta alguns obstáculos para alcançar sucesso, tendo em vista que a proximidade por si só não é suficiente para garantir o diálogo efetivo entre os gestores e os beneficiários. A escassez de canais de participação na formulação de políticas para os diferentes níveis de governo, bem como para a sociedade civil e demais atores envolvidos com a problemática social é essencial para a efetividade das políticas descentralizadas. Para tal, a estrutura de conselhos

estabelecida pela Constituição, e de fato montada nos últimos anos, ainda deve à sociedade um funcionamento mais efetivo (BRASIL, 2008).

Além disso, mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas para promover a transparência e subsidiar o controle social também podem ser considerados instrumentos fundamentais. Estes mecanismos também adquirem papel importante na melhoria continuada dos programas sociais, fornecendo informações sobre a qualidade do serviço público (BRASIL, 2008).

1.1.3 Avaliação e monitoramento através de indicadores sociais

A organização de sistemas de acompanhamento das transformações sociais está ligada à consolidação do planejamento no setor público ao longo do século XX, momento no qual observa-se um descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais. Em meados dos anos 1960 a temática ganha corpo no meio científico, iniciando o desenvolvimento conceitual dos indicadores sociais (BAUER, 1967; BUSTELO, 1982).

O indicador Produto Interno Bruto (PIB) per capita¹, até então largamente utilizado para mensurar o desenvolvimento socioeconômico, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem-estar social, visto que não apresentava sensibilidade para avaliar a mudança social em seus múltiplos aspectos (MILES, 1985). Neste contexto, surge demanda para desenvolvimento de novos instrumentos de mensuração (BAUER, 1967).

Este instrumento passa a ser denominado “indicador social”, sendo conceituado como uma medida, em geral quantitativa, com capacidade de substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, o qual passa a ser

¹ O Produto Interno Bruto - PIB, a preços de mercado, mede o total dos bens e serviços produzidos pelas unidades produtoras residentes, destinados ao consumo final, sendo equivalente à soma dos valores adicionados pelas diversas atividades econômicas, acrescida dos impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos. Por outro lado, é também equivalente à soma das rendas primárias. Portanto, o PIB é expresso através de três óticas:

- a) Pela ótica da produção - o PIB é igual ao valor bruto da produção a preços básicos menos o consumo intermediário a preços de consumidor mais os impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos.
- b) Pela ótica da demanda - o PIB é igual à despesa de consumo das famílias mais o consumo do governo mais o consumo das instituições sem fins de lucro a serviço das famílias (consumo final) mais a formação bruta de capital fixo mais a variação de estoques mais as exportações de bens e serviços menos as importações de bens e serviços;
- c) Pela ótica da renda - o PIB é igual à remuneração dos empregados mais o total dos impostos, líquidos de subsídios, sobre a produção e a importação mais o rendimento misto bruto mais o excedente operacional bruto (IBGE, 2013).

empiricamente referido para informar algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma (CARLEY, 1985; MILES, 1985). Para tal, além da relevância para discussão da agenda da política social, de sua validade em representar o conceito indicado e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, um indicador social deve:

- a) ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta;
- b) ser sensível a políticas públicas implementadas;
- c) ser específico a efeitos de programas setoriais;
- d) ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas;
- e) ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis;
- f) ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos;
- g) gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo (JANUZZI, 2002, p. 56-57).

Na última década a demanda por informações sociais e demográficas para a formulação de políticas públicas municipais no país tem sido crescente, tendo em vista o contexto da descentralização administrativa e tributária, e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local determinado pela Constituição de 1988. Na prática, tendo em vista as características do sistema de produção de estatísticas públicas no Brasil, é muito raro dispor de indicadores sociais que contemplem todas estas propriedades. Desta forma, a seleção de indicadores apropriados torna-se uma questão complexa, pois não existe uma metodologia já consolidada para testar a adequação de um indicador de forma objetiva, cabendo ao pesquisador avaliar e selecionar os melhores dentre as estatísticas disponíveis (JANUZZI, 2002).

O conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público. Se bem empregados, os indicadores sociais podem orientar de forma mais competente a análise de políticas sociais, contribuindo para o dimensionamento das carências a atender (JANUZZI, 2002).

Contudo, não se deve superestimar a influência dos indicadores, visto que o desenvolvimento de políticas públicas não depende exclusiva ou prioritariamente da qualidade das informações sobre o contexto no qual serão implementadas. Esse processo está longe de ser uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra

(BROMLEY, 1982; NEPP, 1999). Os diagnósticos, por mais abrangentes que sejam, são retratos parciais e enviesados da realidade, sofrendo influências da visão e formação dos técnicos que a desenvolvem, priorizando certos aspectos, e selecionando dimensões específicas de uma realidade. Além disso, há limitações dos conhecimentos científicos sobre os fenômenos sociais, que são inerentemente complexos (JANUZZI, 2002).

Os embates corporativos ou político-partidários entre as diferentes esferas de poder público são elementos que não podem ser desprezados no processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. Desta forma, no contexto de uma sociedade democrática o setor público não pode ser conduzido de forma tecnocrática, como se as pressões não sejam legítimas ou os interesses divergentes não devessem ser explicitados. O planejamento público é um jogo político que sofre influência de diferentes grupos de pressão, tornando as decisões sempre difíceis, já que os recursos são insuficientes para atender à totalidade dos problemas (JANUZZI, 2002).

1.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: CONCEITO, POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E METODOLOGIAS DE ANÁLISE

1.2.1 Histórico e conceitualização da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

A história da Segurança Alimentar e Nutricional remonta ao início do século XX, quando a preocupação com a fome passou a ter maior destaque devido aos impactos das Primeira e Segunda Guerras Mundiais. Em 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO) com ativa participação do Brasil (CASTRO, 1946; HIRAI; ANJOS, 2007).

Em um cenário mundial de escassez dos estoques de alimentos, o argumento da necessidade de modernização do setor agrícola ganhou força, culminando no que passou a ser conhecido como Revolução Verde (MALUF; MENEZES, 2000). Entretanto, mesmo com a recuperação da produção agrícola a fome continuou atingindo parte significativa da população. Além disso, a alteração do sistema de produção causou a redução da diversidade de culturas alimentares, e impulsionou a

migração de agricultores para os centros urbanos, aumentando o desemprego e a precarização social nas periferias (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, Em 1974 ocorre a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma, ampliando o debate em torno do problema da fome para uma arena mais social e política, conforme podemos observar na declaração final:

As causas da nutrição inadequada são muitas e intimamente inter-relacionadas, incluindo limitações ecológicas, sanitárias e culturais, mas a causa principal é a **pobreza**. Isto, por sua vez, resulta dos **padrões de desenvolvimento socioeconômico**, que [...] tem se caracterizado por um alto grau de **concentração de poder, riqueza e renda** as mãos de relativamente pequenas elites compostas de indivíduos ou grupos nacionais ou estrangeiros (FAO, 1974 apud JONSSON, 1989, p. 49, grifo nosso).

Embora a pobreza seja, ao mesmo tempo, causa e efeito da subnutrição, o crescimento econômico não traz necessariamente uma melhoria rápida da situação nutricional. A redução da desigualdade é fator fundamental neste processo, de forma que sem políticas sociais que garantam a equidade de acesso resultados positivos não são possíveis (LE BIHAN, 2003), como afirma Josué de Castro:

Nenhum plano de desenvolvimento é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta “Alimentos para o povo”, ou seja, “a libertação da fome” (CASTRO in BRASIL, 2014, p.7).

A partir desta abertura, o conceito de fome passou a abranger também relações com fatores socioeconômicos desfavoráveis, em um ciclo que aprofunda o acesso desigual dos indivíduos a bens e serviços básicos. Assim, surge a necessidade de ampliar o conceito utilizado, de forma que o termo “segurança alimentar” passou a ser adotado (BRASIL, 2014).

Com a introdução do conceito da “fome oculta”, Josué de Castro mostrava, já na década de 1940, como o debate sobre a questão da fome deveria se basear não só nos aspectos quantitativos, mas também qualitativos, pois até mesmo crianças com alto padrão de consumo podem praticar uma alimentação pouco nutritiva. Considerando essa questão, os movimentos sociais passaram a incorporar a dimensão “nutricional”, apontando que o mundo não se divide apenas entre os que passam fome e os que não passam (LE BIHAN et al, 2003).

A década de 1980 e o início dos anos 1990 marcaram a consolidação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, que passou a herdar todo o histórico das lutas e conquistas sociais mundiais em torno do tema. O termo surgiu oficialmente em 1985 com a elaboração da proposta de Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN). Unindo estas dimensões, a declaração conjunta da Conferência Internacional sobre Nutrição, da FAO e da OMS, em 1992, incorpora o aspecto nutricional e sanitário, contemplando:

(...) duas dimensões distintas, porém complementares: i) a alimentar, referente aos processos de produção, comercialização e disponibilidade de alimentos; e ii) a nutricional, que diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo e consumo alimentar e sua relação com a saúde humana. Assim, segurança alimentar e segurança nutricional podem ser vistas como “duas faces da mesma moeda”, não se podendo garantir uma delas sem que a outra também esteja garantida (BRASIL, 2014, p. 13).

A definição do termo SAN é um marco histórico, visto que muito além de mera questão de nomenclatura, a definição do conceito representa a afirmação do caráter fundamental que a alimentação, em quantidade e qualidade, tem para a garantia da sobrevivência humana. Sob essa ótica, o direito à alimentação adequada passa a ser encarado como um direito humano básico, e não mais uma ação assistencial do Estado. Tal avanço foi referendado pela FAO em 1996, ao associar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) à garantia da SAN, na Cúpula Mundial da Alimentação (CMA) (BRASIL, 2014).

A insegurança alimentar passa então a ser compreendida como resultado de uma complexa rede de fatores. Desta forma, percebe-se a necessidade de transcender a abordagem biomédica clássica e das soluções isoladas, visto que já não são suficientes para contemplar a abrangência necessária para a resolução dos problemas de nutrição (LE BIHAN, 2003). Estas reflexões culminam no desenvolvimento do conceito oficial de SAN, adotado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004, com o seguinte entendimento:

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 (CONSEA, 2006, p. 4).

Todavia, é importante lembrar que este conceito, apesar de representar um grande avanço institucional, ainda não reflete a realidade do dia-a-dia da população brasileira. A busca pela garantia da SAN está inserida em um contexto no qual o acesso ao alimento é determinado pelas leis de mercado, tornando-se refém de formas de produção, distribuição e consumo de alimentos orientados por critérios de produtividade e lucro. Considerando que os recursos são limitados, fica claro que prioridades serão estabelecidas, de forma que critérios de saúde, sustentabilidade, cultura e equidade de direitos podem acabar adquirindo menor relevância nos sistemas alimentares de modelo capitalista (LE BIHAN et al, 2003).

No mesmo sentido segue a agenda governamental, constituída por um conjunto de problemas, do qual somente algumas pautas serão englobadas como políticas públicas (SILVA; NAGEM, 2011). No Brasil, a questão da alimentação e nutrição sempre foi permeada por inúmeros interesses, com envolvimento de atores sociais com diferentes graus de influência. Desta forma, observamos um longo processo de disputas, pautado por avanços e retrocessos de acordo com as diretrizes de cada governo (BRASIL, 2014), os quais serão detalhados a seguir.

1.2.2 Políticas Públicas de SAN: do século XX até as diretrizes atuais

No Brasil, a assistência alimentar foi fortemente influenciada pelos estudos de Josué de Castro. A renda foi indicada pelo autor como um dos principais determinantes da fome, de forma que a primeira ação pública que impactou a SAN no país foi a criação do salário mínimo nacional, em 1938, em vigência do governo de Getúlio Vargas. Todavia, essa medida não teve efeito significativo, visto que a sociedade na época era majoritariamente rural, com baixa formalização do trabalho, o que levantou a questão da necessidade da reforma agrária (BRASIL, 2014).

Durante o regime militar o planejamento da produção de alimentos no país foi voltado ao controle da inflação, subjugando as políticas ao crescimento econômico, produtividade e atração de indústrias estrangeiras. Apesar disso, na década de 1970 o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN) marcou um avanço na área, pois ao considerar os impactos negativos da produção de *commodities* de exportação sobre a produção voltada ao consumo interno, e indicar o uso de alimentos básicos nas políticas e ações públicas, constituiu um marco histórico para o reconhecimento do papel da Agricultura Familiar (AF) na Segurança Alimentar e

Nutricional (SAN) dos brasileiros (BRASIL, 2014). Contudo, a insuficiência de recursos e impasses políticos limitou a efetividade do II PRONAN (BRASIL, 2014).

Já sob o primeiro governo pós-ditadura militar, o presidente José Sarney lançou o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) em 1986, recebendo críticas devido a seu caráter clientelista, centralizado e desarticulado das demais políticas. O Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) também foi uma iniciativa de destaque, porém com pouca efetividade devido a pressões das organizações patronais (BRASIL, 2014).

Em 1992, no governo do presidente Collor, o PNLCC e outros programas ligados à temática da alimentação foram extintos ou sofreram cortes orçamentários, no contexto do enxugamento da máquina pública. Além disso, um representante da Associação Brasileira de Indústria e Nutrição assumiu os programas de distribuição de alimentos, priorizando os alimentos industrializados (BRASIL, 2014).

Em 1993, o presidente Itamar Franco estabeleceu um novo rumo para a questão alimentar através do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), articulando as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (MACEDO et al., 2009). Nessa perspectiva, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) com representantes de vários ministérios e organizações sociais, e foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 2014).

Em 1995, assume Fernando Henrique Cardoso (FHC) na presidência do país, marcando a área de SAN pela substituição do CONSEA por um Conselho ligado a nova política de governo. O programa lançado abrangia ações descentralizadas, sob as diretrizes da focalização e desoneração do orçamento público, transferindo para o setor privado parcela dos serviços sociais. A estratégia foi reestruturada no segundo mandato de FHC com o lançamento de dois novos programas. Estas ações eram fundamentadas no planejamento e estabelecimento de parcerias pelas próprias comunidades em vulnerabilidade, com apoio de consultores contratados. Pouco se avançou neste modelo, mas em 1999 foi lançada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), demarcando uma conquista para o setor (BRASIL, 2014).

Neste governo, observa-se também maior estabilidade dos preços dos alimentos, possibilitando ainda um melhor planejamento do orçamento público. Contudo, críticos apontam que os custos foram excessivos, gerando endividamento externo, precarização e venda do patrimônio público, elevação do desemprego e da

informalidade no mercado de trabalho. Mesmo assim a partir de 2000 a estabilização permitiu o desenvolvimento de programas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Alimentação, voltado a crianças menores de 6 anos e gestantes de baixa renda, o Vale Gás e o Bolsa Escola. Porém, sua efetividade foi limitada pela segmentação dos critérios, do banco de dados e da implementação (BRASIL, 2014).

Em 2003, com a posse do presidente Lula, foi lançado o Programa Fome Zero (PFZ). As principais alterações institucionais foram a recriação do CONSEA, a criação de uma assessoria especial para fomentar a mobilização popular, e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. A estratégia do PFZ foi baseada em seis linhas centrais de atuação governamental: transferência de renda, compras públicas, programas de apoio, participação popular, articulação territorial, e consolidação institucional (BRASIL, 2014), visando:

- a) ampliar a circulação local de moeda;
- b) gerar uma demanda ampla por alimentos, promovendo a geração de emprego e renda a populações em fragilidade socioeconômica;
- c) estimular a produção local de alimentos, especialmente dos agricultores familiares, reduzindo os preços;
- d) fortalecer as instâncias participativas, estabelecendo linhas de comunicação eficazes para atender as reais necessidades locais;
- e) potencializar os recursos dos programas sociais em regiões carentes; e,
- f) consolidar institucionalmente os avanços alcançados.

Dentre as iniciativas desenvolvidas, o Programa de Transferência Direta de Renda com Condiionalidades, conhecido como Programa Bolsa Família (PBF), ganhou destaque, englobando diversos programas em um só, com ampliação do número de beneficiados e do valor médio do benefício. Neste período também devem ser citados o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), paralelamente à dispensa de processos licitatórios para compras públicas voltadas à aquisição de produtos da Agricultura Familiar (AF). Neste sentido, é importante lembrar a articulação com uma estratégia maior de apoio, o Plano Safra da AF, subsidiando o aumento da produção através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com volume significativo de recursos para atender mais famílias (BRASIL, 2014).

Alguns marcos normativos foram instituídos para regular e comprometer o Estado com a SAN. A aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e

Nutricional (LOSAN) em 2006, desdobrou-se na criação do Sistema Nacional de SAN (SISAN), na instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), e da Emenda Constitucional (EC) nº 64, em 2010, que alterou o Artigo 6º da CF/1988, introduzindo a alimentação no rol dos direitos fundamentais da população brasileira (BRASIL, 2014). Estas políticas marcam também a inclusão do princípio da Soberania Alimentar (SA) no planejamento governamental, promovendo o direito das comunidades em garantir a produção de alimentos básicos para sua sobrevivência, reduzindo a dependência externa (PINHEIRO, 2009).

Entre algumas ações que carecem de maior atenção, destacam-se a reforma agrária e a regularização fundiária em áreas de populações indígenas e tradicionais, que permanecem com acesso limitado a recursos para desenvolver bases para sua reprodução autônoma. O desenvolvimento territorial também apresentou pouco avanço, necessitando um marco jurídico que permita aos territórios desenvolver projetos próprios com recursos federais. Desta forma, percebe-se que mesmo com muitos avanços, a consolidação de um cenário de SAN e SA no país demanda a continuidade do debate, subsidiando a identificação de mecanismos para que as políticas praticadas possam ser constantemente aprimoradas (BRASIL, 2014).

1.2.3 Análise e avaliação da SAN: como mensurar?

O desenvolvimento de políticas públicas direcionadas a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) está cada vez mais presente no país, exigindo a criação de mecanismos de avaliação com indicadores adequados (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011). Contudo, a experiência de monitoramento no Brasil não é extensa, sendo ainda menos significativa e sistemática na temática de SAN, configurando um desafio para os pesquisadores (SANTOS; SANTOS, 2007). Segundo Vannier-Santos e colaboradores ([2007]), o problema na quantificação da SAN está associado a seu caráter multidimensional, o que a torna complexa não só por envolver muitas facetas, mas também por sua relação com outras áreas, de forma que a adoção de diversos métodos pode ser considerada para a mensuração deste fenômeno.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação (FAO) tradicionalmente utiliza indicadores de disponibilidade calórica média diária per capita, medindo e acompanhando o grau de vulnerabilidade à carência alimentar dos países. Porém, conforme Kepple e Segall-Corrêa (2011), esse indicador não é

adequado para identificar a população sob risco de insegurança alimentar (IA). De todo modo, a metodologia de cálculo utiliza dados de importação e exportação dos alimentos (FAOSTAT, 2009), inviabilizando sua prática em agregações territoriais menores, pela ausência de pesquisas que contemplem tais informações.

No Brasil e internacionalmente a SAN também é estimada através de dados sobre o consumo alimentar (quantidade e/ou frequência) ou gastos familiares com aquisição de alimentos. A avaliação familiar tem se demonstrado adequada para o diagnóstico de IA e de populações em risco, e, juntamente com indicadores apropriados, também para o acompanhamento e avaliação do impacto de políticas públicas. Porém, os métodos são relativamente complexos e invasivos, sujeitos a variabilidade (tanto pela habilidade e padronização do entrevistador, quanto pela capacidade de informação do entrevistado), sendo de difícil aplicação e de alto custo em inquéritos populacionais (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011). E, novamente, tais dados não estão disponíveis para avaliação em nível estadual ou municipal.

Outra metodologia já bem consolidada é a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). A EBIA tem baixo custo e é de fácil aplicação, sendo utilizada para estimar a prevalência dos diversos níveis de IA, identificar populações de risco, e desde que agregados outros indicadores apropriados, pode auxiliar no estudo dos determinantes e consequências da IA. Isoladamente, seus resultados não contemplam a complexidade de um fenômeno multidimensional como a SAN, mas inseri-la em instrumentos de coleta de informações de pesquisas amplas que alcancem níveis territoriais menores pode ser uma boa opção (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011). Contudo, até então estes dados ainda não estão disponíveis.

Por fim, há a proposta oficial do governo federal, consistindo em um sistema de indicadores voltados ao monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Esta metodologia indica sete dimensões, contempladas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012-2015): a) Dimensão I- Produção de alimentos; b) Dimensão II – Disponibilidade de alimentos; c) Dimensão III - Renda e condições de vida; d) Dimensão IV - Acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; e) Dimensão V - Saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; f) Dimensão VI - Educação; e g) Dimensão VII - Programas e ações relacionadas a SAN (CONSEA, 2014).

O Brasil é um país de dimensões territoriais significativas e diversidades regionais marcantes, de forma que a tradução de indicadores nacionais corre o risco

de encobrir realidades locais e suas particularidades (DOMENE, 2003). Neste sentido, é necessário empreender grande esforço para superar uma lacuna histórica das estatísticas populacionais, as quais carecem de dados para a composição dos indicadores sugeridos em níveis territoriais menores (CONSEA, 2010).

Desta forma, surge a demanda de desenvolver pesquisas para sistematizar e esclarecer as informações sobre SAN nos estados e municípios. Buscando operacionalizar esses indicadores no Rio Grande do Sul foi criado o Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul (OBSSAN-RS) pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em SAN, em parceria com o CONSEA do estado (CONSEA-RS) e o Departamento de Informática da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. No processo de construção e análise dos indicadores da Dimensão I (Produção de Alimentos) para o RS, observou-se que esta temática é permeada de controvérsias, constituindo um desafio para a análise da SAN a partir de informações sobre a produção agrícola local, de forma que esta relação merece ser aprofundada para subsidiar avaliações consistentes das Políticas Públicas correntes (SIQUEIRA et al, 2014). Tal abordagem será tratada no próximo capítulo.

1.3 CENÁRIO DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL: QUADRO ATUAL, RELAÇÕES COM A SAN E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

1.3.1 Panorama da produção agrícola brasileira

A agricultura brasileira é caracterizada por uma distribuição desigual dos diferentes gêneros na área plantada, sendo as áreas de maior extensão reservadas às culturas voltadas para exportação, e as menores para os alimentos dirigidos ao mercado interno (CAISAN, 2011). Esta realidade se deve, em parte, pela forte produção de *commodities* e especialização produtiva (CONSEA, 2014), contribuindo para que a concentração da terra seja até hoje predominante na produção agrícola do Brasil. Em 2006, propriedades acima de 500 hectares ocupavam 56% da área total, correspondendo a apenas 2% do total de estabelecimentos. Em contraposição, propriedades de até 50 hectares correspondiam a 82% do total de estabelecimentos, ocupando apenas 13% da área total. Os estabelecimentos da Agricultura Familiar (AF) correspondem a 84%, ocupando 1/4 da área total (CAISAN, 2011; IBGE, 2006).

Os dados demonstram ainda que as pequenas propriedades absorvem grande parte do pessoal ocupado, estabelecendo relação inversa entre pessoal ocupado e a extensão da terra. 70% dos trabalhadores atua em terras de até 50 hectares, e apenas 3% em áreas acima de 2.500 hectares. (CAISAN, 2011). O Censo apontou também que havia, em média, 5 pessoas ocupadas a cada 100ha de área em estabelecimentos agropecuários. Nos estabelecimentos familiares, a média sobe a 15,4 pessoas, ao passo que, nos não familiares, reduz-se a 1,7 pessoas para a mesma área (CONSEA, 2010). Além disso, observa-se que a Agricultura Familiar (AF) absorve 75% de toda a população ocupada em estabelecimentos agropecuários no País (16,5 milhões de pessoas) (CONSEA, 2010; CAISAN, 2011).

Com relação aos gêneros produzidos, informações do Censo Agropecuário demonstram que a AF responde por parcela significativa da produção de alimentos do país. Ela fornece 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite, 59% de suínos, 50% de aves, 30% dos bovinos, além de 63% da horticultura (CONSEA, 2010; CAISAN, 2011).

Avaliando o capital gerado, a Agricultura não Familiar (ANF) supera a AF na maioria das atividades. Contudo, por outra ótica, observa-se que considerando o valor da produção por hectare, a AF supera a ANF. De acordo com o Censo Agropecuário, a AF produz R\$ 677,25 por hectare contra R\$ 358,25 produzidos pela ANF. O cálculo para o valor da receita por hectare também ilustra a diferença: R\$ 514,91/ha é o valor da receita da AF, ao passo que o da ANF fica em R\$ 322,44/ha (CONSEA, 2010).

O Censo Agropecuário também traz alguns dados sobre a produção orgânica e o uso de agrotóxicos. Em 2006 apenas 1,8% dos agricultores empregavam sistemas de produção orgânica, sendo que a representatividade é maior entre os que se dedicam à horticultura/floricultura (4,5%), incluindo a produção de frutas, verduras e legumes. Cerca de 3/4 dos produtores orgânicos declararam não ter recebido orientação técnica no ano de 2006, e 95% não eram certificados. Vale ressaltar que é muito provável que, com o avanço dos instrumentos de certificação, especialmente os sistemas participativos, esse índice seja menor atualmente (CONSEA, 2010). Com relação ao uso de agrotóxicos, entre as culturas que mais os utilizam estão a soja, o milho, a cana, o algodão e os citros (CONSEA, 2010).

Hortaliças, embora representem apenas 30% do volume global de agrotóxicos, consomem de 4 a 8 litros por hectare (CAISAN, 2011).

Por fim, também pode ser observada a questão de gênero imbuída na agricultura brasileira. Historicamente, subsistem fortes desigualdades entre homens e mulheres nas ocupações do grupamento agrícola, de forma que em 2006 a proporção de homens e mulheres ocupados nos estabelecimentos agropecuários era de 70% para os homens e 30% para as mulheres (CAISAN, 2011).

1.3.2 Produção e SAN: relações possíveis

Há anos pesquisas vêm demonstrando que o problema da insegurança alimentar no Brasil possui maior relação com o acesso do que com a produção de alimentos, devido à expressiva desigualdade. Contudo, reconhecer que o acesso é crucial na superação dos problemas de alimentação e nutrição, não deve refletir em uma postura que considere como resolvida a questão da produção agroalimentar (CARVALHO FILHO, 1995; MALUF, 2004).

Para a FAO, os sistemas alimentares envolvem pessoas, instituições e processos nos quais os alimentos são produzidos, processados e oferecidos aos consumidores (SOUZA, 2013). Segundo Maluf (2004), as técnicas, instrumentos e conhecimentos utilizados na agricultura refletem as opções de desenvolvimento de um país (ou região), conectando a produção a aspectos socioeconômicos, culturais, espaciais e ambientais relacionados ao modelo adotado. Desta forma, as condições em que os alimentos serão ofertados, em quantidade e qualidade, podem ser afetadas em diversos pontos da cadeia produtiva (CONSEA, 2014).

O modelo produtivo influencia o próprio acesso aos alimentos, como podemos perceber pelos reflexos do aumento da produção mundial de alimentos sobre a queda de preços dos produtos agrícolas, promovendo a ampliação do acesso à população em certo período. Por outro lado, nos últimos anos esta relação por vezes tem afetado negativamente o acesso, devido à instabilidade dos preços e escalada da especulação financeira com as *commodities*. Além disso, a pobreza rural persistente e as mudanças climáticas têm apontado a insustentabilidade deste modelo, o que poderá afetar as possibilidades de consumo (CONSEA, 2014).

Indo além, observa-se que os reflexos da produção sobre o acesso atingem também a dimensão qualitativa. Neste sentido, estudos têm evidenciado que o

problema não se refere apenas à dificuldade em adquirir alimentos adequados, mas também no crescente acesso a alimentos de baixo teor nutricional (CONSEA, 2010). A orientação da produção por critérios de mercado, priorizando a alta produtividade sobre os parâmetros nutricionais e de saúde, permitem, por exemplo, o uso excessivo de agrotóxicos e o alongamento das cadeias produtivas, resultando em alimentos contaminados, altamente processados e com teor de nutrientes reduzido em relação aos produtos frescos e *in natura*. A diminuição da diversidade da produção agrícola é outro fator que pode ser considerado, pois afeta a variedade de alimentos e micronutrientes disponíveis (LE BIHAN, 2003; MÜHLBACH, 2009).

Atualmente, com as questões de nutrição incluídas na esfera dos direitos humanos, é possível centrar esforços para alterar o paradigma dos sistemas alimentares, adotando modelos sustentáveis e benéficos para a saúde (LE BIHAN, 2003). Neste sentido, o CONSEA vem discutindo que a política agrícola deve ser orientada pela ótica da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, e promoção do DHAA (CAISAN, 2014). Para tal, Burity e colaboradores (2010) sugerem que a produção de alimentos deve atender a alguns fatores: a) oferta suficiente para atender a demanda; b) estabilidade e continuidade para garantir a oferta permanente; c) autonomia para alcançar a autossuficiência nacional de alimentos básicos; e, d) sustentabilidade do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural, visando a garantia das condições de SAN às futuras gerações.

Esta abordagem pode contribuir para a consolidação da importância da AF, e seu fortalecimento como estratégia estrutural para a segurança alimentar (BURITY et al, 2010). Cabe esclarecer que o papel da AF não se restringe ao abastecimento do mercado interno. Sua presença é claramente mais expressiva na produção dos gêneros que compõem a alimentação básica da população brasileira, mas mesmo naqueles produtos tradicionalmente vinculados à exportação e processamento industrial, os agricultores familiares têm uma sensível contribuição (CAUME, 2003).

Para Maluf (2004), a agricultura de base familiar pode ser considerada como a forma mais conveniente de ocupação social do espaço agrário, promovendo a equidade e a inclusão social em paralelo a uma maior e mais diversificada oferta de alimentos produzidos de forma sustentável. O autor ressalta os benefícios também da organização espacial destes pequenos produtores próximos aos centros de consumo, proporcionando qualidade, confiabilidade e identificação com hábitos locais. A dinâmica regional também amplia as possibilidades de aproveitamento das

vantagens de aglomeração (*clustering*), como a geração e difusão de inovações, ganhos de escala (transporte, comercialização) e apropriação de competências regionais (qualificação do trabalho, recursos naturais específicos) (MALUF, 2004).

Mühlbach (2009) corrobora com estas informações, reafirmando a importância da diversificação produtiva e valorização das culturas alimentares locais e regionais, e do estímulo ao desenvolvimento local. Alfredo Luiz ([s.d.], p.3-4), pesquisador da EMBRAPA, agrega outras informações ao associar estes fatores à Soberania Alimentar, explicando que:

- 1) alimentos tradicionais geralmente são nativos ou bem adaptados às condições de clima e solo do local, o que tende a proporcionar eficiência à produção, baixando custos e elevando a produtividade;
 - 2) produtos de consumo alimentar local, em geral, consumidos in natura, ganham em qualidade ao serem comercializados imediatamente depois de colhidos (alimentos frescos);
 - 3) a proximidade entre produtores e consumidores facilita a logística de distribuição e diminui o espaço para intermediários no processo, contribuindo para a redução dos custos ao consumidor ou melhor remuneração ao produtor;
 - 4) as relações interpessoais entre produtores e consumidores, facilitadas pela proximidade física, podem interferir positivamente no compromisso entre esses atores, tanto no compromisso do produtor com a qualidade nutricional e sanitária dos produtos e com a conservação ambiental, quanto no compromisso do consumidor na preferência pelos fornecedores locais e a disposição em remunerar de forma adequada a fonte local de sua alimentação saudável;
 - 5) a produção local exige mão de obra e gera renda, o que, como vimos, diminui a insegurança alimentar.
- É um sistema que se retro-alimenta, ou seja, promover a soberania obriga a produção local, que gera emprego e renda, que aumenta a demanda por produtos e assim por diante.

Outra questão fundamental é citada por Carvalho Filho (1995), ressaltando a necessidade da reforma agrária em paralelo as demais políticas. O acesso à terra, segundo o autor, possibilita a integração de mais agricultores ao sistema produtivo, alcançando principalmente aqueles que se encontram em maior vulnerabilidade, pois permanecem excluídos do modelo de produção atual.

A Soberania Alimentar não trata só da garantia de alimentos para toda a população, mas também dos direitos à terra, território, água e a possibilidade de decidir o que, como, quanto e para onde produzir (CONSEA, 2010; 2014). Ao mesmo tempo, cabe observar que a SAN abrange tanto os segmentos sociais que irão consumir os alimentos, quanto os responsáveis pela produção: os agricultores.

Caume (2003) cita a necessidade de enfrentamento da pobreza rural, ressaltando que são nestas áreas que se concentram os mais elevados índices de pobreza e IA.

A AF, além de produtora de alimentos, também deve ser vista por outra perspectiva. Este segmento é formado por um contingente significativo de trabalhadores, cidadãos, portadores de direitos, que asseguram sua reprodução social e econômica através da agricultura. Portanto, além da ótica de fornecimento, as conexões da SAN com a produção de alimentos também devem contemplar um olhar sobre o desenvolvimento econômico e social do espaço rural (CAUME, 2003).

Neste sentido, Grisa e colaboradores (2010) ressaltam uma prática da AF que, embora tradicional e fundamental para a SAN, por vezes passa despercebida em análises destas populações: a produção para autoconsumo. Esta produção, além de garantir a autonomia das famílias sobre uma dimensão vital (a alimentação), viabiliza uma fonte de renda alternativa, que apesar de não monetária, contribui para maior estabilidade econômica das famílias rurais. Além disso, ao ampliar o leque de estratégias para o sustento, reduz a vulnerabilidade da família, promovendo maior autonomia e controle sobre as escolhas alimentares. Estes alimentos também contribuem para a SAN da família nos quesitos qualitativos e culturais, visto que, geralmente, esta prática é realizada sem agrotóxicos, e os alimentos são coerentes com os hábitos locais (GRISA; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2010).

A questão de gênero também pode ser relevante, estabelecendo conexões com a SAN no processo de produção dos alimentos. Siliprandi (2011) resalta a persistência da baixa autonomia econômica e pessoal das trabalhadoras rurais, que seguem ocupando posições precárias e instáveis, com pouco poder de decisão na unidade familiar. Desta forma, as mulheres apresentam maior vulnerabilidade à insegurança alimentar, apresentando maior probabilidade de serem pobres. Isto se torna especialmente preocupante quando observamos o aumento de mulheres chefes de família no meio rural, sendo que sua renda permanece menor do que a dos homens, tanto em nível individual quanto familiar (SILLIPRANDI, 2004).

Por outro lado, vale ressaltar o papel das mulheres no meio rural em algumas atividades que são frequentemente relacionadas à garantia da SAN das famílias, e que podem promover benefícios também a região. Siliprandi (2011) cita:

- a) a revitalização do uso de plantas medicinais;

- b) o desenvolvimento de experiências de produção em pequena escala, sem uso de agrotóxicos, baseadas nos princípios da agroecologia e centradas em circuitos locais de comercialização;
- c) os conhecimentos, historicamente acumulados, de preparo dos alimentos;
- d) a preservação e aclimação de espécies (por meio de bancos de sementes ou de conservação nas propriedades).

Percebe-se, portanto, que podem ser estabelecidas diversas conexões entre a produção de alimentos e a SAN, transcendendo uma mera questão quantitativa para fornecer suprimento às necessidades energéticas da população. Estes avanços, contudo, ainda apresentam-se diluídos no cenário científico e institucional, carecendo de iniciativas de sistematização que possam subsidiar o desenvolvimento de sistemas produtivos orientados pela SAN e SA no país. Neste sentido, é mister que se identifiquem e formulem mecanismos de avaliação sensíveis a estas questões, de forma a explicitar as limitações das políticas praticadas atualmente e demonstrar caminhos para seu aprimoramento.

1.3.3 Estimando os impactos da produção na SAN

Como já apontara Josué de Castro na década de 1940, um dos obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos deve-se ao pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais (CASTRO, 2001). Desta forma, ampliar os conhecimentos de dimensões pouco estudadas da SAN, bem como desenvolver novas formas de análise para problemas já conhecidos, pode ser de auxílio para o monitoramento das ações em vigor, aprimorando futuras intervenções.

Conforme pode se observar no tópico anterior, a relação entre a SAN e a Produção de Alimentos apresenta-se segmentada na literatura, indicando diferentes conexões em cada trabalho estudado, sem haver ainda uma proposta que sintetize estas reflexões. Da mesma forma, metodologias de análise dos impactos destas relações, que contemplem a complexidade do tema, são incipientes, implicando em uma lacuna importante para avaliações neste campo do conhecimento. Sendo assim, os últimos esforços desta revisão buscam desenvolver uma reflexão crítica

sobre a adequação da metodologia atualmente utilizada no Brasil, discutindo algumas interpretações apresentadas por autores do meio acadêmico.

O monitoramento da Produção de Alimentos é indicado na Dimensão I do PlanSAN, contemplando dados que refletem a quantidade produzida e a área de produção de gêneros alimentares, em sistemas de produção da Agricultura Familiar ou não Familiar, obtidos a partir do Censo Agropecuário do IBGE. Estas informações devem ser agregadas, gerando os seguintes indicadores:

- 1) Percentual da produção da agricultura familiar na produção total de alimentos (por produtos);
- 2) Percentual da área ocupada pela agricultura familiar em relação à área total de produção;
- 3) Percentual da área ocupada por grupo dos principais produtos dirigidos para alimentação no mercado interno em relação à área total;
- 4) Percentual da área sob utilização de sistemas sustentáveis de produção (CAISAN, 2012, p. 117-118).

O destaque para a Agricultura Familiar (AF) nesta Dimensão busca o monitoramento do fortalecimento deste segmento, há décadas focalizado pelas políticas públicas do país (SIQUEIRA et al, 2014). Tal questão certamente é fundamental na avaliação da SAN, como já apontado anteriormente. Todavia, observa-se que outras variáveis importantes da produção agrícola não estão contempladas adequadamente nesses indicadores, como a diversidade, a produção de gêneros nativos, a abrangência territorial, a participação das mulheres, e a produção para o autoconsumo.

Com relação às informações já contempladas nos indicadores, cabe observar que o PlanSAN não sugere parâmetros de análise, demandando o desenvolvimento de reflexões subjetivas para avaliação dos resultados obtidos. Neste sentido, é importante citar as ponderações de Hoffmann (2014) sobre os dados que compõem estes indicadores. Conforme lembra o autor, a contribuição da AF indicada no Censo Agropecuário se refere apenas à participação na produção total dessa lavoura, não podendo levar o pesquisador a concluir que se trata da contribuição efetiva para a alimentação dos brasileiros.

O autor afirma que é praticamente impossível avaliar, com precisão razoável, qual é a parcela da matéria-prima usada na produção dos alimentos consumidos no Brasil que se origina da produção da AF, pois seria necessário analisar detalhadamente as cadeias de produção e comercialização dos alimentos. Além

disso, de um ponto de vista econômico, não seria correto considerar apenas os fluxos físicos de mercadorias, visto que as divisas necessárias à importação de gêneros que a produção interna não é suficiente para atender são obtidas, em parte, por meio da exportação de outros produtos (HOFFMANN, 2014).

Desta forma, especialmente no que se refere ao indicador 3 (Percentual da área ocupada por grupo dos principais produtos dirigidos para alimentação no mercado interno em relação à área total), estas ressalvas devem ser consideradas, limitando a análise à dimensão da produção, sem transferir seus resultados para a ótica do consumo. Vale ressaltar que estas considerações não invalidam a relevância dos resultados do indicador, o qual, desde que avaliado adequadamente, pode contribuir na análise da produção de alimentos, especialmente sob a ótica da Soberania Alimentar.

Para o indicador 3 cabe ainda outra reserva: não são indicados os gêneros alimentares que devem compor o cálculo. Neste sentido, podemos considerar a sugestão do Grupo Técnico Executivo Indicadores e Monitoramento do CONSEA, que estabeleceu em 2010 uma lista de referência dos alimentos mais consumidos pela população brasileira a serem monitorados, a partir da POF 2002-2003 (CONSEA, 2010). Do mesmo modo, pode ser relevante construir uma lista que contemple os gêneros indicados na POF mais atual.

Para tal, contudo, é essencial avaliar a disponibilidade de estatísticas de produção referentes a estes alimentos no Censo Agropecuário, o qual é a fonte de dados utilizada para os demais indicadores. Conforme Vannier-Santos e colaboradores ([2007]) ressaltam, a utilização de informações oriundas de uma única pesquisa para mensuração da SAN, ao contrário de limitante, tende a contribuir para uma visão mais ampla da questão, uma vez que permite o cruzamento com as demais informações levantadas na pesquisa, potencializando as possibilidades de análise (VANNIER-SANTOS et al, [2007]).

2. JUSTIFICATIVA

O monitoramento e a avaliação dos programas e ações sociais vieram adquirindo grande relevância no país, a partir do fortalecimento das Políticas Públicas e da busca de maior legitimidade ao sistema de democracia representativa. Com relação ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), podemos observar que a literatura científica e institucional tem aprofundado a discussão nos últimos anos, contemplando diferentes dimensões para avaliar os determinantes e condicionantes do acesso permanente e sustentável a alimentos para a população.

A questão da Produção de Alimentos está presente na maioria das pesquisas, porém muitas vezes de forma tímida, e frequentemente segmentada em suas diferentes implicações sobre a SAN. Essa postura parece estar relacionada com a identificação de muitos condicionantes e determinantes da SAN nas últimas décadas, resultando em uma maior complexidade de análise que dificulta sua síntese e sistematização. Outra questão que pode ser considerada é o grande enfoque direcionado atualmente para a questão do Acesso, deslocando a centralidade que o tema de produção tinha anteriormente.

Do mesmo modo, ao buscar informações sistematizadas sobre os impactos da Produção de Alimentos na SAN o pesquisador não encontrará nem uma síntese sobre os vínculos entre as temáticas, nem trabalhos que indiquem um consenso sobre os indicadores e parâmetros mais apropriados para sua análise. E mesmo se tratando apenas de dados brutos indicados em modelos já consolidados, é possível obter sucesso apenas em nível nacional e regional, visto que: ou os dados não estão disponíveis para agregações territoriais menores; ou tais dados podem subestimar as especificidades de Estados e municípios quando limitados e tais modelos de análise. Sendo assim, estudos em nível local demandam a identificação de outras variáveis, bem como o desenvolvimento de um modelo de diagnóstico próprio.

Como consequência, trabalhos avaliando a SAN através da Produção de Alimentos em nível estadual e municipal são ainda incipientes na literatura, de forma que também as Políticas Públicas carecem destas informações para avançar no monitoramento e aprimoramento continuado. Além disso, não são sugeridos parâmetros para análise dos dados, de forma que torna-se necessário refletir sobre o significado das informações disponíveis, desenvolvendo modelos de avaliação capazes de responder ao estado de SAN a partir dos dados de produção agrícola.

Desta forma, percebe-se a relevância do estudo sobre os dados de Produção de Alimentos no estado do Rio Grande do Sul, visando a fornecer subsídios para a interpretação dos indicadores da Dimensão I do PlanSAN 2012/2015, bem como para a complementação do modelo adotado para o monitoramento da Política em nível estadual. A partir de tais elementos, espera-se contribuir para o desenvolvimento de diagnósticos apropriados pelos trabalhadores que atuam nas diversas áreas ligadas a alimentação de coletividades, assim como para a proposição de melhorias pela gestão pública e pelo controle social para garantia da SAN e realização do DHAA no estado.

Por fim, é importante ressaltar que este trabalho não tem a pretensão de esgotar a análise ou fazer o diagnóstico dos impactos das políticas que exercem influência sobre a garantia da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Rio Grande do Sul. Este recorte busca trilhar alguns passos para dar luz às lacunas que permanecem na avaliação da Produção de Alimentos, indicando metodologias de análise que possam contemplar a amplitude e complexidade da avaliação da SAN nesta dimensão. Desta forma, futuras pesquisas poderão considerar as reflexões levantadas neste estudo, agregando dados e formas de análise aqui indicadas, e, ao mesmo tempo, levantando críticas que contribuam para reacender o debate sobre a profundidade do impacto ainda latente da Produção de Alimentos na SAN.

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Compreender o quadro de produção de alimentos do Rio Grande do Sul, analisando os reflexos do sistema produtivo sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população gaúcha.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar e sistematizar os dados sobre a produção de alimentos do Rio Grande do Sul;
- b) Sugerir indicadores complementares para análise da SAN a partir dos dados de produção agrícola do estado;
- c) Avaliar as influências do sistema de produção de alimentos sobre a SAN e a garantia do DHAA da população gaúcha.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUER, Raymond. **Social indicators**. Cambridge, MIT Press, 1967.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Políticas sociais: Acompanhamento e análise**. IPEA, Brasília-DF, n. 17, v. 1, 2008.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. IPEA, Brasília-DF, abril/2014. Texto para discussão.

BROMLEY, Ray. O processo de planejamento: lições do passado e um modelo para o futuro. In: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. S. **Política x técnica no planejamento**. São Paulo, Brasiliense/Unicef, 1982.

BURITY, Valéria, et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p.

BUSTELO, E. S. Planejamento e política social. In: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. S. **Política x técnica no planejamento**. São Paulo, Brasiliense/Unicef, 1982.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, DF: CAISAN, 2011.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Balanço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015**. Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2013.

CARLEY, Michael. **Indicadores sociais: teoria e prática**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

CARVALHO FILHO, José Juliano. A produção de alimentos e o problema da segurança alimentar. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.9, n. 24, ago. 1995.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998 (Série Zero à Esquerda).

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 318p

CAUME, David José. Segurança Alimentar, Reforma Agrária e Agricultura Familiar. **Revista da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFG**, v.5, n. 1, abr. 2003.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**: Conceitos. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Brasília, DF: CONSEA, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**: Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, DF: CONSEA, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Análise dos Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília/DF: Imprensa Nacional, mar. 2014.

DRAIBE, S.; CASTRO, M. H.; AZEREDO, B. **O sistema de proteção social no Brasil**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1991.

DOMENE, Semíramis M.A. Indicadores nutricionais e políticas públicas. **Estudos Avançados**, v.17, n.48, 2003.

DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005, p. 409-435.

GABOARDI JUNIOR, Alcides. A importância da produção na agricultura familiar para a segurança alimentar. In: JORNADA QUESTÃO AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO, 2, 2013, Paraná. **Jornada Questão Agrária e desenvolvimento**: Projetos sociais e políticas públicas em disputa. Paraná: Universidade Federal do Paraná, nov. 2013. Disponível em: < <http://www.jornadaquestaoagraria.ufpr.br/trabalhos/uploads/trabalho2ujornadacomoresumocorreto.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.

GRISA, Catia; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. A "produção invisível" na agricultura familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. **AGROALIMENTARIA**, v.16, n.31, jul./dez. 2010.

HIRAI, Wanda; ANJOS, Flávio. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista textos & contextos**, v. 6, n. 2, 2007.

HOFFMANN, Rodolfo. **Agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?** Artigos FAMASUL, Mato Grosso do Sul, jul. 2014. Disponível em: <http://famasul.com.br/artigos_interna/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-no-brasil/28545/>. Acesso em: 22 out. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Populações e Indicadores Sociais. Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira. **Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica**, Rio de Janeiro, n. 32, 2013.

JANNUZZI, P.M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 36, v.1, 2002.

JONSSON, Urban. As causas da fome. In: VALENTE, Flávio Luís. (Org.). **Fome e desnutrição: determinantes sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

KEPPLE, Anne W.; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 1, n.16, 2011.

LE BIHAN, Geneviève; DELPEUCH, Francis; MAIRE, Bernard. Alimentação, nutrição e políticas públicas. **Cadernos de Proposições para o Século XXI**, São Paulo, Instituto Pólis, n.4, 2003.

LUIZ, Alfredo José Barreto. **Segurança alimentar e agricultura**. EMBRAPA Meio Ambiente, [s.l], [s.d]. Disponível em: < http://webmail.cnpma.embrapa.br/down_hp/374.pdf>. Acesso em: 18 out. 2014.

MACEDO, Dione Chaves de et al. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista simbiologias**, v. 12, n. 1, 2009.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. **Caderno segurança alimentar**. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000.

MALUF, Renato S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, abr. 2004.

Miles, I. **Social indicators for human development**. New York, St. Martin's Press, 1985.

MÜHLBACH, R. Programa de Extensão Rural Agroecológica (PROGERA). **Segurança Alimentar e Nutricional**. Botucatu: Instituto Giramundo Mutuando, 2009. Cadernos Agroecológicos.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (NEPP). **Brasil 1987**: relatório sobre a situação social do país. Campinas: NEPP/Unicamp, 1989.

_____. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**: relatório final. Campinas: NEPP/Unicamp, 1999.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. F. **(Im)previdência social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1986.

PINHEIRO, Anelise R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar (2003-2006)**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

REIS, F. W. Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. In: ABREU, J. B. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas das políticas públicas. Brasília: Ipea, 1990.

SANTOS, S.M.C.; SANTOS, L.M.P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: Abordagem metodológica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n.5, mai. 2007.

SILVA, Sandro Pereira; NAGEM, Fernanda Abreu. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais**: uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.682).

SIQUEIRA, A. et al. Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional: análise dos indicadores de produção de alimentos em nível municipal no

Rio Grande do Sul. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL IHU, 15., 2014, São Leopoldo. Anais... São Leopoldo: Unisinos, 2014. Trabalhos científicos.

_____. Políticas de segurança alimentar e relações de gênero. Documentos de Gênero de Segurança Alimentar, Institutos de Estudios del Hambre, Madrid, 2004. Disponível em: < http://www.ieham.org/html/docs/Políticas_de_SAN_e_rela%EF5es_de_genero.pdf>. Acesso em: 22 out. 2014.

SILIPRANDI, Emma. Mulheres agricultoras no Brasil: sujeitos políticos na luta por soberania e segurança alimentar. In. LAGARDE, Marcela; VALCÁRCEL, Amelia. **Feminismo, género e igualdad**. Madrid: Pensamiento Iberoamericano, EGRAF, 2011.

SOUZA, Luciana R. Avaliação de Políticas e Programas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise a partir do Plano Plurianual (PPA 2012-2015). **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.20 (Supl), 2013.

VANNIER-SANTOS, Maria C.; PESSANHA, Lavínia; BARBOSA, Maria T.S. **Segurança Alimentar e Nutricional e Indicadores Socioeconômicos**. Brasília, DF: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, IBGE, [2007].

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, Revan, 1998.

5. ARTIGO ORIGINAL A SER SUBMETIDO À REVISTA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - ISSN 2316-297X

O RIO GRANDE DO SUL ENTRE TONELADAS, HECTARES E TRABALHADORES: Desafios para a análise do estado de Segurança Alimentar e Nutricional sob a ótica da Produção de Alimentos.

SIQUEIRA, Angélica C.¹

SILVA, Leonardo X.²

COELHO-DE-SOUZA, Gabriela²

Termos de indexação: Segurança Alimentar e Nutricional. Produção de Alimentos. Indicadores. Monitoramento. Políticas Públicas. Rio Grande do Sul.

Index terms: Food Security. Food Production. Indicators. Monitoring. Public Policies. Rio Grande do Sul.

¹ Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança Alimentar e Nutricional (NESAN). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural (PDGR). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Endereço para correspondência: Av. João Pessoa, n. 31 – Centro - Porto Alegre/RS
Telefone para contato: 51 3308.3093
E-mail: ange.siq@gmail.com

² Pesquisador do NESAN. Docente do PGDR/UFRGS.

RESUMO: Atualmente não há um consenso sobre os indicadores e parâmetros para análise dos reflexos da Produção de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), especialmente em nível local. O desenvolvimento de um modelo de diagnóstico apropriado é necessário para assistir o aprimoramento das políticas, do controle social e da atuação de trabalhadores da alimentação coletiva. Foi realizada uma análise sobre dados da Produção de Alimentos no Rio Grande do Sul (RS) no ano de 2006, agregados em indicadores propostos no Plano Nacional de SAN 2012/2015 e nesta pesquisa. Observou-se que a Agricultura Familiar (AF) produz 71% da produção animal, 78% da horticultura, 65% das lavouras permanentes e 33% das lavouras temporárias, abrigando 91% dos estabelecimentos e 83% dos trabalhadores, em 41% da área total. Apenas 1,9% dos agricultores do RS praticam agricultura orgânica, e 62% usam agrotóxicos. As mulheres correspondem a 37% dos trabalhadores, sendo 35% na AF. O destaque para a AF nos indicadores praticados atualmente atende ao monitoramento do fortalecimento deste segmento, mas outras variáveis relevantes para analisar os reflexos da produção agrícola sobre a SAN não estão contempladas, sendo necessário incluir indicadores complementares na prática de monitoramento da Produção de Alimentos.

ABSTRACT: There are currently no consensus about indicators and standards to analyzing the reflections of Food Production on Food Security (FS), especially at local level. Develop an appropriate diagnosis model is necessary to base the policies improvement, the social participation and the work at collective feeding. It was realized an analysis of data about food production in Rio Grande do Sul (RS) at 2006, aggregated in indicators proposed on the FS National Plan of 2012/2015 and on this research. Observed Family Agriculture (FA) produces 71% of animal production, 78% of horticulture, 65% of permanent crops and 33% of temporary crops, counting on 91% of establishments and 83% of the workforce, in 41% of the total area. Only 1.9% of farmers practice organic farm in RS, and 62% use pesticides. Women represent 37% of the workforce, being 35% in FA. The highlight to FA in the indicators currently practiced comply with the monitoring of this segment strengthening, but other relevant variables to analyze the reflections of agricultural production in FS are not contemplated, being necessary including complementary indicators in the food production monitoring practice.

INTRODUÇÃO

Na década de 1940, Josué de Castro já apontava que um dos obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos deve-se ao pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais¹. Desta forma, ampliar os conhecimentos de dimensões pouco estudadas, bem como desenvolver novas formas de análise para problemas já conhecidos, pode ser de auxílio para o monitoramento das ações em vigor, aprimorando novas intervenções.

A questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil está inserida em um contexto institucional permeado de avanços e retrocessos, contando com o envolvimento de atores sociais com diferentes graus de influência em um longo processo de disputas². Passando por diferentes fases, os enfoques das Políticas Públicas acompanharam a evolução dos conceitos e dos instrumentos de análise praticados no país, refletindo a ampliação do entendimento sobre os fatores que condicionam e determinam a alimentação e nutrição dos povos, dos quais a produção de alimentos pode figurar em maior ou menor relevância.

Para elucidar o tema em sua amplitude e complexidade, convém estabelecer as bases para a construção do conhecimento a partir do contexto geral que abriga as questões específicas selecionadas para aprofundamento nesta pesquisa. Deste modo, faz-se necessário tratar da consolidação das políticas públicas e seus instrumentos de monitoramento, seguindo para uma contextualização sobre o desenvolvimento institucional da SAN no país. Tais temas são apresentados com vistas a subsidiar a problematização do quadro de produção de alimentos brasileiro, bem como dos instrumentos de análise praticados nesta área.

REFERENCIAL TEÓRICO

Implantação das políticas públicas brasileiras e seus principais desafios

O desenvolvimento da sociedade capitalista moderna e consolidação dos Estados nacionais trazem consigo o dilema de combater a pobreza, que ao se tornar fonte de instabilidade política e social, suscita a necessidade da construção de Políticas Públicas. No Brasil, a organização da sociedade civil no processo de

redemocratização reforçou esta pauta, fortalecendo a inclusão da equidade e universalização de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais na agenda pública. Esta orientação das políticas pode ser considerada essencial para o desenvolvimento social, visto que o crescimento econômico isolado não garante a redução da desigualdade, necessária para promover o acesso às condições produtivas e às garantias de direitos aos cidadãos³.

Na história política do país podemos observar a adoção deste modelo na gestão dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007 e 2007-2011) e Dilma Rousseff (2011-2014). Em simultâneo a um ajuste macroeconômico, diversos setores das políticas públicas foram expandidos e reorganizados, orientando o desenvolvimento com inclusão social. Desta forma, apesar do custo aos caixas públicos, as ações sociais foram incluídas na estratégia de superação da crise³.

Convém lembrar que a partir da institucionalização do planejamento público em âmbito local determinado pela Constituição de 1988, surgem alguns desafios para alcançar maior efetividade nas políticas sociais. O contexto da descentralização traz os preceitos da participação e subsidiariedade, exigindo ir além da mera proximidade geográfica para alcançar o diálogo efetivo entre gestores e beneficiários³. Neste sentido, a elaboração de instrumentos de monitoramento e avaliação adequados vem adquirindo relevância no setor.

De fato nas últimas décadas a demanda por informações sociais e demográficas nos estados e municípios brasileiros vem crescendo, de forma que os indicadores sociais passam a compor a pauta. Januzzi destaca que o conhecimento do significado, dos limites e potencialidades destes instrumentos pode ser de grande utilidade, pois, se bem empregados, podem contribuir para o dimensionamento das carências a atender⁴. A Organização Mundial da Saúde (OMS) indica que, além da relevância para a agenda; da validade em representar o conceito indicado; e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, um indicador social deve:

- a) ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta;
- b) ser sensível a políticas públicas implementadas;
- c) ser específico a efeitos de programas setoriais;
- d) ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas;
- e) ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis;
- f) ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos;

- g) gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo⁴.

Na prática, tendo em vista as características do sistema de produção de estatísticas públicas no Brasil, é muito raro dispor de indicadores sociais que contemplem todas estas propriedades. Além disso, não existe uma metodologia consolidada para testar a adequação de um indicador de forma objetiva, e os conhecimentos científicos sobre a complexidade dos fenômenos sociais são também limitados, tornando a escolha de indicadores uma tarefa difícil. A avaliação e seleção cabem ao pesquisador, que, imbuído de sua visão e formação teórica, prioriza certos aspectos e seleciona dimensões específicas da realidade, de forma que os diagnósticos se tornam retratos parciais e enviesados da realidade⁴.

O planejamento público é um jogo político que sofre influência legítima de diferentes grupos de pressão, tornando as decisões sempre complexas, já que os recursos são insuficientes para atender à totalidade dos problemas. Desta forma, os indicadores sociais podem ser considerados em seu papel, assistindo o processo de planejamento ao explicitar as demandas de interesse divergentes⁴.

Paradigmas da Segurança Alimentar e Nutricional no contexto da produção de alimentos: breve histórico dos conceitos e políticas brasileiros

A história da Segurança Alimentar e Nutricional remonta ao início do século XX, quando o contexto da escassez dos estoques de alimentos devido aos impactos das Guerras Mundiais, levou o centro do debate mundial para a questão da fome. Culminando em um processo de modernização do setor agrícola para aumentar a produção de alimentos, a alteração do sistema produtivo também impulsionou o êxodo rural, aumentando o desemprego e a precarização social nas periferias².

A partir da década de 1940, os estudos de Josué de Castro passaram a influenciar a assistência alimentar no país, indicando a renda como um dos determinantes da fome. Após a criação do salário mínimo pelo governo Getúlio Vargas, esta visão foi ainda ampliada. A medida não teve efeito significativo devido à baixa formalização do trabalho em uma sociedade majoritariamente rural, incluindo então na pauta a questão da reforma agrária, para democratizar o acesso².

Durante o regime militar o planejamento da produção de alimentos no país foi voltado ao controle da inflação, subjugando as políticas ao crescimento econômico, produtividade e atração de indústrias estrangeiras. Na década de 1970 cabe ainda destacar o lançamento do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição. Apesar de sua efetividade limitada pela insuficiência de recursos e impasses políticos, o programa assinalou um avanço na área ao considerar os impactos negativos da produção de *commodities* de exportação sobre a produção voltada ao consumo interno, e indicar o uso de alimentos básicos nas políticas públicas. Esta abordagem constituiu um marco histórico para o reconhecimento do papel da Agricultura Familiar (AF) na Segurança Alimentar e Nutricional dos brasileiros².

Em 1974 ocorre a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma, consolidando a abordagem social e política da fome, conforme podemos observar neste trecho da declaração final:

As causas da nutrição inadequada são muitas e intimamente inter-relacionadas, incluindo limitações ecológicas, sanitárias e culturais, mas a causa principal é a **pobreza**. Isto, por sua vez, resulta dos **padrões de desenvolvimento socioeconômico**, que [...] tem se caracterizado por um alto grau de **concentração de poder, riqueza e renda** as mãos de relativamente pequenas elites compostas de indivíduos ou grupos nacionais ou estrangeiros (grifo nosso)².

A partir desta abertura, o conceito de fome passou a abranger também relações com fatores socioeconômicos desfavoráveis, em um ciclo que aprofunda o acesso desigual dos indivíduos a bens e serviços básicos. Assim, surge a necessidade de ampliar o conceito utilizado, de forma que o termo “segurança alimentar” passou a ser adotado². Neste sentido, Le Bihan e colaboradores agregam que, embora a pobreza seja, ao mesmo tempo, causa e efeito da subnutrição, o crescimento econômico não traz necessariamente uma melhoria rápida da situação nutricional. A redução da desigualdade é fator fundamental neste processo, tornando as políticas sociais de garantia da equidade essenciais para alcançar resultados positivos⁵.

Posteriormente, considerando o conceito da “fome oculta” desenvolvido por Josué de Castro, os movimentos sociais passaram a incorporar também a dimensão “nutricional”, apontando que o mundo não se divide apenas entre os que passam fome e os que não passam, englobando também aspectos qualitativos⁵. Como resultado, surge em 1985 o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)².

Na gestão do presidente Itamar Franco (1992-1995) vale destacar a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que foi extinto posteriormente pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1992. A partir de 2000 a estabilização econômica permitiu o desenvolvimento de programas de transferência direta de renda ainda no governo de FHC, que, todavia, tiveram sua efetividade limitada pela segmentação dos critérios, banco de dados e método de implantação².

O CONSEA foi retomado na gestão de Lula, a partir de 2003, estabelecendo uma política de atuação governamental na área de SAN baseada na transferência de renda, compras públicas, programas de apoio, participação popular, articulação territorial, e consolidação institucional. Esta abordagem visou ampliar a circulação local de moeda; gerar uma demanda ampla por alimentos, promovendo a geração de emprego e renda para populações em fragilidade socioeconômica; estimular a produção local de alimentos, especialmente da AF, reduzindo os preços; fortalecer as instâncias participativas para atender as necessidades locais; potencializar os recursos das ações sociais em regiões carentes; e, consolidar institucionalmente os avanços².

Neste período ocorreu a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006, desdobrando-se na criação do Sistema Nacional de SAN, na instituição da Política Nacional de SAN (PNSAN), e da Emenda Constitucional nº 64/2010, introduzindo a alimentação no rol dos direitos fundamentais da população brasileira. Estas políticas marcam também a inclusão do princípio da Soberania Alimentar (SA) no planejamento governamental, promovendo o direito das comunidades em garantir a produção de alimentos básicos para sua sobrevivência, reduzindo a dependência externa².

Em 2004, na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é oficializado o conceito atual de SAN, com o seguinte entendimento:

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 sustentáveis⁶.

A definição do termo é um marco histórico, visto que muito além de mera questão de nomenclatura, representa a afirmação do caráter fundamental da alimentação, em quantidade e qualidade, e da compreensão da insegurança alimentar como resultado de uma complexa rede de fatores². Todavia, este conceito ainda não reflete a realidade da população brasileira, de forma que a consolidação da SAN e da SA no país carece da continuidade do debate, subsidiando a identificação de mecanismos para que as políticas praticadas possam ser constantemente aprimoradas². Entre outras ações, esta demanda exige a criação de metodologias de avaliação que contemplem a complexidade do tema⁷.

Análise e avaliação da SAN: como mensurar?

A experiência de monitoramento no Brasil não é extensa, e ainda menos significativa e sistemática no tema de SAN, configurando um desafio para os pesquisadores⁸. Conforme observado na literatura, o problema na quantificação da SAN está associado a seu caráter multidimensional e multidisciplinar, o que a torna complexa não só por envolver muitas facetas, mas também pela relação com outras áreas, de forma que a adoção de diversos métodos pode ser considerada para mensurar este fenômeno⁹. Em nível local a dificuldade é ainda maior, pois grande parte das pesquisas não contemplem as agregações territoriais estaduais e municipais.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação (FAO) utiliza indicadores de disponibilidade calórica média diária per capita, medindo e acompanhando o grau de vulnerabilidade à carência alimentar dos países. Porém, esse indicador não é adequado para identificar a população em risco de insegurança alimentar (IA)⁷. De todo modo, a metodologia de cálculo utiliza dados de importação e exportação dos alimentos, inviabilizando sua prática em agregações territoriais menores, pela ausência de estatísticas que contemplem tais informações.

No Brasil e internacionalmente a SAN também é estimada através de dados sobre o consumo alimentar (quantidade e/ou frequência) e gastos familiares com aquisição de alimentos. A avaliação familiar tem se demonstrado adequada para o diagnóstico de IA e de populações em risco, e, juntamente com indicadores apropriados, também para o acompanhamento e avaliação do impacto de políticas públicas. Porém, os métodos são relativamente complexos e invasivos, sujeitos a

variabilidade (tanto pela habilidade e padronização do entrevistador, quanto pela capacidade de informação do entrevistado), sendo de difícil aplicação e de alto custo em inquéritos populacionais⁷, não havendo dados disponíveis em nível local.

Outra metodologia já bem consolidada é a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). A EBIA tem baixo custo e é de fácil aplicação, sendo utilizada para estimar a prevalência dos diversos níveis de IA, identificar populações de risco, e quando agregada a outros indicadores, pode auxiliar no estudo dos determinantes e consequências da IA. Isoladamente a EBIA não contempla a complexidade de um fenômeno multidimensional como a SAN, mas inseri-la em instrumentos de coleta de informações de pesquisas amplas que alcancem níveis territoriais menores pode ser uma boa opção⁷. Contudo, até então estes dados ainda não estão disponíveis.

Por fim, há a proposta oficial do governo federal, consistindo em um sistema de indicadores voltados ao monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Esta metodologia indica sete dimensões, recomendadas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN 2012-2015): a) Dimensão I- Produção de alimentos; b) Dimensão II – Disponibilidade de alimentos; c) Dimensão III - Renda e condições de vida; d) Dimensão IV - Acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; e) Dimensão V - Saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; f) Dimensão VI - Educação; e g) Dimensão VII - Programas e ações relacionadas a SAN^{10,11}.

Tendo em vista que o Brasil é um país de dimensões territoriais significativas e diversidades regionais marcantes, a tradução de indicadores nacionais corre o risco de encobrir realidades locais e suas particularidades¹². Desta forma, é necessário empreender grande esforço para superar uma lacuna histórica das estatísticas populacionais, as quais carecem de dados para a composição dos indicadores sugeridos em níveis territoriais menores¹³.

Assim, surge a demanda de desenvolver pesquisas para sistematizar e esclarecer as informações sobre SAN nos estados e municípios. Buscando operacionalizar esses indicadores no Rio Grande do Sul (RS) foi criado o Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul (OBSSAN-RS) pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em SAN, em parceria com o CONSEA do estado (CONSEA-RS) e o Departamento de Informática da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). No processo de construção e análise dos indicadores da Dimensão I (Produção de Alimentos) para o RS,

observou-se que esta temática é permeada de controvérsias, constituindo um desafio para a análise da SAN a partir de informações sobre a produção agrícola local, de forma que esta relação merece ser aprofundada para subsidiar avaliações consistentes das Políticas Públicas em curso¹⁴.

Reflexos da Produção de Alimentos na SAN: um olhar a ser aprofundado

Observa-se que a relação entre a SAN e a Produção de Alimentos apresenta-se segmentada na literatura, indicando diferentes conexões em cada trabalho estudado, sem haver ainda uma proposta que sintetize estas reflexões. Da mesma forma, metodologias de análise dos impactos destas relações, que contemplem a complexidade do tema, são incipientes, implicando em uma lacuna para avaliações neste campo do conhecimento. Sendo assim, torna-se necessário desenvolver uma reflexão crítica sobre a adequação das metodologias atualmente utilizadas no Brasil.

Pesquisas vêm demonstrando há anos que o problema da insegurança alimentar no Brasil possui maior relação com o acesso do que com a produção de alimentos, devido à expressiva desigualdade. Contudo, reconhecer que o acesso é crucial na superação dos problemas de alimentação e nutrição, não deve refletir em uma postura que considere como resolvida a questão da produção de alimentos^{15,16}.

Para a FAO, os sistemas alimentares envolvem pessoas, instituições e processos nos quais os alimentos são produzidos, processados e oferecidos aos consumidores¹⁷. Segundo Maluf, as técnicas, instrumentos e conhecimentos utilizados na agricultura refletem as opções de desenvolvimento de um país (ou região), conectando a produção a aspectos socioeconômicos, culturais, espaciais e ambientais relacionados ao modelo adotado¹⁶. Desta forma, as condições em que os alimentos serão ofertados, em quantidade e qualidade, podem ser afetadas em diversos pontos da cadeia produtiva¹¹.

O modelo produtivo influencia o próprio acesso aos alimentos, como podemos perceber pelos reflexos do aumento da produção mundial de alimentos sobre a queda de preços dos produtos agrícolas, promovendo a ampliação do acesso à população em certo período. Por outro lado, nos últimos anos esta relação por vezes tem afetado negativamente o acesso, devido à instabilidade dos preços e escalada da especulação financeira com as *commodities*. Além disso, a pobreza rural

persistente e as mudanças climáticas têm apontado a insustentabilidade deste modelo, o que poderá afetar as possibilidades de consumo¹¹.

Contudo, ao buscar informações sistematizadas sobre os impactos da Produção de Alimentos na SAN o pesquisador não encontrará trabalhos que indiquem um consenso sobre os indicadores e parâmetros mais apropriados para sua análise. E mesmo se tratando apenas de dados brutos indicados em modelos já consolidados, é possível obter sucesso apenas em nível nacional e regional, visto que: ou os dados não estão disponíveis para agregações territoriais menores; ou tais dados podem subestimar as especificidades de estados e municípios quando limitados e tais modelos de análise. Sendo assim, estudos em nível local demandam a identificação de outras variáveis, bem como o desenvolvimento de um modelo de diagnóstico próprio, para assistir o aprimoramento de Políticas Públicas no tema.

O monitoramento da Produção de Alimentos é indicado na Dimensão I do PlanSAN, contemplando dados que refletem a quantidade produzida e a área de produção de gêneros alimentares, em sistemas de produção Agricultura Familiar (AF) ou não Familiar (ANF), obtidos a partir do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). Estas informações devem ser agregadas, gerando os seguintes indicadores:

- 1) Percentual da produção da agricultura familiar na produção total de alimentos (por produtos);
- 2) Percentual da área ocupada pela agricultura familiar em relação à área total de produção;
- 3) Percentual da área ocupada por grupo dos principais produtos dirigidos para alimentação no mercado interno em relação à área total;
- 4) Percentual da área sob utilização de sistemas sustentáveis de produção¹⁰.

Com relação às informações já contempladas nos indicadores, cabe observar que o PlanSAN não sugere parâmetros de análise, demandando o desenvolvimento de reflexões subjetivas para avaliação dos resultados obtidos. Neste sentido, é importante citar as ponderações de Hoffmann sobre os dados que compõem estes indicadores. Conforme lembra o autor, a contribuição da AF indicada no Censo Agropecuário se refere apenas à participação na produção total dessa lavoura, não podendo levar o pesquisador a concluir que se trata da contribuição efetiva para a alimentação dos brasileiros¹⁸. O autor afirma que é praticamente impossível avaliar, com precisão razoável, a parcela da matéria-prima usada na produção dos alimentos

consumidos no Brasil que se origina da produção da AF, pois seria necessário analisar detalhadamente as cadeias de produção e comercialização dos alimentos. Além disso, de um ponto de vista econômico, não seria correto considerar apenas os fluxos físicos de mercadorias, visto que as divisas necessárias à importação de gêneros que a produção interna não é suficiente para atender são obtidas, em parte, por meio da exportação de outros produtos¹⁸.

Desta forma, especialmente no que se refere ao indicador 3 (Percentual da área ocupada por grupo dos principais produtos dirigidos para alimentação no mercado interno em relação à área total), estas ressalvas devem ser consideradas, limitando a análise à dimensão da produção, sem transferir seus resultados para a ótica do consumo. Vale ressaltar que estas considerações não invalidam a relevância dos resultados do indicador, o qual, desde que avaliado adequadamente, pode contribuir na análise da produção de alimentos, especialmente sob a ótica da Soberania Alimentar.

Para o indicador 3 cabe ainda outra reserva: não são indicados os gêneros alimentares que devem compor o cálculo. Neste sentido, podemos avaliar a disponibilidade de estatísticas de produção referentes a estes alimentos no Censo Agropecuário, o qual é a fonte de dados utilizada para os demais indicadores. Conforme Vannier-Santos e colaboradores ressaltam, a utilização de informações oriundas de uma única pesquisa para mensuração da SAN, ao contrário de limitante, tende a contribuir para uma visão mais ampla da questão, uma vez que permite o cruzamento com as demais informações levantadas na pesquisa, potencializando as possibilidades de análise⁹.

Considerando as questões levantadas, o presente trabalho busca contribuir para a sistematização dos dados de Produção de Alimentos no estado do Rio Grande do Sul, visando fornecer subsídios para a interpretação de indicadores de produção de alimentos, bem como para a complementação do modelo adotado atualmente para o monitoramento e aprimoramento da Política em nível estadual. A partir de tais elementos, espera-se auxiliar no desenvolvimento de diagnósticos sobre as influências do sistema de produção de alimentos na SAN e na garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) da população gaúcha, agregando elementos para a atuação do controle social e de trabalhadores de diversas áreas ligadas a alimentação de coletividades.

METODOLOGIA

Estudo descritivo com análise quantitativa sobre dados da Produção de Alimentos no estado do Rio Grande do Sul (RS) no ano de 2006, segundo o último Censo Agropecuário. A coleta foi realizada em banco de dados público, através do Sistema IBGE de Recuperação de Automática (SIDRA), do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), disponível *online*.

As informações foram sistematizadas em tabela padronizada em software livre Apache OpenOffice.org Calc 3.4.1, agregando dados específicos através de cálculos percentuais para composição dos indicadores propostos no PlanSAN 2012/2015 para a Dimensão I (Produção de Alimentos), e de indicadores adicionais propostos no presente trabalho, detalhados na Tabela 1. Com relação ao indicador 3, o critério para seleção dos produtos foi a disponibilidade de informações no banco de dados consultado. E quanto ao indicador 4, foram selecionados dados por número de estabelecimentos, visto que não há dados de área ocupada para a prática de agricultura orgânica em nível estadual, como sugerido no indicador nacional. Ainda, foram adicionados dados de uso de agrotóxicos, conforme praticado em análises nacionais, visto que ainda não há outra metodologia consolidada na literatura para avaliação de sustentabilidade dos sistemas de produção.

Tabela 1 - Sistematização dos dados selecionados em indicadores agregados.

Indicador 1 - Percentual da produção da agricultura familiar na produção total de alimentos (por produtos)

Produtos de origem animal

Número de cabeças de aves nos estabelecimentos agropecuários de AF e ANF

Número de cabeças de suínos nos estabelecimentos agropecuários de AF e ANF

Número de cabeças de bovinos nos estabelecimentos agropecuários de AF e ANF com pecuária de corte

Litros de leite nos estabelecimentos agropecuários de AF e ANF com pecuária de leite

Dúzias de ovos nos estabelecimentos agropecuários de AF e ANF com galinhas

Produtos de origem vegetal

Toneladas da horticultura (a) produzidas na AF e ANF

Toneladas das lavouras permanentes nos estabelecimentos agropecuários (b) de AF e ANF

Toneladas das lavouras temporárias nos estabelecimentos agropecuários (c) de AF e ANF

Indicador 2 - Percentual da área ocupada pela agricultura familiar em relação à área total de produção

Área em hectares nos estabelecimentos agropecuários de AF e ANF

Área em hectares de lavouras nos estabelecimentos agropecuários de AF e ANF

Área em hectares de pastagens nos estabelecimentos agropecuários de AF e ANF

Área em hectares nos estabelecimentos agropecuários de AF e ANF com pecuária de corte

Indicador 3 - Percentual da área ocupada por grupo dos principais produtos dirigidos para alimentação no mercado interno em relação à área total

Área plantada em hectares na lavoura permanente nos estabelecimentos agropecuários(b) de AF e ANF

Área plantada em hectares na lavoura temporária nos estabelecimentos agropecuários(c) de AF e ANF

Indicador 4 - Percentual dos estabelecimentos sob utilização de sistemas sustentáveis de produção

Número de estabelecimentos agropecuários de AF e ANF com uso de agrotóxicos

Número de estabelecimentos agropecuários com uso de agricultura orgânica

Indicador 5 - Percentual dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar no total de estabelecimentos

Número de estabelecimentos agropecuários de AF e ANF

Indicador 6 - Percentual dos trabalhadores da agricultura familiar em relação ao total de trabalhadores empregados em estabelecimentos agropecuários

Número de trabalhadores agropecuários de AF e ANF com e sem laço familiar

Indicador 7 - Percentual da participação de mulheres nos estabelecimentos agropecuários

Número de mulheres que dirigem estabelecimentos agropecuários de AF e ANF

Número de mulheres que trabalham em estabelecimentos agropecuários de AF e ANF

AF: Agricultura Familiar

ANF: Agricultura não Familiar

(a) Gêneros da horticultura selecionados: Abobrinha, Acelga, Agrião, Aipo, Alcachofra, Alecrim, Alface, Alho-porró, Almeirão, Aspargo, Batata-baroa (mandioquinha), Batata-doce, Berinjela, Bertalha, Beterraba, Boldo, Brócolis, Camomila, Caruru, Cebolinha, Cenoura, Chicória, Chuchu, Cogumelos, Couve, Couve-flor, Erva-doce, Ervilha (vagem), Espinafre, Gengibre, Hortelã, Inhamé, Lentilha, Manjeriço, Milho verde (espiga), Morango, Mostarda (semente), Nabiça, Nabo, Orégano, Pepino, Pimenta, Pimentão, Quiabo, Rabanete, Repolho, Rúcula, Salsa, Tomate (estaqueado), Vagem (feijão vagem)

(b) Gêneros da lavoura permanente selecionados: Abacate, Açaí (fruto), Acerola, Ameixa, Amora, Banana, Café arábica em grão (verde), Caqui, Carambola, Erva-mate, Figo, Fruta-de-conde, Goiaba, Jabuticaba, kiwi, Laranja, Lima, Limão, Louro (folha), Maçã, Manga, Mamão, Maracujá, Nectarina, Palmito, Pera, Pêssego, Pitanga, Romã, Tangerina (bergamota, mexerica), Uva (mesa), Uva (vinho ou suco)

(c) Gêneros da lavoura temporária selecionados: Abóbora (moranga, jerimum), Alho, Amendoim em casca, Arroz em casca, Aveia branca em grão, Batata-inglesa, Cana-de-açúcar, Cebola, Centeio em grão, Colza (canola), Ervilha em grão, Feijão preto em grão, Feijão de cor em grão, Feijão fradinho em grão, Feijão verde, Gergelim (semente), Girassol (semente), Mandioca (aipim, macaxeira), Melancia, Melão, Milho em grão, Soja em grão, Sorgo em grão, Tomate rasteiro (industrial), Trigo em grão, Trigo preto em grão, Triticale em grão

Para fins de análise, os resultados foram avaliados conforme proposições encontradas na literatura, discutindo as possíveis interpretações sobre as influências do sistema produtivo na Segurança Alimentar e Nutricional do RS. Tais ponderações servem de base para avaliar a adequação do sistema de monitoramento proposto na Dimensão I do PlanSAN, indicando alterações específicas para aprimorar sua aplicação em diagnósticos em nível estadual.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro indicador calculado se refere à quantidade produzida de diversos gêneros alimentares. Neste sentido, o CONSEA vem levantando que a política agrícola deve ser orientada pela ótica da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, e promoção do DHAA¹¹. Para tal, Burity e colaboradores sugerem que a produção de alimentos deve atender a alguns fatores: a) oferta suficiente para atender a demanda; b) estabilidade e continuidade para garantir a oferta permanente; c) autonomia para alcançar a autossuficiência nacional de alimentos básicos; e, d) sustentabilidade do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural, visando à garantia das condições de SAN às futuras gerações¹⁹.

Os resultados observados no RS (Figuras 1, 2 e 3) corroboram com as afirmações da importância da AF, indicando seu fortalecimento como estratégia estrutural para a segurança alimentar¹⁹. A agricultura familiar é produz 111.495.696 cabeças de animais, 220.241 toneladas de hortaliças, 829.407 toneladas de frutas (lavoura permanente) e 8.388.748 toneladas de cereais e legumes (lavoura temporária). Com relação aos gêneros da horticultura, observa-se menos de 50% da produção sob responsabilidade da AF apenas na produção de cogumelos, hortelã, aipo e camomila, e mais de 80% em 26 gêneros, dos 50 analisados. Na lavoura permanente o quadro também é de expressiva contribuição da AF (Figura 2). Conforme detalhado na Tabela 1, esta categoria contempla 32 alimentos, sendo a maioria frutas (com exceção apenas do café, da erva-mate e do louro), e apenas 05 itens tem produção da AF abaixo de 50% (romã, maçã, jaboticaba, pêra e goiaba), e 15 são fornecidos em mais de 80% de sua totalidade pela AF. Na produção animal, a contribuição da AF também é considerável (71%), sendo mais significativa na produção de leite, suínos e aves (Figura 1).

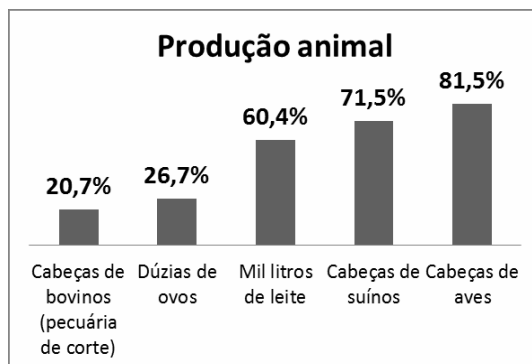


Figura 1 – Percentual da AF na produção de gêneros de origem animal no RS em 2006.

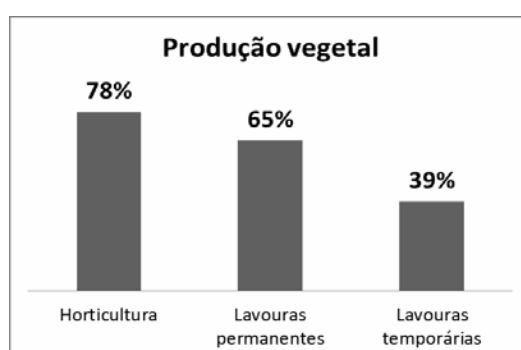


Figura 2 – Percentual da AF na produção de gêneros de origem vegetal no RS em 2006.

Por outra perspectiva, podemos observar que os reflexos da produção na SAN atingem também a dimensão qualitativa. Estudos têm evidenciado que o problema não se refere apenas a dificuldade em adquirir alimentos adequados, mas também no crescente acesso a alimentos de baixo teor nutricional¹³. A diminuição da diversidade da produção agrícola é um fator que adquire grande relevância neste sentido, pois afeta a variedade de alimentos e micronutrientes disponíveis^{5,20}.

Analisando esta questão, os dados do RS demonstram que a produção realizada pela AF pode contribuir para a SAN, tendo em vista que este segmento é responsável pelo cultivo da maior parte das hortaliças e frutas no estado, tanto em quantidade quanto em variedade. Desta maneira, a AF disponibiliza uma ampla diversidade de alimentos de alto valor nutricional na região, atendendo às indicações de Mühlbach, que reafirma a importância da diversificação produtiva e valorização das culturas alimentares regionais para a garantia da SAN em âmbito local²⁰.

Com relação às lavouras temporárias, cabe maior detalhamento para compreensão do papel da AF na produção destes gêneros. Os dados reafirmam o

que já vem sendo discutido por outros autores: o papel da AF não se restringe ao abastecimento do mercado interno. Sua presença é claramente mais expressiva na produção dos gêneros que são destinados ao consumo *in natura*, mas mesmo naqueles produtos tradicionalmente vinculados à exportação e processamento industrial, os agricultores familiares têm uma sensível contribuição²¹.

Contudo, conforme podemos observar no detalhamento exposto na Figura 3, percebe-se que em 15 dos 27 gêneros analisados, a participação da AF supera a marca dos 50%. Vale ainda ressaltar que tais gêneros são itens que compõe a mesa dos brasileiros, o que pode contribuir para a oferta local de alimentos.

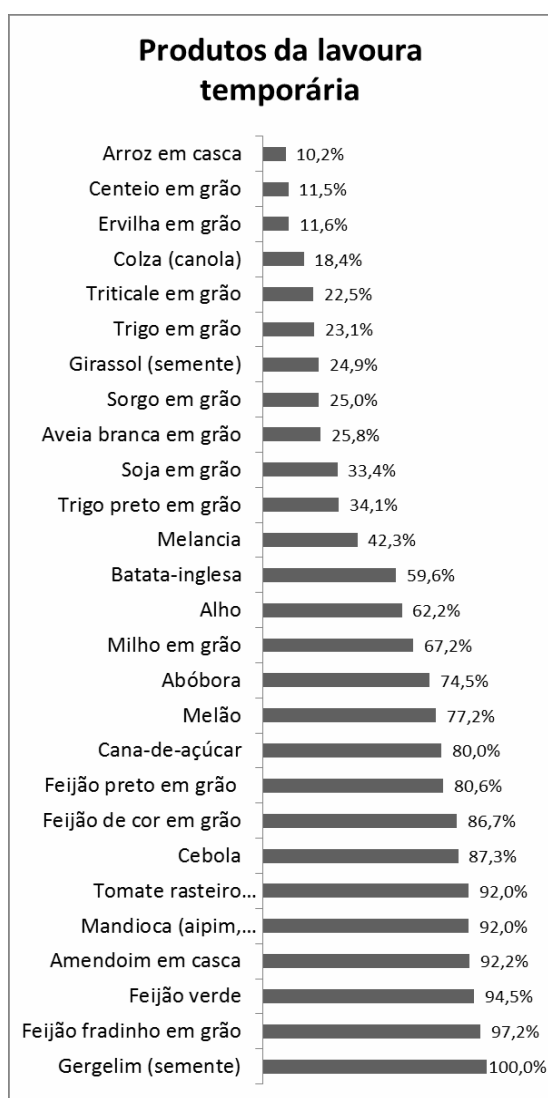


Figura 3 – Percentual da AF na produção das lavouras temporárias nos estabelecimentos agropecuários do RS em 2006.

Outra questão que deve ser destacada é que alguns dos itens que tem menor participação da AF correspondem a gêneros produzidos em quantidades muito expressivas (como o arroz, a soja e o trigo). Desta forma, se tratarmos a avaliação por uma perspectiva de Soberania Alimentar, é possível que a contribuição da AF nestes produtos seja suficiente para o abastecimento interno, o que pode configurar um indicativo positivo para a SAN no estado.

Todavia, não devemos desconsiderar a importância da produção de excedentes para exportação, os quais exercem papel na balança comercial, viabilizando a importação de gêneros não produzidos localmente e outras questões que podem causar impacto na SAN da população. Sendo assim, esta análise pode ser útil especialmente no processo de avaliação e aprimoramento de políticas que visem o abastecimento interno, bem como para subsidiar reflexões sobre o resgate e valorização da cultura alimentar local, priorizando os gêneros cultivados pelos agricultores da região.

A participação expressiva da AF na produção de alimentos também é observada a nível nacional. A AF fornece 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite, 59% de suínos, 50% de aves, 30% dos bovinos, além de 63% da horticultura^{10,13}. Apesar da similaridade em uma avaliação superficial, estes dados ratificam a relevância da análise regional, pois em uma comparação mais detalhada, observa-se que os percentuais apresentam diferenças significativas (como em relação ao arroz, a produção de suínos, aves e da horticultura), de modo que políticas públicas e demais ações direcionadas nesta dimensão poderiam indicar demandas diferenciadas, limitando a efetividade dos resultados esperados.

Com relação aos Indicadores 2, 3 e 5, os resultados corroboram com as afirmações de outras publicações, indicando que a agricultura brasileira é caracterizada por uma distribuição desigual dos diferentes gêneros na área plantada, sendo as áreas de maior extensão reservadas às culturas voltadas para exportação, e as menores para os alimentos dirigidos ao mercado interno¹⁰. Esta realidade se deve, em parte, pela forte produção de *commodities* e especialização produtiva¹¹, contribuindo para que a concentração da terra seja até hoje predominante na produção agrícola do Brasil. Dados nacionais demonstram que, em 2006, propriedades acima de 500 hectares ocupavam 56% da área total, correspondendo a apenas 2% do total de estabelecimentos. Em contraposição, propriedades de até

50 hectares correspondiam a 82% do total de estabelecimentos, ocupando apenas 13% da área total. Os estabelecimentos da agricultura familiar (AF) correspondiam a 84%, ocupando 1/4 da área total¹⁰.

No Rio Grande do Sul, 91% dos estabelecimentos agropecuários eram da AF (400.098 estabelecimentos), ocupando 41% (8.338.527 hectares) da área total. Com relação aos gêneros cultivados, observamos na Figura 4 que a extensão de terras voltada às lavouras permanentes é ínfima, sendo as maiores áreas ocupadas pela produção de uva (vinho ou suco), erva-mate, laranja, banana, pêssigo, tangerina, maçã, uva (mesa), caqui e ameixa. Demais gêneros representaram menos de 0,01% da área total de produção dos estabelecimentos agropecuários gaúchos, com expressiva participação da AF.

Já para a lavoura temporária, o cenário se modifica, ocupando grandes extensões da área total de produção do estado, sendo as menores áreas cultivadas pela AF. A soja foi o gênero que ocupa maiores extensões de área (17% da área total), seguida pelo milho (6%), arroz (4%) e trigo (3%). Estes gêneros também são os itens com maior participação da ANF em sua produção. O restante da área destinada às lavouras temporárias é voltada ao cultivo de 23 itens alimentares, sendo os mais expressivos em termos de extensão de área ocupada, o feijão preto, a aveia, a mandioca e a cana-de-açúcar. Com exceção da aveia, a área de produção destes alimentos é majoritariamente ocupada pela AF (mais de 85% de cada área analisada).

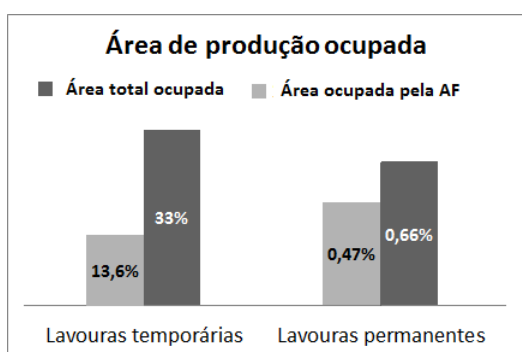


Figura 4 – Percentual da área ocupada para produção das lavouras temporárias e permanentes nos estabelecimentos agropecuários do RS em 2006.

Estes resultados podem contribuir para reiterar os argumentos de Maluf, que sugere que a agricultura de base familiar pode ser considerada como a forma mais conveniente de ocupação social do espaço agrário, promovendo a equidade e a

inclusão social em paralelo a uma maior e mais diversificada oferta de alimentos produzidos de forma sustentável. O autor ressalta os benefícios também da organização espacial destes pequenos produtores que usualmente estão próximos aos centros de consumo, proporcionando qualidade, confiabilidade e identificação com hábitos locais. A dinâmica regional também amplia as possibilidades de aproveitar vantagens de aglomeração (*clustering*), como a geração e difusão de inovações, ganhos de escala (transporte, comercialização) e apropriação de competências regionais (qualificação do trabalho, recursos naturais específicos)¹⁶.

Alfredo Luiz associa o papel da produção local também à Soberania Alimentar, expondo que:

- 1) alimentos tradicionais geralmente são nativos ou bem adaptados às condições de clima e solo do local, o que tende a proporcionar eficiência à produção, baixando custos e elevando a produtividade;
 - 2) produtos de consumo alimentar local, em geral, consumidos in natura, ganham em qualidade ao serem comercializados imediatamente depois de colhidos (alimentos frescos);
 - 3) a proximidade entre produtores e consumidores facilita a logística de distribuição e diminui o espaço para intermediários no processo, contribuindo para a redução dos custos ao consumidor ou melhor remuneração ao produtor;
 - 4) as relações interpessoais entre produtores e consumidores, facilitadas pela proximidade física, podem interferir positivamente no compromisso entre esses atores, tanto no compromisso do produtor com a qualidade nutricional e sanitária dos produtos e com a conservação ambiental, quanto no compromisso do consumidor na preferência pelos fornecedores locais e a disposição em remunerar de forma adequada a fonte local de sua alimentação saudável;
 - 5) a produção local exige mão de obra e gera renda, o que, como vimos, diminui a insegurança alimentar.
- É um sistema que se retro-alimenta, ou seja, promover a soberania obriga a produção local, que gera emprego e renda, que aumenta a demanda por produtos e assim por diante²².

Convém observar que os dados avaliados não demonstram objetivamente o destino da produção da AF para consumo local. Tais argumentos, todavia, são considerados nesta discussão tendo em vista a possibilidade de configuração de cadeias curtas a partir da produção de pequenas propriedades, sendo indicada como prática comum deste setor nos trabalhos citados. Além disso, a presente análise visa contribuir para o esclarecimento das relações entre a produção e a SAN, de forma que torna-se interessante discutir os possíveis impactos do estímulo ao desenvolvimento local para fomentar o debate em torno dos sistemas alimentares.

Prosseguindo para a avaliação do indicador 4, é válido citar as reflexões de Le Bihan e colaboradores, discutindo que a orientação da produção por critérios de mercado, observada nos sistemas produtivos atuais, prioriza a alta produtividade sobre os parâmetros nutricionais e de saúde. Tal conduta permite, por exemplo, o uso excessivo de agrotóxicos e o alongamento das cadeias produtivas, resultando em alimentos contaminados, altamente processados e com teor de nutrientes reduzido em relação aos produtos frescos e *in natura*⁵.

Em nível nacional observa-se que em 2006 apenas 1,8% dos agricultores empregavam sistemas de produção orgânica. Com relação ao uso de agrotóxicos, soja, milho, cana, algodão e citros são as culturas que mais os utilizam¹³. E as hortaliças, embora representem apenas 30% do volume global de agrotóxicos, consomem de 4 a 8 litros por hectare¹⁰. No RS, os dados demonstram que em 2006 apenas 8.532 (1,9%) dos estabelecimentos agropecuários do RS praticaram agricultura orgânica, e 253.673 (62%) utilizaram agrotóxicos. Apenas os dados referentes ao uso de agrotóxicos permitem desagregação para AF e ANF, detalhados na Figura 5.

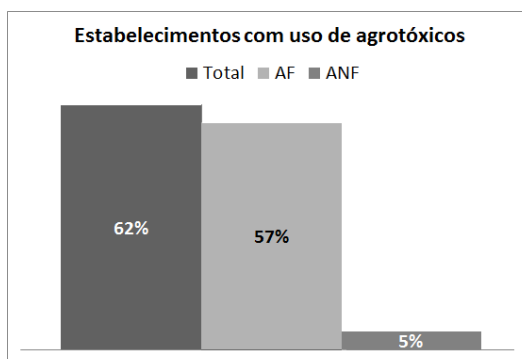


Figura 5 – Percentual dos estabelecimentos agropecuários do RS que fizeram uso de agrotóxicos em 2006.

Tendo em vista que a AF compreende um número maior de estabelecimentos agropecuários, este indicador deve ser analisado com cuidado. Apesar da aparente diferença entre os percentuais da AF e ANF observada na análise do total de estabelecimentos, em uma avaliação separada destas categorias, observa-se que 253.673 de um total de 400.098 (63%) estabelecimentos de AF utilizam agrotóxicos, e 20.178 de um total de 41.374 (49%) dos estabelecimentos de ANF também têm esta prática. Desta forma, embora a AF mantenha-se com percentual maior, a ANF

demonstra igualmente expressivo contingente de seus membros utilizando estas substâncias no manejo da produção.

Esta avaliação pode ainda ser aprofundada estabelecendo uma relação com a área dos estabelecimentos avaliados. Tendo em vista que a área total ocupada pelos estabelecimentos agropecuários da ANF é maior, é possível que o uso de agrotóxicos nestes estabelecimentos se torne mais expressivo do que na AF. Todavia, atualmente não há dados disponíveis que possam esclarecer esta hipótese.

Com relação ao indicador 6, observa-se na Figura 5 que a grande maioria dos trabalhadores ocupados em estabelecimentos agropecuários está empregada na AF, totalizando 1.131.636 indivíduos. Estes dados corroboram com resultados nacionais. No Brasil a AF absorve 75% de toda a população ocupada em estabelecimentos agropecuários^{10,13}.

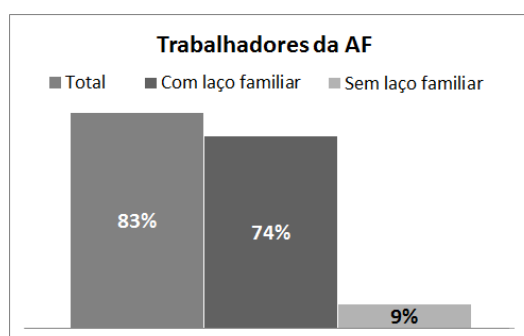


Figura 6 – Percentual dos trabalhadores da AF ocupados nos estabelecimentos agropecuários do RS em 2006.

Neste sentido, ressalta-se outra questão fundamental para avaliação da SAN no estado. Retomando uma ótica voltada à Soberania Alimentar, lembramos que este conceito não trata só da garantia de alimentos para toda a população, mas também dos direitos a terra, território, água e a possibilidade de decidir o que, como, quanto e para onde produzir^{11,13}. Desta forma, cabe observar que a SAN abrange tanto os segmentos sociais que irão consumir os alimentos, quanto os responsáveis pela produção: os agricultores²¹.

Assim, a AF, além de produtora de alimentos, também deve ser vista por outra perspectiva. Este segmento é formado por um contingente significativo de trabalhadores, cidadãos, portadores de direitos, que asseguram sua reprodução social e econômica através da agricultura. Portanto, além da ótica de fornecimento, as conexões da SAN com a produção de alimentos também devem contemplar um

olhar sobre o desenvolvimento econômico e social do espaço rural. Neste sentido, Caume cita a necessidade de enfrentamento da pobreza rural, ressaltando que são nestas áreas que se concentram os mais elevados índices de pobreza e IA²¹.

Observando os dados para o RS, verifica-se que o fortalecimento da AF pode agregar contribuições importantes para a SAN, tendo em vista que este segmento proporciona mais postos de trabalho para os agricultores. Neste contexto, Carvalho Filho indica ainda a necessidade da reforma agrária em paralelo às demais políticas. O acesso a terra, segundo o autor, possibilita a integração de mais agricultores ao sistema produtivo, alcançando principalmente aqueles que se encontram em maior vulnerabilidade, pois permanecem excluídos do modelo de produção atual¹⁵.

Para uma avaliação mais aprofundada, podemos observar também os resultados do indicador 7 (Figura 6), demonstrando a questão de gênero imbuída na agricultura brasileira. Historicamente, subsistem fortes desigualdades entre homens e mulheres nas ocupações do grupamento agrícola, de forma que em 2006 a proporção de homens e mulheres ocupados nos estabelecimentos agropecuários em nível nacional era de 70% para os homens e 30% para as mulheres¹⁰.

No Rio Grande do Sul as mulheres representam 37% da mão-de-obra dos estabelecimentos agropecuários do estado (460.910 trabalhadoras), sendo que apenas 5% deste contingente de trabalhadoras estão ocupadas em estabelecimentos da ANF. Já na posição de direção do estabelecimento, a participação é ainda menor, totalizando 40.837 trabalhadoras (9%), com 8% desta população atuando na AF. Estes dados demonstram que esta população permanece em situação de vulnerabilidade, o que pode agravar seus riscos de IA.

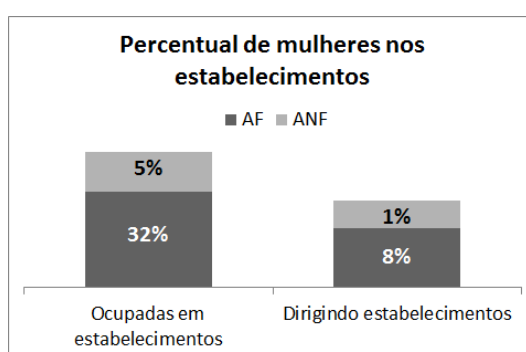


Figura 7 – Percentual da participação de mulheres nos estabelecimentos agropecuários do RS em 2006.

Para esclarecer esta questão, Siliprandi ressalta que a ocupação de posições precárias e instáveis, com pouco poder de decisão na unidade familiar pelas mulheres demonstra a persistência da baixa autonomia econômica e pessoal das trabalhadoras rurais. Desta forma, as mulheres apresentam maior vulnerabilidade à insegurança alimentar, apresentando maior probabilidade de serem pobres. Isto se torna especialmente preocupante quando observamos o aumento de mulheres chefes de família no meio rural, sendo que sua renda permanece menor do que a dos homens, tanto em nível individual quanto familiar²³.

Além disso, a maior participação das mulheres na produção de alimentos também pode contribuir para a SAN das famílias e da região, visto que contribuem em algumas atividades ligadas ao desenvolvimento de sistemas produtivos de caráter sustentável e ligados à promoção de saúde e cultura, como a revitalização do uso de plantas medicinais; o desenvolvimento de experiências de produção em pequena escala, sem uso de agrotóxicos, baseadas nos princípios da agroecologia e centradas em circuitos locais de comercialização; a manutenção de conhecimentos, historicamente acumulados, de preparo dos alimentos; e, a preservação e aclimação de espécies (por meio de bancos de sementes ou de conservação nas propriedades)²⁴.

Percebe-se, portanto, que podem ser estabelecidas diversas conexões entre a produção de alimentos e a SAN, transcendendo uma mera questão quantitativa para fornecer suprimento às necessidades energéticas da população. Atualmente, com as questões de nutrição incluídas na esfera dos direitos humanos, é possível centrar esforços para alterar o paradigma dos sistemas alimentares, adotando modelos sustentáveis e benéficos para a saúde. A busca pela garantia da SAN está inserida em um contexto no qual o acesso ao alimento é determinado pelas leis de mercado, sujeitando-se a formas de produção, distribuição e consumo orientados por critérios de produtividade e lucro, de forma que parâmetros como saúde, sustentabilidade, cultura e equidade podem adquirir menor relevância⁵. Desta forma, é importante que avaliações sobre os impactos do modelo atual de produção de alimentos sejam aprofundadas, subsidiando a continuidade do debate na área.

Além dos indicadores calculados no presente trabalho, outros avanços ainda são necessários, tendo em vista que questões relevantes não puderam ser aferidas pela metodologia utilizada. Neste sentido, destacamos ainda outro assunto que compõe a discussão das relações da SAN com a produção de alimentos. Grisa e

colaboradores ressaltam uma prática da AF que, embora tradicional e fundamental para a SAN, por vezes passa despercebida em análises destas populações: a produção para autoconsumo. Esta produção, além de garantir a autonomia das famílias sobre uma dimensão vital (a alimentação), viabiliza uma fonte de renda alternativa, que apesar de não monetária, contribui para maior estabilidade econômica das famílias rurais. Além disso, ao ampliar o leque de estratégias para o sustento, reduz a vulnerabilidade da família, promovendo maior autonomia e controle sobre as escolhas alimentares. Estes alimentos também contribuem para a SAN da família nos quesitos qualitativos e culturais, visto que, geralmente, esta prática é realizada sem agrotóxicos, e os alimentos são coerentes com os hábitos locais²⁵.

CONCLUSÕES

O destaque para a Agricultura Familiar (AF) nesta Dimensão busca o monitoramento do fortalecimento deste segmento, há décadas focalizado pelas políticas públicas do país. Tal questão certamente é fundamental na avaliação da SAN, como já apontado anteriormente. Todavia, observa-se que outras variáveis importantes da produção agrícola não estão contempladas adequadamente nesses indicadores, como a diversidade, a produção de gêneros nativos, a abrangência territorial, o contingente de trabalhadores envolvidos na produção, a participação das mulheres, e a produção para o autoconsumo.

Os resultados observados demonstram a relevância de que tais detalhes sejam considerados na avaliação da produção de alimentos quando buscamos analisar seus impactos sobre a SAN. Desta forma, sugere-se que futuras pesquisas e metodologias de monitoramento e avaliação no tema considerem a inclusão de indicadores sensíveis a tais questões, explicitando as limitações das políticas praticadas atualmente e demonstrando caminhos para seu aprimoramento, bem como para o desenvolvimento de sistemas produtivos voltados a SAN e a SA.

Outros avanços no desenvolvimento de metodologias de avaliação neste sentido também são indicados. A partir das avaliações realizadas no presente trabalho, observou-se que pode ser relevante aprimorar o indicador 3 com a elaboração de uma lista de referência dos alimentos mais consumidos pela população, o que pode ser assistido por uma análise sobre a aquisição de produtos

pelas famílias brasileiras, segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares. Além disso, aprofundando a avaliação em uma ótica de Soberania Alimentar, os dados quantitativos de produção podem ainda compor cálculos de *per captas*, os quais, comparando com necessidades estimadas da população, podem fornecer informações sobre a capacidade de autossuficiência para o abastecimento interno.

Por fim, é importante ressaltar que este trabalho não tem a pretensão de esgotar a análise no tema, mas busca trilhar alguns passos para dar luz às lacunas que permanecem na avaliação da Produção de Alimentos, indicando metodologias de análise que possam contemplar a amplitude e complexidade da avaliação da SAN nesta dimensão. De modo que outras pesquisas considerem as reflexões levantadas neste estudo, agregando dados e formas de análise aqui indicadas, e, ao mesmo tempo, levantando críticas que contribuam para reacender o debate sobre a profundidade do impacto ainda latente da Produção de Alimentos na SAN.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 Castro J. Geografia da Fome. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2001.
- 2 Brasil. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. Texto para discussão. Brasília, DF: IPEA; 2014.
- 3 Brasil. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas sociais: Acompanhamento e análise. Relatório IPEA. Brasília, DF: IPEA. Relatórios Técnicos. 2008; 17(1).
- 4 Jannuzzi P. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. RAP. 2002; 36(1).
- 5 Le Bihan G, Delpuech F, Maire B. Alimentação, nutrição e políticas públicas. Cadernos de Proposições para o Século XXI. 2003; 4.
- 6 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Lei de Segurança Alimentar e Nutricional: Conceitos. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Brasília, DF: CONSEA; 2006.
- 7 Kepple, AW, Segall-Corrêa AM. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. Ciência & Saúde Coletiva. 2011; 16(1).

- 8 Santos SMC, Santos LMP. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: Abordagem metodológica. Cad. Saúde Pública. 2007; 23(5).
- 9 Vannier-Santos MC, Pessanha L, Barbosa MTS. Segurança Alimentar e Nutricional e Indicadores Socioeconômicos. Escola Nacional de Ciências Estatísticas – IBGE. [2007]; 1(1).
- 10 Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. Brasília, DF: CAISAN; 2011.
- 11 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Análise dos Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: Imprensa Nacional; 2014.
- 12 DOMENE, SMA. Indicadores nutricionais e políticas públicas. Estudos Avançados. 2003; 17(48).
- 13 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, DF: CONSEA; 2010.
- 14 Siqueira A, et al. Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional: análise dos indicadores de produção de alimentos em nível municipal no Rio Grande do Sul. In: Anais do XV Simpósio Internacional IHU “Alimento e nutrição no contexto dos objetivos de desenvolvimento do milênio”; 2014; São Leopoldo, Rio Grande do Sul: Instituto Humanitas Unisinos; 2014.
- 15 Carvalho Filho JJ. A produção de alimentos e o problema da segurança alimentar. Estudos Avançados. 1995; 24(9).
- 16 Maluf RS. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. Ensaio FEE. 2004; 25(1).
- 17 Souza LR. Avaliação de Políticas e Programas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise a partir do Plano Plurianual (PPA 2012-2015). Segurança Alimentar e Nutricional. 2013; 20(Supl).
- 18 Hoffmann, R. Agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? Artigos FAMASUL [periódico eletrônico] 2014. Disponível em:

http://famasul.com.br/artigos_interna/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-no-brasil/28545/

19 Burity V, et al. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília, DF: ABRANDH; 2010.

20 Mühlbach R. Programa de Extensão Rural Agroecológica (PROGERA). Segurança Alimentar e Nutricional. Instituto Giramundo Mutuando. 2009; Cadernos Agroecológicos.

21 Caume DJ. Segurança Alimentar, Reforma Agrária e Agricultura Familiar. Revista da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFG. 2003; 5(1).

22 Luiz, AJB. Segurança alimentar e agricultura. Artigos EMBRAPA Meio Ambiente [periódico eletrônico] [s.d]. Disponível em: http://webmail.cnpma.embrapa.br/down_hp/374.pdf

23 Silliprandi E. Políticas de segurança alimentar e relações de gênero. Documentos do Instituto de Estudios del Hambre [periódico eletrônico] 2004. Disponível em: http://www.ieham.org/html/docs/Politicass_de_SAN_e_rela%EF5es_de_genero.pdf

24 Siliprandi E. Mulheres agricultoras no Brasil: sujeitos políticos na luta por soberania e segurança alimentar. In: Lagarde M, Valcárcel A. Feminismo, género e igualdad. Pensamiento Iberoamericano: EGRAF; 2011.

25 Grisa C, Gazolla M, Schneider S. A "produção invisível" na agricultura familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. AGROALIMENTARIA. 2010; 16(31).

6. NORMAS DA REVISTA DE INTERESSE DE SUBMISSÃO

REVISTA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - ISSN 2316-297X

6.1. APRESENTAÇÃO

São aceitos trabalhos escritos em Português, Espanhol ou Inglês, com título, resumo e termos de indexação no idioma original e em Inglês. Os textos devem ser preparados em espaço 1,5, recomendando-se um máximo de 25 páginas e até cerca de 40 referências bibliográficas. Os trabalhos devem ser encaminhados à Secretaria do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação (R. Albert Einstein 291, Campinas, SP, 13083-852) em três vias, ou por e-mail (revnepa@unicamp.br) com aviso de recebimento. Devem ser acompanhados dos seguintes documentos:

- a) Carta com descrição do tipo de trabalho, contendo os nomes de todos os autores, endereços físicos e de e-mail, instituição à qual se encontra vinculado cada um, telefone/fax, e indicação do autor para correspondência. A carta de encaminhamento deve ser assinada por todos os autores. No caso de envio por e-mail, deverá ser escaneada e anexada à mensagem. Ela deve conter também declaração expressa de submissão somente à revista Segurança Alimentar e Nutricional e de concordância com a cessão dos direitos de reprodução gráfica à Revista, assinada por todos os autores.
- b) Na utilização de figuras e/ou tabelas de outras fontes, os autores deverão entregar documento de autorização de uso das mesmas.
- c) Em caso de pesquisas realizadas com seres humanos, deve ser apresentada cópia do parecer do Comitê de Ética ao qual foi submetida a pesquisa.

6.2. ORGANIZAÇÃO

6.2.1. Página de título

Devem constar: título do trabalho, nome(s) do(s) autor(es) por extenso, com indicação da filiação institucional, se houver. Deve também ser destacado um dos

autores, com nome, endereço, telefone, fax e e-mail, para contatos posteriores com a revista. Devem ser informados nesta página no mínimo três termos de indexação, na língua original e em Inglês.

6.2.2. Resumo

Os trabalhos devem apresentar resumos na língua original e em Inglês. No caso de trabalhos escritos em Inglês, deverá constar um resumo em Português, além do abstract. Os resumos devem conter até 200 palavras. O estilo deve ser narrativo, com descrição dos objetivos, métodos básicos adotados, e informação da população ou amostragem da pesquisa e métodos estatísticos, porventura, utilizados. Ainda devem constar os resultados e as conclusões mais relevantes, considerando os objetivos do trabalho. O resumo não deve, em hipótese alguma, conter citações bibliográficas ou abreviaturas sem definição.

6.2.3. Texto

Os trabalhos deverão seguir a estrutura formal para trabalhos científicos, com exceção dos manuscritos apresentados como Revisão.

6.2.4. Introdução

Esta seção deve conter revisão da literatura atualizada e pertinente ao tema, apresentando o problema, os objetivos e as justificativas que conduziram ao trabalho. O estilo deverá ser direto e conciso.

6.2.5. Metodologia

Deve conter descrição clara e resumida. Se as técnicas ou procedimentos utilizados já tiverem sido publicados, deverá ser mencionada a fonte bibliográfica, incluindo somente os detalhes que representem modificações substanciais ao procedimento original. A descrição deve conter:

- a) procedimentos adotados ou citação da fonte bibliográfica do procedimento original;

- b) universo da amostra;
- c) instrumentos de medida e, se houver, o método de validação;
- d) tratamento estatístico.

6.2.6. Resultados

Os resultados devem ser apresentados sempre que possível mediante o uso de tabelas e figuras, respaldadas por cálculos estatísticos. Tabelas e figuras devem ser limitadas a 10 no conjunto, numeradas de forma sequencial com algarismos arábicos e obedecendo a ordem de menção dos dados. As tabelas e figuras devem ser apresentadas de forma que sejam legíveis e autoexplicativas, com título breve. O autor deve se responsabilizar pela qualidade das figuras e tabelas, levando em consideração que irão ocupar o espaço de uma ou duas colunas (7 e 15 cm respectivamente).

6.2.7. Discussão

Deve ser breve e restrita aos aspectos significativos do trabalho, procurando explorar de forma científica e objetiva os resultados. Esta seção se caracteriza por apresentar comparações com outras observações já registradas na literatura. Caso a natureza do trabalho o permita. As seções de “Resultados” e “Discussão” podem alternativamente ser apresentadas em conjunto, sob o título geral de “Resultados e Discussão”.

6.2.8. Conclusões

Nesta seção, deve ser apresentado o significado prático ou teórico dos pontos mais relevantes do trabalho, considerando o tema da segurança alimentar e nutricional.

6.2.9. Agradecimentos

Espaço limitado a três linhas onde devem ser apresentados reconhecimentos especiais dos autores.

6.2.10. Referências bibliográficas

Sugere-se um limite de 40 referências, que devem seguir o estilo Vancouver. Sua adequação e exatidão são de responsabilidade exclusiva dos autores.

6.2.11. Citações no texto

As citações inseridas no texto do trabalho devem seguir o estilo Vancouver que, resumidamente contemplam:

- a) numeração seqüencial das citações com algarismos arábicos, colocados entre colchetes, seguindo a ordem em que forem mencionadas;
- b) os números correspondentes devem também constar da lista bibliográfica no final do artigo;
- c) sobrenome e iniciais (sem pontos) de todos os autores devem figurar, até o sexto autor. A partir daí, os nomes são omitidos e se escreve a expressão latina "et al.";
- d) é altamente recomendável consultar o site:
<http://www.lib.monash.edu.au/tutorials/citing/vancouver.html>

6.2.12. Citações na lista de referências

As referências citadas no texto devem ser colocadas em ordem numérica na lista de referências e devem obedecer ao estilo Vancouver.

Exemplos:

a) Livros

Belik W (org.) Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina. São Paulo: Hucitec; 2004.

Germano, MIS Treinamento de Manipuladores de Alimentos: fator de segurança alimentar e promoção da saúde. São Paulo: Livraria Varela; 2003.

b) Capítulos de livros

Martinelli, MA El Codex Alimentarius y la inocuidad de alimentos. In: Belik W (org.) Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina. São Paulo: Hucitec; 2004.

- c) Artigos apresentados em congressos, simpósios, encontros científicos e outros eventos

Ferrari RA & Silveira R. Valorização de sub-produtos da industrialização do maracujá – aproveitamento das sementes. In: Livro de resumos do XVII Congresso Brasileiro de Ciência e Tecnologia de Alimentos, v. 3; 2000 8 – 10 agosto; Fortaleza, Ceará: SBCTA; 2000. p. 11.91

- d) Artigos em periódicos

Dieterich W, Ehnis T, Bauer M, Donner P, Volta U, Riecken EO, Schuppan D. Identification of tissue transglutaminase as the auto antigen of celiac disease. *Nature Medicine*. 1997; 3:797-801.

- e) Dissertações, teses e relatórios

Fonseca MCP. Opinião dos consumidores sobre os riscos alimentares à saúde: o caso da carne bovina [tese]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2005. 252 p.

Sumar-Kalinowski L. *Amaranthus* sp. El pequeño gigante, Relatório UNICEF. Cusco: UNICEF; 1986. p1-24. World Health Organization. Study Group on Diabetes Mellitus. Technical Report Series, 727. Second report. Geneva; 1985.

- f) Documento em formato eletrônico

Boog, MCF. Construção de uma proposta de ensino de nutrição para o curso de enfermagem. *Rev Nutr* [periódico eletrônico] 2002 [citado em 2002 jun 10]; 15(1). Disponível em: <http://www.scielo.br/rn>