

1ª VERSÃO

**Sujeita à apreciação dos membros do
GT Indicadores e Monitoramento e
aos Conselheiros (as) do CONSEA**



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
C O N S E A**
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Construindo um sistema de monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), no contexto do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)

Relatório proposto pelo Grupo Técnico Executivo Indicadores e Monitoramento

Brasília, março de 2007

Este documento apresenta o resultado dos trabalhos realizados pelo Grupo Técnico Executivo (GT) Indicadores e Monitoramento, criado pela Resolução nº 001/2006, aprovada na XVI Reunião Plenária do CONSEA, em 25 de abril de 2006. Todas as idéias e opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos componentes deste GT e não representam, necessariamente, a opinião do Pleno do CONSEA, até que este documento seja apreciado pelos seus conselheiros, apresentado em plenária, debatido e votado.

Composição do GT Indicadores e Monitoramento (Membros Titulares):

Bruno Moretti - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento
Carmem Priscila Bocchi - Secretaria Executiva do CONSEA
Janine Giuberti Coutinho - Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde
Junia Cristina Perez Rodrigues da Conceição - Diretoria de Políticas Sociais do IPEA
Leonor Maria Pacheco Santos - Secretaria de Gestão e Avaliação do MDS
Márcia QuintsIr - Diretoria de Pesquisa do IBGE
Marília Mendonça Leão - Ação Brasileira para a Nutrição e Direitos Humanos/ABRANDH

Índice

Sumário Executivo	página 04
Introdução	06
1. O contexto social e político: a aprovação da LOSAN e a construção do SISAN	07
2. O monitoramento da realização progressiva do DHAA, no contexto do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)	08
3. Metodologia adotada pelo GT para a construção de indicadores para o monitoramento da SAN, sob a ótica do Direito Humano à Alimentação Adequada	09
4. A regulamentação do sistema de monitoramento da SAN no contexto do SISAN: atribuições, responsabilidades e mandato	17
5. Estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos	18
6. Instituições participantes e principais fontes do sistema	19
7. Recomendações finais	19
Anexo	21
Resolução nº 001/2006 do CONSEA	

Sumário Executivo

1. Este documento apresenta uma proposta para o monitoramento da realização progressiva do DHAA, no contexto da segurança alimentar e nutricional do país. Esta proposta foi elaborada pelo GT Indicadores e Monitoramento do CONSEA, com a participação de representantes de instituições governamentais e da sociedade civil.
2. Em 15 de setembro de 2006 foi aprovada a Lei nº. 11.346 (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta Lei reforça o direito à alimentação como um direito humano e social básico (Art. 2º), além de fortalecer as condições para a exigibilidade e a justiciabilidade do DHAA, no contexto do Direito Nacional. A LOSAN prevê a integração e a articulação dos diferentes níveis de governos e a sociedade civil na formulação e no monitoramento das políticas públicas que promovam a segurança alimentar e nutricional (SAN).
3. A construção do SISAN, principal objetivo da III Conferência a ser realizada em julho de 2007, requer a adoção de um sistema de monitoramento que forneça, periodicamente, indicadores sobre a evolução dos indicadores e da realização progressiva do DHAA, no país.
4. Este sistema deverá informar sobre a “realização progressiva” do DHAA, evidenciando se o número de pessoas em insegurança está continuamente diminuindo, em números absolutos e relativos, em todas as regiões e localidades do país, e em velocidade compatível com o uso máximo dos recursos disponíveis.
5. O sistema de monitoramento deverá responder a qualquer momento, sem comprometimento do fornecimento dos demais indicadores, as seguintes perguntas fundamentais: Quem são os indivíduos/povos que têm o seu DHAA violado? Onde estão? Quantos são? Por que estão em insegurança grave?(Causas) O que pode ser feito para eliminar a insegurança alimentar e nutricional ou a vulnerabilidade?
6. O GT cumpriu até novembro de 2006 um plano de trabalho que resultou nos seguintes produtos: (i) a adoção de marco teórico para seleção das dimensões e respectivos indicadores que determinam a SAN; (ii) a construção de matriz de indicadores a serem monitorados; (iii) o monitoramento de políticas públicas de SAN e do orçamento e das metas previstas no PPA, ferramentas indispensáveis à sustentabilidade destas políticas.
7. Os produtos acima mencionados foram desenvolvidos no período entre junho de 2006 a fevereiro de 2007, quando foram realizadas 6 reuniões com os membros do GT, uma oficina de trabalho e 6 reuniões setoriais. No total foram consultadas e envolvidas cerca de 60 pessoas, de diversas instituições governamentais e entidades não governamentais. Todos os nomes estão citados ao final deste documento.
8. Propõe-se que este sistema de monitoramento tenha como princípios: a realização progressiva do DHAA; o foco às populações vulneráveis e a não discriminação; a transparência e o irrestrito acesso aos dados e métodos adotados; o enfoque da universalização e da indivisibilidade dos direitos; a ampla participação social; a não regressão dos resultados positivos obtidos; a responsabilização dos setores que integram o SISAN.
9. São 7 as dimensões selecionadas para a matriz, escolhidas a partir do estudo de modelos causais da SAN: Produção de Alimentos, Disponibilidade de alimentos, Renda/Condições de Vida, Acesso à alimentação, Saúde e acesso à serviços de saúde, Educação e Políticas Públicas relacionadas a SAN. Para cada dimensão foram selecionados indicadores já existentes nos sistemas de dados das instituições, mas que muitas não estão compilados e analisados no contexto da segurança alimentar e nutricional.

10. O enfoque do monitoramento baseado em direitos deve dar ênfase aos grupos populacionais mais vulneráveis à segurança alimentar e nutricional, buscando-se trabalhar com dados que evidenciem as desigualdades, não só de renda mas também de acesso a serviços sociais básicos de saúde, educação, dentre outras necessidades. Por exemplo, entre determinados povos indígenas e populações quilombolas estão as pessoas mais vulneráveis e expostas aos riscos da situação insegurança alimentar e nutricional grave. No entanto, o país não dispõe de estatísticas oficiais sobre estas populações, sequer da contagem populacional precisa, o que deve constituir-se em prioridade para o sistema de monitoramento proposto neste documento.
11. O sistema de monitoramento que aqui se propõe não deverá onerar as estruturas governamentais já existentes. Pelo contrário, as proposições feitas neste documento visam ao fortalecimento e à integração das instituições que já trabalham com indicadores de SAN, para que num trabalho colaborativo, formem um rede interagencial e intersetorial para alimentar um banco de dados desenvolvido em plataforma integrada aos sistemas destas entidades provedoras de informação. A publicização e o acesso universal aos dados são condições primeiras para a construção deste banco de dados.
12. O debate sobre a regulamentação do monitoramento da LOSAN deve envolver proposições ao PPA e às leis orçamentárias anuais, uma vez que estes são os instrumentos governamentais que viabilizam e dão sustentabilidade às ações. A elaboração do PPA 2008-2011 consistirá em momento especial para as definições, no âmbito do SISAN, da expressão no Plano da Política Nacional de SAN e da efetiva implementação do sistema de monitoramento que aqui se propõe no período de 2008 a 2011.
13. Além disso, em termos da organização administrativa é imprescindível que este sistema de monitoramento integre regimentalmente o SISAN. Para tanto, será necessário a criação de uma secretaria técnica, localizada em uma das instâncias integrantes do SISAN, com competência institucional para promover a articulação e o fortalecimento das instituições e entidades produtoras de dados e pesquisas. Esta secretaria deverá ser dotada de quadro técnico, com formação especializada na produção, análise e disseminação de informações estatísticas no campo da SAN.
14. O CONSEA, o SISAN e a CISAN deverão assegurar recursos para o pleno funcionamento das ações de monitoramento e para a realização das pesquisas nacionais de base populacional, na regularidade recomendada, relativas ao diagnóstico da segurança alimentar e nutricional no país, tais como: Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), Pesquisa Nacional sobre Orçamentos Familiares (POF), Censo Agropecuário (IBGE), Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNDS), Pesquisa Nacional Sobre Impacto da Iodação do Sal no Brasil (PNAISAL), Pesquisa Nacional sobre Alimentação Escolar e Chamadas Nutricionais.
15. Deverá considerar como prioridade máxima a realização do Censo das Populações Quilombolas e Censo das Populações Indígenas Aldeadas.

Introdução

Este documento apresenta uma proposta metodológica para o monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, no contexto da segurança alimentar e nutricional do país. As recomendações apresentadas foram elaboradas no âmbito do GT Indicadores e Monitoramento., criado pela Resolução nº 001/2006, aprovada na XVI Reunião Plenária do CONSEA, em 25 de abril de 2006.

O Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) é parte dos direitos fundamentais do homem, que estão definidos em pactos internacionais, dos quais o Brasil é signatário¹. O Brasil é parte de todas as convenções internacionais relevantes ao DHAA, e ratificou, sem reservas, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Em 06 de julho de 1992 este tratado internacional foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto 591/92.

A Constituição brasileira de 1988 possui um dos textos mais avançados do mundo no que se refere à proteção e à promoção da realização de Direitos Humanos. Apesar de a Constituição não trazer explicitamente o Direito à Alimentação no rol dos direitos sociais, previstos em seu artigo 6º, este direito encontra-se implícito nos princípios e em vários dispositivos constitucionais, como por exemplo, direito a um salário mínimo, reforma agrária, assistência social, educação, alimentação escolar, não discriminação e o direito à vida. Ademais, a Constituição 1988 estabelece como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana.

Em 15 de setembro de 2006, a promulgação da Lei nº. 11.346 (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional reforçou o direito à alimentação como um direito humano e social básico (Art. 2º), além de fortalecer as condições para a exigibilidade e a justiciabilidade do DHAA, no contexto do Direito Nacional. Esta Lei constitui-se em mais um instrumento jurídico que reconhece o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável a todo e qualquer cidadão brasileiro, ao tempo que define ao Estado as obrigações de “Respeitar, Proteger, Promover e Prover” este direito (Art. 2º §2º).

A LOSAN prevê a integração e a articulação dos diferentes níveis de governos e a sociedade civil na formulação e no monitoramento das políticas públicas que promovam a segurança alimentar e nutricional (SAN). Nesse sentido, as discussões e as proposições feitas neste documento visam a, primordialmente, apresentar uma proposta metodológica para o estabelecimento de um sistema capaz de produzir dados e informações que permitam o monitoramento (conceituado aqui como o acompanhamento contínuo, sistematizado e incorporado à gestão das políticas públicas) da realização progressiva do DHAA, no contexto multidimensional da segurança alimentar e nutricional do país.

O documento faz uma breve contextualização do ambiente social e político no qual a presente proposição se coloca e a seguir apresenta as recomendações do GT para o monitoramento do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) do país, discorrendo sobre a metodologia adotada, o referencial conceitual, as dimensões, os indicadores selecionados, os papéis institucionais e os regulamentos necessários para a efetiva implementação deste sistema.

¹ O DHAA está concretamente estabelecido no Direito Internacional na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigo 25.1), no Pacto Internacional dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966 (artigo 11.1) e na Convenção sobre os Direitos da Criança em 1989 (artigo 24.1).

1 O contexto social e político: a aprovação da LOSAN e a construção do SISAN

A aprovação da Lei nº. 11.346 em 15 de setembro de 2006 representa uma importante conquista dos movimentos sociais brasileiros. A luta pela eliminação da fome, da miséria e pelo reconhecimento da alimentação como um direito humano é de longa data. Desde o papel pioneiro de Josué de Castro até os nossos dias, o combate à fome é bandeira de luta de muitas pessoas, instituições, governos e movimentos sociais. É a luta contra a fome, contra a pobreza e a falta de dignidade. É a crítica permanente ao modelo econômico vigente, na medida em que este perpetua a exclusão social e não faz chegar aos mais pobres as riquezas produzidas no país.

Trechos do discurso do Presidente da República proferido na solenidade de sanção da LOSAN ilustra bem o consenso nacional que envolve o tema e reforça o evento como uma conquista dos movimentos sociais:

“A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que sancionamos hoje é obra de um único e grande autor que a todos entusiasma e enche de orgulho: a consciência nacional brasileira.

Sua elaboração representa a síntese de um esforço coletivo, suprapartidário e ecumênico, para que o Estado brasileiro assumisse de forma definitiva uma de suas mais urgentes questões. Estou falando de dar ao País um marco institucional à altura dos nossos valores humanistas. Um marco que seja coerente com nossos compromissos pela justiça e solidário com os que lutam para vencer a fome, o abandono e a exclusão.

...Por ter nascido de um mutirão nacional, essa é uma lei que já nasce vitoriosa. Venceu o maior desafio da democracia, que é construir as condições para que toda a população possa exercer seus direitos fundamentais.

...Graças a essa convergência da vontade nacional, a nutrição e o combate à fome assumem hoje o caráter de uma política perene no Brasil, evitando-se, assim, a descontinuidade administrativa numa área de crucial interesse de toda a sociedade.

Com a nova Lei, o Consea, que havia sido extinto nos anos 90 e recriado logo no primeiro mês do nosso governo, ganha agora estatura constitucional e passa a ser um órgão permanente da Presidência da República. “

Discurso Oficial do Presidente Luís Inácio da Silva, em 15 de setembro de 2006, na solenidade de sanção da Lei nº 11.346.

Em meados dos anos 80, o país iniciou um franco processo de reconstrução do estado democrático, após 20 anos de regime autoritário. Os primeiros passos para o reconhecimento da alimentação como um direito foram dados por ocasião da *I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição*, sob a coordenação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia então vinculada ao Ministério da Saúde. Este evento contou com representatividade da sociedade civil e de diferentes esferas de governos. As recomendações do documento final desta *I Conferência* deixam claro o pressuposto de que os problemas de alimentação e nutrição tinham caráter estrutural e vínculos estreitos com as condições de vida e renda da população e explicitam o reconhecimento da alimentação como um direito:

“Ao reconhecer a alimentação como um direito de todos, a Conferência estabelece as responsabilidades do Estado de assegurar a disponibilidade interna de alimentos, bem como as condições de acesso ao consumo através, sobretudo, de uma política de salários justos e promoção de pleno emprego”. (INAN, 1986)

A partir de 2003, o Governo Lula, iniciou um profícuo e deliberado processo de combate à fome e à pobreza. Estabeleceu como prioridade de seu governo um conjunto de políticas públicas que visam a aliviar a pobreza, a eliminar a fome e a promover a inclusão e o desenvolvimento social. Entretanto, apesar de todos os esforços governamentais, o modelo econômico e de desenvolvimento vigente concentra a riqueza produzida, degrada o meio ambiente e produz uma multidão de

pessoas vivendo à margem da economia do mercado – os excluídos sociais. Numa econômica de mercado como a brasileira, o acesso aos alimentos é determinado, basicamente, pelo acesso à renda, o que coloca este contingente populacional em situação de vulnerabilidade à violação do direito à alimentação adequada e saudável.

A LOSAN além de consagrar a luta social pela segurança alimentar e nutricional do país, representa um avanço na forma de atuação do estado brasileiro, na medida em que reconhece como dever do Estado *“assegurar o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Art. 3º)”*. O princípio da promoção do acesso universal ao alimento passou a ser o desafio posto a todos os formuladores e gestores das políticas públicas, em todas as esferas de governo, além do setor produtivo e sociedade civil.

A Conferência Nacional é a instância do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) responsável pela vocalização dos diversos atores do Estado e da Sociedade Civil sobre as diretrizes e programas que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional deve prover, bem como pela avaliação e monitoramento do SISAN (Art. 11, alínea I, Lei 11.346 de 15/09/2006). Nesse sentido, para se discutir ou propor ações de monitoramento da SAN para o país, é imperativo recorrer-se às deliberações da II Conferência, no que diz respeito à questão. O relatório final desta conferência (2ª versão) define uma das propostas prioritárias aprovadas em plenária que dispõe:

“ 1. Questões Institucionais:

...

Monitoramento, Avaliação e Indicadores:

- *Estabelecer e avaliar metas de implementação, controle e impacto das políticas públicas, de tal forma que as ações possam ter prosseguimento, amparo legal e sustentabilidade.*
- *Criar um Sistema Nacional de Informação em Segurança Alimentar e Nutricional, com abrangência de gênero, cor, raça e etnia, de caráter intersetorial, nos três níveis de governo e sociedade civil organizada, abrangendo o componente:*
 - a) *alimentar: com indicadores sobre produção, disponibilidade, comercialização, acesso e consumo do alimento saudável.*
 - b) *nutricional: com indicadores relacionados às práticas alimentares e a utilização biológica dos alimentos (indicadores antropométricos, bioquímicos, etc) contemplando todas as fases do ciclo de vida, estendendo a grupos institucionalizados (creches, escolas, asilos, presídios, etc).*
- *Construir um sistema integrado e diversificado de informações e indicadores sobre (in)segurança alimentar e nutricional e de monitoramento e avaliação, abrangendo os diferentes problemas e campos de políticas relativas à SAN e as distintas instituições envolvidas diretamente e indiretamente com o tema, tomando-o público, fortalecendo a integração de instituições envolvidas diretamente e indiretamente com o tema, grupos legalmente organizados e setores envolvidos na produção de informações e de indicadores –organizações não-governamentais e governamentais -, respeitando e envolvendo comunidades e grupos sociais específicos.*
- *Conduzir estudos e pesquisas específicos para diagnosticar a SAN no âmbito da União, estados e municípios com informações sobre o perfil de consumo alimentar (hábitos alimentares dos diversos grupos étnicos, estudos epidemiológicos para determinar a prevalência da desnutrição energético-proteica, anemias nutricionais, hipovitaminose A e demais inadequações alimentares e nutricionais), subsidiando ações de promoção e vigilância em nutrição e saúde.*
- *Assegurar ampla divulgação das informações geradas sobre SAN, objetivando nortear, monitorar e avaliar as políticas públicas como um instrumento de gestão e de controle social, garantindo para este fim dotação orçamentária e condicionamento obrigatório da implantação e alimentação dos dados do SISVAN no setor saúde ao repasse de recursos do SUS.”*

2 O monitoramento da realização progressiva do DHAA, no contexto do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)

A construção do SISAN, principal objetivo da III Conferência a ser realizada em julho de 2007, requer a adoção de um sistema de monitoramento que expresse uma ampla e criteriosa análise da situação da segurança alimentar e nutricional do país. Este sistema, conforme disposto na Lei, constitui-se em diretriz do SISAN e como tal

deve integrá-lo regimentalmente e servir de instrumento de avaliação continuada das políticas públicas e do seu próprio desempenho, ao longo do tempo. Deverá fornecer, periodicamente, indicadores sobre a evolução dos indicadores e da realização progressiva do DHAA, no país.

O monitoramento pressupõe o acompanhamento continuado e sistematizado das políticas, programas e ações, considerando os seus objetivos e metas definidas. O monitoramento deve ser parte integrante do ciclo de gestão das políticas públicas, tanto mais desenvolvido e útil, quando deliberadamente incorporado às ações e programas e implementado pelos gestores. Para monitorar é preciso sistematizar indicadores, sendo estes fundamentais para a “medição” e o acompanhamento da evolução de um evento, processo ou efeito que se quer conhecer, numa determinada linha de tempo.

Estudos comprovam que milhões de famílias brasileiras se classificam em insegurança alimentar. Isto significa que o DHAA destas pessoas está sendo violado. Não é realístico pensar que estas pessoas terão o seu DHAA imediatamente protegido. Assim, monitorar o progresso da realização do DHAA entre todos os membros da sociedade, e informar ainda se este progresso está sendo feito por meios compatíveis com os princípios dos Direitos Humanos é tarefa elementar do sistema de monitoramento do SISAN. Este sistema deverá informar sobre a “realização progressiva” deste direito, evidenciando se o nº de pessoas em insegurança está continuamente diminuindo, em números absolutos e relativos, e em velocidade compatível com o uso máximo dos recursos disponíveis.

O enfoque do monitoramento baseado em direitos deve dar ênfase aos grupos populacionais mais vulneráveis à violação do DHAA, buscando-se apresentar dados que demonstrem as desigualdades, não só de renda mas também de acesso a serviços sociais básicos de saúde, educação, dentre outras necessidades. Por exemplo, entre determinados povos indígenas é notória a situação da gravidade da situação alimentar e nutricional. O mesmo, provavelmente, deve-se se dar entre comunidades quilombolas isoladas. O país não dispõe de estatísticas oficiais sobre estas populações, sequer da contagem populacional precisa, o que constitui-se em prioridade para este sistema aqui proposto.

Incorporar a perspectiva do DHAA ao monitoramento da SAN deverá fortalecer a agenda do desenvolvimento social, uma vez que permitirá o controle social e a responsabilização do Estado e das instituições, além de incorporar o senso de justiça social e dignidade à construção do SISAN. O sistema de monitoramento da realização progressiva do DHAA, no contexto da SAN deverá responder a qualquer momento, sem comprometimento do fornecimento dos demais indicadores, as seguintes perguntas fundamentais:

- Quem são os indivíduos/povos que têm o DHAA violado?
- Onde estão?
- Quantos são?
- Por que estão em insegurança grave?(Causas)
- O que pode ser feito para eliminar a insegurança ou a vulnerabilidade?

3 Metodologia adotada pelo GT para a construção de indicadores para o monitoramento da SAN, sob a ótica do Direito Humano à Alimentação Adequada

A primeira decisão do GT foi a de dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pelo CONSEA durante os anos de 2003 e 2005. O principal objetivo do GT foi definido como *“elaborar uma proposta para a construção e a implementação de um sistema de monitoramento em segurança alimentar e nutricional, sob a ótica do DHAA”*, conforme determina a resolução nº 001/2006, aprovada na Plenária do CONSEA, em abril de 2006. O GT cumpriu até novembro de 2006 um plano de trabalho que resultou nos seguintes produtos:

- (i) A adoção de marco teórico para seleção das dimensões e respectivos indicadores que determinam a SAN;
- (ii) A construção de matriz de indicadores a serem monitorados;
- (iii) O monitoramento de políticas públicas e do orçamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como o cumprimento das metas previstas e ao acompanhamento no plano plurianual e leis orçamentárias anuais, ferramentas indispensáveis à sustentabilidade destas políticas

3.1 Adoção de marco teórico para seleção das dimensões e respectivos indicadores que determinam a SAN;

Foi feita uma análise de 5 modelos teóricos de diferentes autores² para o estudo da determinação da Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de oferecer aos participantes do GT Executivo Monitoramento do CONSEA um roteiro para a leitura, análise e discussão sobre os indicadores adequados ao monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional, no Brasil.

Modelos causais hipotéticos servem a uma melhor compreensão do fenômeno ou situação que se deseja estudar. Permitem o estabelecimento de associações e níveis de hierarquia entre os fatores causais e o conhecimento do grau de dependência entre estes. Isto facilita o entendimento global do problema, uma vez que identifica todos os prováveis fatores e dimensões que determinam a situação.

Uma breve análise dos 5 (cinco) modelos revelou que todos indicam que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é o resultado da interação entre a segurança alimentar e a garantia de uma boa saúde, sendo estas determinadas, fundamentalmente, pela renda econômica disponível no domicílio. Esta por sua vez depende do estágio de desenvolvimento econômico do país e/ou região e de como é feita a distribuição da renda nacional disponível. Outro fator importante na determinação da SAN é, sem dúvida, a disponibilidade de alimentos, nos âmbitos nacional, regional e local. Entretanto, tais interações não são simples e nem sempre diretas. Deve-se considerar que uma família em segurança alimentar, não está, necessariamente, em segurança nutricional. Segurança nutricional constitui-se em resultado de uma boa saúde, de acesso regular a serviços de saúde e de educação, de acesso a outros bens e serviços públicos e acima de tudo ter segurança alimentar³, no âmbito domiciliar. Desta forma, uma família pode ser considerada em segurança alimentar, mas possuir membros em insegurança nutricional seja por escassez / inadequação no consumo de alimentos (desnutrição), seja por excesso / inadequação no consumo (obesidade). Assim podemos considerar que a segurança alimentar é condição necessária, mas não suficiente para a segurança nutricional.

² **1º modelo: Gross, R., Schoenenber, H. 1999. (modelo adotado pelo SCN – Comitê permanente de Nutrição da ONU) citado em: 4th Report on The World Nutrition Situation – Nutrition Throughout the Life Cycle - Sub-Committee on Nutrition (ACC/SCN), January, 2000.**

2º modelo: Adotado pelo Unicef, modificado por VALENTE, 2002, citado em: Valente, FLS - Diretrizes para o monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada – identificação e discussão de indicadores e metodologias: roteiro para discussão, Brasília, 2003.

3º modelo: Adaptado de Steckel e Floud (1997) e Mosley e Chen citados em: Paes-Sousa, R. et all – Pobreza e desnutrição: uma análise do Programa Fome Zero sob uma perspectiva epidemiológica – Saúde e Sociedade – v.12 nº 1 jan-jul/2003

4º modelo: Adaptado de Smith, L. (2005) citado em: Pérez-Escamilla, R. – Experiência internacional com a escala de percepção da insegurança alimentar – Cadernos de Estudos, Desenvolvimento Social em debate, nº 2 – MDS, Brasília, 2006.

5º modelo: Roger Shrimpton, citado em: Ecologia da desnutrição na infância: análise da evidência das relações entre variáveis sócio-econômicas e estado nutricional. CNRH/IPEA/UNICEF, Brasília 1986.

³ O conceito utilizado neste documento é o pactuado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Olinda, março de 2004: “Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis”.

Uma característica comum a todos os modelos apresentados são os diversos níveis de ocorrência dos determinante - global, nacional, familiar e individual – bem assim a multisetorialidade destes, o que leva à necessária seleção de indicadores produzidos pelas diversas áreas que influenciam a SAN (Saúde, Educação, Agricultura, Economia, Trabalho, Desenvolvimento Social, Previdência, etc..). Por outro lado, não há um indicador sintético e único de segurança alimentar. Vê-se, desse modo, que o monitoramento da SAN é algo complexo e requer considerar diversas dimensões e indicadores. Este é o desafio que se impõe ao adequado monitoramento da SAN.

A partir dos modelos estudados foi construída a matriz anexa, como um instrumento auxiliar para a discussão e a seleção de indicadores que permitam monitorar a realização progressiva do DHAA, no contexto do SISAN. Foi também definido que as seguintes características para o sistema de monitoramento:

O que se espera deste sistema de monitoramento é que ele:

- Inclua todas as dimensões e determinantes da SAN no país;
- Permita o acompanhamento da realização progressiva do DHAA no país;
- Permita a identificação precoce das violações do DHHA, em particular das populações vulneráveis;
- Contribua para a adequada implementação da LOSAN, provendo informações estratégicas ao real conhecimento da situação alimentar e nutricional da população;
- Expresse o caráter suprasetorial da promoção da SAN
- Promova a articulação intersetorial e fortalecimento das instituições promotoras de dados e informações sobre SAN;
- Reflita a pertinência e a efetividade dos orçamentos alocados nos programas considerados estratégicos para a garantia da SAN e
- Subsidie o ciclo de gestão das políticas públicas que promovam a SAN, nas diferentes áreas de governo.

Propõe-se que este sistema de monitoramento tenha como princípios:

- a realização progressiva do DHAA
- o foco às populações vulneráveis e a não discriminação
- a transparência e o irrestrito acesso aos dados e métodos adotados
- o enfoque da universalização e da indivisibilidade dos direitos
- a ampla participação social
- a não regressão dos resultados positivos obtidos
- a responsabilização dos setores que integram o SISAN.

3.2. Construção da matriz de indicadores a serem monitorados

O GT desenvolveu uma matriz para seleção, análise e discussão dos indicadores de monitoramento da realização progressiva do DHAA, no contexto da SAN no país. Esta matriz foi construída a partir de amplo processo de consulta aos setores governamentais envolvidos com políticas relacionadas à SAN e também por exaustivo exercício intersetorial, dado o caráter multidimensional da SAN e seus determinantes. Importante ressaltar, que visando a monitorar aspectos qualitativos da

disponibilidade e do acesso aos alimentos foi construída uma lista de referência dos alimentos mais consumidos pela população⁴ os quais serão monitorados quanto a aspectos de produção, disponibilidade interna, variação de preços, entre outros.

Os principais critérios adotados para construção desta matriz foram:

- a definição de todas as dimensões que explicam a segurança alimentar enquanto fenômeno e os seus desfechos;
- os indicadores devem ser selecionados a partir de indicadores já existentes nos sistemas de monitoramento das instituições envolvidas, bem como ser, idealmente, de produção sistemática e já incorporada na rotina;
- os indicadores devem prover de fontes confiáveis, já sistematizadas, com periodicidade pré estabelecida e sustentáveis do ponto de vista institucional e orçamentário;
- possibilitar a desagregação por renda, território, gênero, raça e etnia;
- ser de fácil entendimento pelo público em geral
- ter transparência na sua formulação e expressão, bem como facilitar o controle social.

São 7 as dimensões selecionadas para a matriz, escolhidas a partir do estudo de modelos causais da SAN, são:

- Produção de Alimentos
- Disponibilidade de alimentos
- Renda/Condições de Vida
- Acesso à alimentação
- Saúde e acesso à serviços de saúde
- Educação
- Políticas Públicas relacionadas a SAN

O quadro a seguir apresenta um resumo da matriz de indicadores e a lista de Políticas Públicas que promovem a SAN, as quais deverão ser monitoradas.

MATRIZ PARA ANÁLISE, SELEÇÃO E DISCUSSÃO DE INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DA REALIZAÇÃO PROGRESSIVA DO DHAA, NO CONTEXTO DA SAN NO BRASIL	
Dimensão/Indicador	Fontes
1. Produção de alimentos	
1.1. Produção de alimentos	IBGE
1.1.1. Alimentos a serem monitorados:	
Cereais e derivados: arroz polido, pão francês, farinha de trigo, macarrão, milho, fubá de milho, biscoitos doces, biscoitos salgados. Feijão. Carnes: carne bovina, frango, carne suína, pescados e ovos. Leite de vaca. Frutas e sucos naturais: bananas, laranjas, melancia, mamão, maçã, suco de fruta envasado. Verduras e legumes: farinha de mandioca, batata inglesa, tomate, cebola, mandioca, cenoura, abóbora, repolho. Óleo e gorduras vegetais: óleo de soja, margarina. Açúcar e refrigerantes. Cocos, castanhas e nozes: açaí. Bebidas Alcoólicas: cerveja e vinho. Sal refinado. (lista de referência dos alimentos mais consumidos pela população)	
2. Disponibilidade de alimentos:	
2.1. Balanço da oferta e demanda de alimentos ou Disponibilidade interna para consumo humano	CONAB e IBGE
2.2. Calorias disponíveis <i>per capita</i> em nível nacional.	IBGE

⁴ Segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada pelo IBGE, em 2002-2003.

2.3. Consumo aparente de Kcal <i>per capita</i> no domicílio	IBGE/POF
3. Renda	
3.1. % de Gastos das famílias com alimentação	IBGE/POF
3.1.1 % de Gastos das famílias com alimentação no domicílio	IBGE/POF
3.1.2. % de Gastos das famílias com alimentação fora do domicílio	IBGE/POF
3.1.3. % dos Gastos das famílias com alimentação em relação as despesas de saúde, educação e todas as outras	IBGE/POF
3.2. Variação e preços médios de alimentos que compõe a lista de alimentos de referência	IBGE/INPC
3.3. Indicador de desigualdade social (Índice de Gini)	IBGE/PNAD
3.4. Salário Mínimo deflacionado pelo INPC	IBGE
4. Acesso à Alimentação	
4.1. Consumo alimentar médio de macro e micronutrientes, <i>per capita</i>	IBGE/POF e MS
4.1.1. Consumo alimentar médio de macro e micronutrientes no domicílio, <i>per capita</i>	IBGE/POF e MS
4.1.2. Consumo alimentar médio de macro e micronutrientes fora do domicílio, <i>per capita</i>	IBGE/POF e MS
4.2 % de macronutrientes no total de calorias na alimentação domiciliar	IBGE/POF
4.3 Quantidades físicas <i>per capita</i> (em kg) adquiridas de alimentos para consumo no domicílio	IBGE/POF
4.4. % de domicílios por grau de insegurança alimentar	IBGE/PNAD e MDS
5. Saúde e acesso à serviços de saúde	
5.1. Índices antropométricos para todas as etapas do curso da vida	
5.1.1. Desnutrição em crianças menores de 5 anos	IBGE/POF e SISVAN/MS
5.1.2. Estado Nutricional das crianças menores de 07 anos	IBGE/POF e SISVAN/MS
5.1.3. Estado Nutricional dos Adolescentes - 10 até 19 anos	IBGE/POF e SISVAN/MS
5.1.4. Estado Nutricional dos Adultos - 20 anos até 59 anos	IBGE/POF e SISVAN/MS
5.1.5. Estado Nutricional dos Idosos - 60 anos e mais	IBGE/POF e SISVAN/MS
5.1.6. Estado Nutricional de Gestantes	IBGE/POF e SISVAN/MS
5.2. Baixo peso ao nascer	SINASC MS(SVS)
5.3. Prevalência do Aleitamento Materno	SIAB MS(SAS/DAB)
5.4. Acesso ao Pré-Natal	SINASC MS(SVS)
5.5. Taxa de Mortalidade Infantil	SIM MS (SVS)
5.6. Prevalência da anemia ferropriva	PNDS (MS)
5.6.1. Monitoramento da Fortificação das Farinhas com ácido fólico e ferro	CGPAN/MS-ANVISA
5.7. Prevalência da hipovitaminose A	PNDS
5.8. Estado Nutricional da ingestão de Iodo	PNAISAL/MS – CGPAN
5.9. Alimento seguro	ANVISA
5.10. Indicador de Saneamento Básico	IBGE
6. Educação	
6.1. Anos de estudo de todas as pessoas do domicílio	
6.1.2. Anos de estudo da pessoa de referência do domicílio	IBGE/PNAD
6.2. Taxa de analfabetismo de todas as pessoas de 15 anos e +	IBGE/PNAD
6.2.1. Taxa de analfabetismo da pessoa de referência do domicílio	IBGE/PNAD
6.3. Percentagem de crianças na escola pública e privada	IBGE/PNAD
6.3.1. Percentagem de crianças fora da escola	IBGE/PNAD

3.3 A definição de políticas públicas a serem monitoradas quanto a realização do DHAA, no contexto da SAN

A LOSAN refere-se ao monitoramento da segurança alimentar e nutricional e ao acompanhamento das políticas públicas relacionadas no âmbito do Governo Federal, embora não explicita meios para executá-lo. Por exemplo, em seu artigo 10, inciso III, determina que cabe à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

“a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação”.

Já no artigo 8º, estabelece que:

“o SISAN tem como base as seguintes diretrizes: V – articulação entre orçamento e gestão”.

Os dois trechos da LOSAN acima mencionados apontam para o papel do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no monitoramento, acompanhamento e avaliação da implementação da política de SAN, bem como na articulação entre o orçamento e gestão desta mesma política. É sabido que o conteúdo que a Constituição Federal estabelece para o Plano Plurianual (PPA) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA) os torna importantes peças de execução das tarefas instituídas pela LOSAN.

Articulação do Sistema de Planejamento e Orçamento da União

Nos últimos anos, o PPA do Governo Federal e as leis orçamentárias anuais passaram por intensas transformações em sua forma de organização. Em especial, desde o PPA 2000-2003, as políticas públicas do Governo Federal são organizadas por programas.

O Plano de Governo (para um período de quatro anos) é expresso em programas, executados por meio da peça orçamentária⁵. Portanto, as duas peças – plano e orçamento - apresentam a mesma estrutura, viabilizando sua integração por meio da categoria de programas.

Acompanhamento da Execução Orçamentária

O CONSEA realizou um esforço de mapear no orçamento as ações mais diretamente vinculadas à segurança alimentar e nutricional. Desde então, vem acompanhando a execução orçamentária e financeira dessas ações, separando-as por eixos.

Há diversos formatos a partir dos quais é possível monitorar a execução orçamentária das ações de SAN. Citemos abaixo algumas formas possíveis de agregação e análise:

i) Interessa observar a evolução dos recursos orçamentários disponíveis e liquidados por ação orçamentária, conforme vem acontecendo. Esta forma de apresentação das informações tem a vantagem de permitir um acompanhamento na “minúcia” das ações. Contudo, não permite um olhar mais estratégico sobre a questão da SAN, dada a desagregação da informação.

⁵ Ao menos no que se refere àqueles financiados com recursos constantes do Orçamento Geral da União.

ii) Outra forma possível para o monitoramento das ações e Programas de SAN diz respeito à evolução dos recursos por áreas associadas ao modelo de determinantes da segurança alimentar e nutricional. Esta opção pressupõe um vínculo entre ações orçamentárias e os referidos determinantes. A rigor, esta escolha resultaria em acompanhar a evolução dos recursos associados aos elementos do modelo que, em tese, determinam a SAN. Por conseguinte, permitiria uma compreensão, por parte do CONSEA, mais específica com relação aos gastos em categorias mais agregadas.

iii) Além das opções acima mencionadas, as informações podem ser organizadas por eixo temático. Na verdade, este já constitui o modo pelo qual o CONSEA atualmente acompanha as ações de SAN, sendo as ações classificadas nos seguintes eixos: Abastecimento Agroalimentar; Agricultura Familiar – Plano Safra e Aquisição de Alimentos; Biodiversidade e Populações Tradicionais; Pesca e Aqüicultura; Reforma Agrária, Regularização Fundiária e Unidades de Conservação; SAN no semi-árido; Alimentação Saudável; Saneamento – água e esgoto; Vigilância e Atenção à Saúde; Acesso à Alimentação; Ações Estruturantes; Alimentação Escolar; Catadores e Materiais Recicláveis; Transferência de Renda; SAN dos Povos Indígenas; e SAN das Populações Negras.

d) Por último, vale citar a organização possível das ações de SAN pela abrangência que o tema requer, nos termos da LOSAN, que, em seu artigo 4^o, assim dispõe:

“A segurança alimentar e nutricional abrange: I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia de qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; e V – a produção do conhecimento e o acesso à informação”.

Cabe ainda assinalar que as opções acima mencionadas não são excludentes entre si. A rigor, a combinação de níveis distintos de organização da informação permitirá ao CONSEA um olhar sob diversos ângulos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, desde o mais estratégico até o mais específico.

Acompanhamento da Execução Física

Outro aspecto relativo ao acompanhamento dos programas associados à SAN diz respeito à proposição das metas físicas das ações sob a ótica da demanda por políticas públicas associadas aos eixos da SAN. Mais do que mera demanda por recursos orçamentários, é preciso refletir sobre qual a demanda existente para ações específicas que garantam a segurança alimentar e nutricional. Por exemplo, qual o público demandatário (e como se distribui no território) da transferência de renda, alimentação escolar etc. Este olhar permite ao CONSEA, sempre que possível, executar o acompanhamento da política de SAN, não apenas com base na averiguação de indicadores de execução percentual de metas (físicas ou financeiras) constantes do orçamento, mas, ao menos para ações estratégicas, ainda na fase de elaboração da peça orçamentária, como percentual proposto de atendimento da demanda por serviços públicos específicos voltados à garantia da SAN. Neste particular, toda proposta de expansão dos recursos orçamentários de ações estaria predicada à demanda por maior atendimento do público potencial. Tal alternativa constituiria subsídio fundamental ao planejamento dos programas de SAN, abrindo a possibilidade de uma intervenção propositiva por parte do Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, para além do monitoramento da execução, como dispõe a LOSAN em seu artigo 10:

“Integram o SISAN: III - a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estados e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da

segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras: a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação”.

Proposições ao Plano Plurianual 2008-2011:

O debate sobre a regulamentação do monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, previsto na LOSAN, deve envolver a prescrição de acompanhamento do PPA e das leis orçamentárias anuais, em razão do que dispõe o já citado artigo 165 da Constituição Brasileira, em seu § 1º.

Neste sentido, a elaboração do PPA 2008-2011 consiste de momento especial para definições, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar, da expressão no Plano da Política Nacional de SAN no período de 2008 a 2011. Vale assinalar que o Artigo 8º da LOSAN assim estabelece:

“O SISAN tem como base as seguintes diretrizes: III – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais”.

Logo, dado o caráter multisetorial da SAN, é fundamental que o SISAN esteja envolvido neste debate para garantir a diretriz da SAN nas políticas setoriais, programas e ações do PPA e orçamentos. Por outro lado, os órgãos setoriais são as instâncias de gerenciamento de programas. Por conseguinte, a decisão em torno dos programas/ações que constarão do PPA nas áreas específicas resulta do acordo entre órgão setorial e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em relação ao processo de elaboração do PPA 2008-2011, destacamos alguns pontos fundamentais sobre os quais o CONSEA deveria se deter:

- i) na dimensão estratégica (hoje correspondente aos megaobjetivos e desafios), como deve aparecer o tema da SAN, uma vez que este não se expressa em uma política setorial específica? Além disso, como, da dimensão estratégica, derivam programas/ações que a ela possam responder?
- ii) o CONSEA deve propor/sugerir aos órgãos envolvidos um formato para os programas e ações de SAN. Por exemplo, a questão dos programas setoriais x programas multisetoriais. Além disso, é importante opinar sobre quais ações/programas específicos devem ser mantidos, bem como quais programas novos devem ser criados, com base no objetivo da realização progressiva do DHAA, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional;

O quadro a seguir apresenta uma lista sugerida para o monitoramento:

7. Políticas Públicas que promovem a SAN
Dimensão 1e 2: Produção/Disponibilidade de Alimentos
1. PRONAF
2 - Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
3 - Garantia de Preços Mínimos/Formação de Estoques
4 - Reforma Agrária
5 – Agroecologia
6 - Pesca e Aquicultura
Dimensão 3: Renda
7. Bolsa Família
8. Benefício de Prestação Continuada + PET e Agente Jovem + PAT
9. Previdência Social (= 1 sm)
10. Salário Mínimo
Dimensão 4: Acesso à Alimentação
11. Programa Nacional de Alimentação Escolar

12. Programa Acesso à Alimentação
12.1 - Distribuição de Alimentos a Grupos Específicos
12.2 - Restaurantes Populares
12.3 - Cozinhas Comunitárias
12.4 - Cisternas
12.5 - Educação Alimentar e Nutricional
12.6 - Agricultura Urbana
12.7 - Apoio às Condições Sócio- Econômicas das Famílias
12.8 - Economia Solidária
Dimensão 5: Saúde e acesso à serviços de saúde
13. Alimentação Saudável
14. Bolsa Família/Condicionalidade da Saúde
15. Programa Saúde da Família
16. Agentes Comunitários de Saúde
17. Programa de Atenção à Saúde da Mulher
18. Programa de Atenção à Saúde da Criança
19. Programa Nacional de Atenção à Saúde do Idoso
20. Programa Nacional de Imunização
Dimensão 6: Educação
21. Bolsa Família/Condicionalidade de Educação
22. Programa Brasil Alfabetizado
23. Política de Educação Básica
Dimensão Populações Tradicionais
24. Programa Brasil Quilombola
25. Carteira indígena
26. Regularização Fundiária de Terras Indígenas

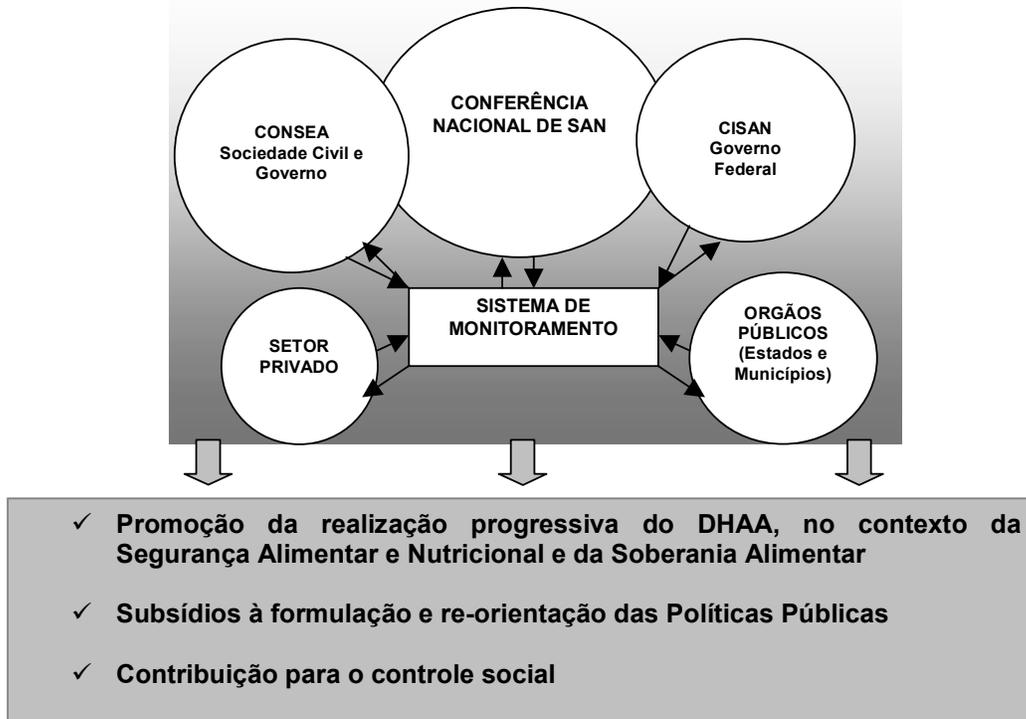
4 A regulamentação do sistema de monitoramento da SAN no contexto do SISAN: atribuições, responsabilidades e mandato

A construção do SISAN é o tema central da III Conferência e dela deverá sair o consenso nacional para as recomendações práticas para a sua efetiva implementação. Entretanto a Lei nº. 11.346 em seu art. 9º já antecipa que o SISAN será regidos pelas seguintes diretrizes:

- “ I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;
IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
V – articulação entre orçamento e gestão; e
VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisa e à capacitação de recursos humanos.”*

A análise destas diretrizes já aponta aspectos relevantes para a conformação do SISAN e de sua estrutura regimental. Integram o SISAN o CONSEA, a Câmara Interministerial de SAN (CISAN), a Conferência Nacional de SAN, órgãos e entidades da União, do Distrito Federal e dos Estados e Municípios e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos relacionadas à SAN e desejam integrar os sistema. Graficamente, pode-se representar o SISAN da seguinte maneira.

SISAN Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional



Para a efetiva implementação do sistema de monitoramento da realização progressiva do DHAA, no contexto da segurança alimentar e nutricional do país e na soberania alimentar é imprescindível que ele integre regimentalmente o SISAN. Espera-se inclusive que ele faça parte do ciclo de gestão das políticas públicas, considerando sua função de monitorar o progresso da realização do DHAA, a partir da produção de informações setoriais que são responsáveis pelas ações que promovem a SAN, ou causam a insegurança alimentar. Para tanto, será necessário a criação de uma secretaria técnica, localizada em uma das instâncias integrantes do SISAN, com competência institucional para promover a articulação e o fortalecimento das instituições e entidades produtoras de dados e pesquisas para a efetiva alimentação do banco de dados a ser construído. Esta secretaria deverá ser dotada de quadro técnico, com formação especializada na produção, análise e disseminação de informações estatísticas no campo da SAN.

5 Estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

A sistema de monitoramento deverá informar à Câmara Interministerial e ao SISAN, anualmente as necessidades de recursos físicos e financeiros para a realização das pesquisas e estudos prioritários ao monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional. Será atribuição deste sistema informar com regularidade a sustentabilidade institucional e de recursos financeiros e humanos para a continuidade e periodicidade da geração dos indicadores, bem assim de novos estudos necessários. Deverá assegurar recursos para a realização das pesquisas nacionais de base populacional, na regularidade recomendada, relativas ao diagnóstico da segurança alimentar e nutricional no país, tais como:

- Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD)
- Pesquisa Nacional sobre Orçamentos Familiares (POF)
- Censo Agropecuário (IBGE)
- Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNDS)
- Pesquisa Nacional Sobre Impacto da Iodação do Sal no Brasil (PNAISAL)
- Pesquisa Nacional sobre Alimentação Escolar

- Chamadas Nutricionais

Novas pesquisas prioritárias, a serem realizadas no curto prazo:

- Censo das populações Quilombola
- Censo das populações Indígenas Aldeadas

Todas as pesquisas e estudos citados, e outros de iniciativa governamental deverão promover a inclusão de todos os grupos socialmente excluídos como indígenas, populações tradicionais e outras formas de organização social, populações estas que hoje estão excluídas das pesquisas amostrais. A Câmara Interministerial deverá articular as ações de capacitação já existentes nas políticas que compõe o SISAN para que estas incluam o recorte em SAN e todas as suas dimensões: DHAA, exigibilidade, intersetorialidade, etc

6 Instituições participantes e principais fontes produtoras de dados do sistema

Câmara Interministerial *(a ser regulamentada)*

CONSEA

Ministério do Planejamento

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística– IBGE
Secretaria de Planejamento e Investimentos (SPI)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)
Assessoria do Fome Zero

Ministério da Saúde

Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN)
Departamento de Atenção Básica (DAB)
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Ministério da Agricultura

Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)

Ministério da Educação

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

7 Recomendações finais

As discussões feitas até a última reunião do GT Indicadores e Monitoramento em 26/02/2007 permitem sugerir:

- A adoção de um sistema de monitoramento da realização progressiva do DHAA, no contexto da segurança alimentar e nutricional do país é condição essencial e elementar para a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conforme emana a LOSAN e todas as Conferências Nacionais da área;
- Apresentar uma proposta concreta e viável na próxima III Conferência de SAN, a se realizar em julho próximo, constituirá em cumprimento de mais uma meta prioritária aprovada na II Conferência. Entende-se este fato como mais um avanço e uma conquista da sociedade;

- O sistema de monitoramento ora proposto deverá ser alimentado por outros sistemas já existentes, no âmbito das entidades governamentais, em todos os níveis em que houver interesse de integrá-lo. Deve ser entendido como uma responsabilidade governamental, mas com amplo e irrestrito acesso às suas informações, por meio da rede mundial de computadores e outros meios necessários, de modo a ser consultado por quaisquer entidades governamentais, não governamentais e da sociedade em geral;
- A adoção de um sistema de monitoramento, conforme sugerido nesta proposta, deverá promover a integração, a economicidade e o fortalecimento dos diversos órgãos que atualmente implementam atividades de produção de dados e pesquisas no campo da SAN;
- O monitoramento ora proposto deve incluir a perspectiva do monitoramento em nível local, permitindo a inserção de indicadores específicos e voltados a cada realidade, em particular das populações tradicionais;
- O sistema de monitoramento da realização progressiva do DHAA deve integrar regimentalmente o SISAN, em instância que permita a sua institucionalidade e garanta o seu funcionamento continuado, a exemplo de outros sistemas de informação já existentes, bem assim os recursos humanos e financeiros necessários sua efetiva implementação;
- Nesse sentido, propõe-se a criação de uma secretaria técnica, localizada em uma das instâncias integrantes do SISAN, com competência institucional para promover a articulação e o fortalecimento das instituições e entidades produtoras de dados e pesquisas. Esta secretaria deverá ser dotada de quadro técnico, com formação especializada na produção, análise e disseminação de informações estatísticas no campo da SAN.
- A continuidade dos trabalhos do GT Indicadores e Monitoramento de modo a aperfeiçoar a presente proposta até a sua efetiva implementação no âmbito do SISAN.

Participaram dos debates do GT e colaboraram com este documento, as seguintes pessoas e instituições:

1. Ana Lúcia Pereira
2. Azelene Inácio Kaingang
3. Delzi Maria de Araújo Castro
4. Dulce Terezinha Oliveira Cunha
5. Pedro Makumbundu Kitoko
6. Pastor Sillas dos Santos Vieira
7. Elza Maria Franco Braga
8. Francisco Antonio da Fonseca Menezes
9. Sonia Lúcia Lucena Souza de Andrade

Membros titulares do GT Indicadores e Monitoramento do CONSEA:

10. Bruno Moretti - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento
11. Carmem Priscila Bocchi - Secretaria Executiva do CONSEA
12. Janine Giuberti Coutinho - Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde
13. Junia Cristina Perez Rodrigues da Conceição - Diretoria de Políticas Sociais do IPEA
14. Leonor Maria Pacheco Santos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS
15. Márcia Quintsler - Diretoria de Pesquisa do IBGE
16. Marília Mendonça Leão - Ação Brasileira para a Nutrição e Direitos Humanos/ABRANDH

Membros substitutos do GT Indicadores e Monitoramento do CONSEA:

17. Eduardo Nilson - Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde
18. Fernando Magalhães - ANVISA
19. Heloisa - ANVISA
20. Isabel C.M. Santos - IBGE
21. José Iturre - Secretaria de Gestão e Avaliação do MDS
22. Muriel Gubert Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde

Participantes setoriais e outros convidados:

23. Airton Camargo - CONAB
24. Aloísio - CONSEA
25. Andhressa Fagundes – FUNASA - DESAI
26. Ângela – ANVISA
27. Ana Flávia Souza - ABRANDH
28. Cibele. de Oliveira - CONSEA
29. Débora Vieira - ANVISA
30. Denise Resende - ANVISA
31. Edna Covem - ANVISA
32. Elaine M. Pasquim – FUNASA - DESAI
33. Eledon P. de Oliveira - CONAB
34. Elza Mary de Oliveira - CONAB
35. Fernando Magalhães - ANVISA
36. Flávio P. Bollinger - IBGE
37. Flamarion Vasconcelos - FUNAI
38. João Cláudio D. Costa - CONAB
39. João T. Neto - ANVISA
40. Joracy M. L. dos Reis - CONAB
41. Laure Terrier – ABRANDH - estagiária
42. Lucas Dantas - ANVISA
43. Luiz Armando Erthal - ANVISA
44. Márcia – FNDE PNAE
45. Marco Antonio Pinto - CONAB
46. Maria Crisitna Vannier - IBGE
47. Mauro Del Grossi - PR
48. Maya Takagi -PR
49. Nilo Lopes de Macedo - IBGE
50. Nilson Figueiredo - MDS
51. Paulo Magno Rabelo - CONAB
52. Pedro Cavalcante - FAO
53. Ricardo Velloso - ANVISA
54. Sílvio Soles - IBGE
55. Teresinha G. Maglia - FUNAI
56. Teresinha Rocha - CONAB
57. Thaís Franceschini - ABRANDH

Anexos:

Resolução nº 001/2006 do CONSEA

RESOLUÇÃO DO CONSEA Nº 001/2006

Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Executivo de Indicadores e Monitoramento.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, no uso de suas atribuições legais definidas no Artigo 2º. do Decreto nº. 5.079, de 12 de maio de 2004, e visando regulamentar o disposto na Portaria No. 960 - Casa Civil/PR, de 10 de dezembro de 2004, e

Considerando ser o CONSEA um órgão de assessoramento do Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país promova a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e garanta o direito humano à alimentação adequada;

Considerando que o Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (PL 6047/2005) prevê a instituição de um sistema nacional de monitoramento da SAN, no contexto da instituição do Sistema Nacional de SAN;

Considerando que o CONSEA já elaborou, por meio do Grupo de Trabalho de Indicadores, um relatório que apresenta uma proposta preliminar de (a) pactuação de conceitos fundamentais relacionados à SAN; (b) institucionalidade e funcionamento do referido sistema de monitoramento; e (c) indicadores a serem monitorados nas diferentes dimensões do sistema; e

Considerando ainda a necessidade de adequar a referida proposta ao texto do Projeto de Lei em tramitação, de forma a subsidiar o processo de regulamentação da mesma no que se refere à questão do monitoramento;

RESOLVE constituir um Grupo de Trabalho Executivo para fazer essa adequação, submetendo o resultado de seu trabalho à Plenária do CONSEA no segundo semestre de 2006, em tempo para subsidiar as discussões a serem desenvolvidas em preparação para a III Conferência Nacional de SAN. O Grupo de Trabalho será composto por representantes das seguintes instituições: (a) Secretaria Executiva do CONSEA; (b) Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos - ABRANDH, mediante técnico especialista; (c) Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS; (d) Diretoria de Políticas Sociais do IPEA; (e) Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição - CGPAN/DAB/SAS/MS; (f) IBGE; e (g) Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MP.

Brasília, 25 de abril de 2006.