



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - ICH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**DANIELLA DIAS VIANA**

**AGRAVAMENTO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL EM TEMPOS DE  
COVID-19: O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

**BRASÍLIA - DF  
2023**

DANIELLA DIAS VIANA

**AGRAVAMENTO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL EM TEMPOS DE  
COVID-19: O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

**Trabalho de conclusão de curso,  
apresentado à UnB como  
requisito parcial para a  
conclusão do curso de  
graduação em Serviço Social,  
sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Karen  
Vieira.**

Brasília-DF  
2023

DANIELLA DIAS VIANA

**AGRAVAMENTO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL EM TEMPOS DE COVID-19: O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB) como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Karen Santana de Almeida Vieira.

Aprovado em 14 de dezembro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karen Santana de Almeida Vieira  
(Orientadora do Departamento de Serviço Social-UnB)

---

Prof.<sup>a</sup> Erci Ribeiro  
(Membro Interno do Departamento de Serviço Social-UnB)

---

Suzana Espinheira Melo  
(Membro Externo e Assistente Social da UBS 04 de Samambaia)

*Gente é pra brilhar*

*Não pra morrer de fome*

- *Caetano Veloso*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à minha orientadora Karen Vieira, pela orientação dedicada, paciência e valiosas sugestões que foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, e fez ser um processo muito mais leve.

Um agradecimento especial para minha mãe Maria José, pela luta de criar duas filhas sozinha de forma tão grandiosa. Agradeço pelo constante apoio e compreensão ao longo desta jornada. Seu amor incondicional e encorajamento foram meu alicerce, me motivando nos momentos mais desafiadores. Agradeço a minha irmã Gabriella pelos conselhos e compreensão. Por sempre tirar um pouco de seu tempo para tentar me ajudar, em tudo.

Agradeço imensamente duas pessoas fundamentais na minha jornada acadêmica: Alessandra e Ana Carolina. Alessandra em pouco tempo se tornou tão importante na minha vida, se tornou minha irmã, e não sei o que seria de mim sem seu apoio nesses 5 anos de formação acadêmica e amparo na vida pessoal. Ana Carolina teve tanta paciência e sempre esteve pra mim com um ombro amigo.

Agradeço a Vanessa, uma amizade inesperada que se tornou extremamente importante, que me enriquece todos os dias e me deu acalanto em dias de ansiedade. Agradeço minha amiga de infância, Ana Rachel, que mesmo com a distância se fez presente e me acalmou em momentos cruciais.

Por fim, agradeço as participantes da banca: Assistente Social Suzana Espinheira, minha supervisora de estágio e grande inspiração, e a professora de Serviço Social Erci Ribeiro, pela disponibilidade e interesse.

## RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso teve como objetivo analisar os limites e as possibilidades da relação Insegurança Alimentar e COVID-19, e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) nas diferentes conjunturas políticas de implementação dessa ação no Brasil. (2004-2022). Com a metodologia de revisão de literatura, mais especificamente a revisão integrativa, que é uma das modalidades de revisão bibliográfica sistemática. Além disso, a perspectiva de análise do materialismo histórico-dialético esteve presente em todo trabalho de pesquisa. Dentre os resultados o estudo trouxe o agravamento do problema da Insegurança Alimentar durante a pandemia de COVID-19, destacando como a crise sanitária exacerbou as dificuldades de acesso a alimentos para diversas populações. O estudo examinou o desmonte das políticas públicas de combate à fome, ocorrido nos governos dos presidentes Temer e Bolsonaro. Essas administrações focalizaram em medidas que resultaram na fragilização de programas e iniciativas voltadas para a segurança alimentar. Em seguida, outro resultado se refere ao destaque da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na pandemia, que trouxe a sua importância também em outras conjunturas de implementação dessa ação, e também o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que teve papel fundamental durante a crise sanitária. Dentre os resultados foi importante destacar os aspectos conceituais dessa condição de Insegurança Alimentar e Nutricional na complexa evolução histórica das políticas alimentares no país. A pesquisa destaca a importância de compreender, por meio de outros estudos, os aspectos para desenvolver estratégias mais eficazes na mitigação da insegurança alimentar e na promoção do acesso adequado à alimentação, especialmente em momentos de crise como a pandemia de COVID-19. Para reverter essa situação, torna-se essencial promover políticas públicas que não apenas busquem aliviar as repercussões imediatas da insegurança alimentar, mas também estabelecer uma estrutura duradoura e inclusiva para o futuro. Valorizar a agricultura familiar, incentivar a produção local e implementar programas de transferência de renda são medidas fundamentais nesse caminho.

**Palavras-Chaves:** Segurança Alimentar; pandemia COVID-19; políticas públicas; desmonte.

## ABSTRACT

This course conclusion work aimed to analyze the limits and possibilities of the relationship between Food Insecurity and COVID-19, and the National Food and Nutritional Security Policy (PNSAN) in the different political contexts for implementing this action in Brazil. (2004-2022). With the literature review methodology, more specifically the integrative review, which is one of the types of systematic bibliographic review. Furthermore, the perspective of analyzing historical-dialectical materialism was present in all research work. Among the results, the study highlighted the worsening of the problem of Food Insecurity during the COVID-19 pandemic, highlighting how the health crisis exacerbated the difficulties in accessing food for different populations. The study examined the dismantling of public policies to combat hunger, which occurred during the governments of Presidents Temer and Bolsonaro. These administrations focused on measures that resulted in the weakening of programs and initiatives aimed at food security. Next, another result refers to the prominence of the National Food and Nutritional Security Policy in the pandemic, which also brought its importance in other contexts of implementation of this action, and also the National School Meal Program (PNAE), which played a fundamental role during the health crisis. Among the results, it was important to highlight the conceptual aspects of this condition of Food and Nutritional Insecurity in the complex historical evolution of food policies in the country. The research highlights the importance of understanding, through other studies, the aspects to develop more effective strategies for mitigating food insecurity and promoting adequate access to food, especially in times of crisis such as the COVID-19 pandemic. To reverse this situation, it is essential to promote public policies that not only seek to alleviate the immediate repercussions of food insecurity, but also establish a lasting and inclusive structure for the future. Valuing family farming, encouraging local production and implementing income transfer programs are fundamental measures along this path.

**Key words:** Food Safety; COVID-19 pandemic; public policy; disassemble.

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

**Quadro 1.** Segurança e Insegurança Alimentar: preceitos básicos

**Quadro 2.** Níveis de Insegurança Alimentar na Escala EBIA

**Quadro 3.** Artigos

**Figura 1.** “Governo Bolsonaro: Desemprego, pobreza e fome.”

**Figura 2.** “Fome”

**Figura 3.** “No olho do furacão”

**Figura 4.** Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar no Brasil

**Figura 5.** Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar em domicílios com pelo menos um/uma morador/a desempregado/a.

**Figura 6.** Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar, segundo a situação de trabalho da pessoa de referência

**Figura 7.** Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar, segundo o sexo da pessoa de referência

**Figura 8.** Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar, segundo a raça/cor da pele

**Figura 9.** Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar, segundo escolaridade

**Tabela 1.** Domicílios nas condição de Segurança Alimentar e nos níveis de Insegurança Alimentar e número dos moradores por estas condições.

**Tabela 2.** A condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar nos domicílios, segundo a presença de moradores em diferentes faixas etárias

**Tabela 3.** Distribuição percentual no I e II VIGISAN da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo faixas de renda familiar per capita.

**Gráfico 1.** Número de beneficiários fornecedores e quantidade de alimentos adquiridos pelo PAA – Brasil (2011-2018)



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1- A INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL PÓS PANDEMIA DE COVID-19: ASPECTOS CONCEITUAIS, HISTÓRICOS</b>	<b>15</b>
1.1 Contextualização sócio histórica da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.	17
1.2 A Segurança Alimentar: aspectos conceituais	22
1.3 A Segurança Alimentar no cenário brasileiro	26
1.4 A insegurança alimentar no Brasil em tempos de pandemia de Covid-19.	29
<b>CAPÍTULO 2- GARANTINDO ALIMENTAÇÃO EM TEMPOS DE CRISE: O PAPEL ESTRATÉGICO DAS POLÍTICAS DE SAN.</b>	<b>33</b>
2.1 Fome na Pandemia de Covid-19 e o papel das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.	33
2.2- Promovendo a Alimentação Adequada: A importância da Política e do Sistema de Segurança Alimentar no Brasil	37
2.2.1- A Relevância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.	39
2.3- O PNAE como garantia do direito à alimentação no período da pandemia do COVID-19.	44
2.4- O desmonte brasileiro da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o retorno ao mapa da fome.	47
<b>CAPÍTULO 3- RESULTADOS E DISCUSSÃO</b>	<b>52</b>
3.1- Metodologia e análise de dados	53
3.2- Panorama da Insegurança Alimentar no Brasil no período pandêmico.	55
3.3- Ações governamentais implementadas durante a pandemia por Covid-19 que repercutem na Segurança Alimentar e Nutricional	63
3.4 Um balanço dos dados apresentados.	68
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>71</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>82</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>83</b>

## **Lista de Siglas**

**ACS-** Agentes Comunitários de Saúde  
**APS-** Atenção Primária à Saúde  
**ASA-** Articulação no Semiárido Brasileiro  
**CAAF-** Compra Antecipada  
**CadÚnico-** Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal  
**CDAF-** Compra Direta  
**CGAF-** Contrato de Garantia de Compra  
**CGU-** Controladoria Geral da União  
**CAISAN-** Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
**CMAS-** Conselho Municipal de Assistência Social  
**CONAB-** Companhia Nacional de Abastecimento  
**CONDRAF-** Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
**CONSEA-** Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**CRAS-** Centro de Referência de Assistência Social  
**DHAA-** Direito Humano à Alimentação Adequada  
**DIESSE-** Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
**EBIA-** Escala Brasileira de Insegurança Alimentar  
**ENDEF-** Estado Nacional de Despesa Familiar  
**FAO-** Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization)  
**FNDE-** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
**GGPAA-** Grupo Gestor do PAA  
**IBGE-** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**INAN-** Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
**INSAN-** Insegurança Alimentar e Nutricional  
**IPEA-** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**LOSAN-** Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
**MAPA-** Ministério de Agricultura e Pecuária  
**MDA-** Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar  
**MP-** Medida Provisória  
**OMS-** Organização Mundial da Saúde  
**ONGs-** Organizações Não Governamentais  
**P1MC-** Um Milhão de Cisternas  
**PAA-** Programa de Aquisição de Alimento  
**PIB-** Produto Interno Bruto  
**PNAE-** Programa Nacional de Alimentação Escolar  
**PNAD-** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
**PNAN-** Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
**PNPS-** Política Nacional de Promoção à Saúde  
**PNSAN-** Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**POF-** Pesquisa de Orçamentos Familiares  
**PLANSAN-** Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**PRONAF**- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**SAN**- Segurança Alimentar e Nutricional

**SAPS**- Serviço de Alimentação da Previdência Social

**SISAN**- Sistema Nacional de Segurança Alimentar

**SA**- Soberania Alimentar

**SEAD**- Secretaria Especial de Agricultura e Desenvolvimento

**SUAS**- Sistema Único de Assistência Social

**UAs**- Unidades Armazenadoras

**UNICEF**- Fundo da Nações Unidas para a Infância

## INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho foi analisar os limites e as possibilidades da relação insegurança alimentar e covid-19, e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) nas diferentes conjunturas políticas de implementação dessa ação no Brasil.

A despeito dos avanços conquistados no Brasil, no que diz respeito ao cumprimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), vem se observando desde o golpe de 2016, o crescente enfraquecimento e o desmonte das políticas públicas de garantia de direitos do fortalecimento de sistemas alimentares sustentáveis. (SOUSA, 2021).

Este cenário contribuiu para o aumento da pobreza e piorou as condições de vida de consideráveis parcelas da população. Segundo dados da última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-2018)<sup>1</sup>, a prevalência da insegurança alimentar no país aumentou para 36,1 %, e era de 22,9% em 2013, e 3,1 milhões de famílias estavam vivenciando a experiência da fome no período analisado. Essa situação se agravou em resultado da crise política e sanitária causada pela pandemia de COVID-19.

A partir dos anos de 2003, no governo Lula<sup>2</sup>, foi ampliado e instituído políticas e programas de combate à fome e a promoção do DHAA. Foram direcionados alguns investimentos ao desenvolvimento de programas intersetoriais com conexões entre produção agropecuária, combate a pobreza, acesso à alimentação nas escolas e distribuição de alimentos em comunidades em situação de pobreza e desigualdade social.

Para monitorar o impacto das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) implantadas no Brasil, em 2003 foi validada uma escala psicométrica de medida direta e domiciliar da segurança e insegurança alimentar, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)<sup>3</sup>, instrumento que identifica desde o componente psicológico da insegurança alimentar, que se dá pela preocupação de que a comida possa vir a faltar, até a situação extrema: a fome. A EBIA assume

---

<sup>1</sup> Pesquisa realizada pelo IBGE que investiga o padrão de consumo alimentar e gastos da população.

<sup>2</sup> O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, conhecido como presidente Lula, teve início em 1º de janeiro de 2003 e se estendeu até 1º de janeiro de 2011. Nesse período, Lula, que era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), implementou uma série de políticas que buscavam promover a inclusão social, estimular o crescimento econômico e fortalecer a imagem do Brasil no cenário internacional.

<sup>3</sup> Avalia de maneira direta uma das dimensões da segurança alimentar e nutricional em uma população, por meio da percepção e experiência da fome.

também o papel de nortear as ações do Estado brasileiro em *prol* do desenvolvimento das ações, em suas várias vertentes. (MCTI, 2021).

Durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) no Brasil, foram implementadas algumas iniciativas para lidar com a questão da fome no país. Duas das principais ações nesse sentido foram o programa "Natal Sem Fome" e o "Fome Zero". O "Natal Sem Fome" foi uma campanha solidária lançada em 1993, durante o primeiro mandato de FHC, buscando mobilizar a sociedade civil para arrecadar alimentos e distribuí-los a famílias carentes durante o período natalino. (SOUSA, 2021).

O "Fome Zero", lançado em 2001, consolidou ações e políticas para a erradicação da fome, representando uma abordagem mais abrangente para lidar com a questão da segurança alimentar. Além de mitigar os efeitos da fome, o programa visava atacar suas causas estruturais, incluindo estratégias como distribuição de renda, estímulo à produção agrícola familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional, incluindo o programa de transferência de renda Bolsa Família.

A participação ativa da sociedade civil no acompanhamento e execução das ações fortaleceu a parceria entre governo e sociedade na busca por soluções sustentáveis para a erradicação da fome. Essas iniciativas refletem o esforço mais amplo do governo FHC em promover o desenvolvimento social no Brasil.

Em 2006, foi sancionada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que é a responsável por estabelecer princípios, diretrizes e objetivos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Na lei é reforçada a alimentação adequada como direito fundamental e o dever do poder público de promovê-la, assim como garantir meios de exigí-las.

Em 2014, o Brasil reduziu pela metade a prevalência de subnutrição e imediatamente ficou fora do Mapa da Fome, atingindo a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agropecuária (FAO) destacou, como fatores relacionados à conquista dessa redução, o crescimento econômico inclusivo, com melhores oportunidades aos mais pobres, aprimoramento da produtividade dos agricultores familiares e o reforço da proteção social. Teve destaque também o fortalecimento do poder aquisitivo das mulheres e a melhoria da renda dos mais pobres. (SOUSA, 2021).

Apesar desses avanços, vêm se observando, desde 2016 e com um grande aprofundamento a partir de 2018, o enfraquecimento e o desmonte das políticas públicas de garantia de direitos e o fortalecimento de sistemas alimentares sustentáveis. Nessa conjuntura, houve o aumento da pobreza e a piora das condições de vida de consideráveis parcelas da população. Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou inicialmente a pandemia como um surto da doença

causado pelo novo coronavírus <sup>4</sup>(COVID19) restrito à cidade de Wuhan, na China<sup>5</sup>, mas rapidamente se espalhou para outros continentes. Na América Latina o Brasil é o país com maiores registros de infecções e óbitos. (SOUSA, 2021).

Somada a crise mundial da saúde, atrelasse a crise econômica, provocando aumento de desemprego, desigualdade social e o risco de crise alimentar. Foi apontado no Relatório do Comitê Mundial de Segurança Alimentar que a disponibilidade de alimentos está sendo afetada em curto e longo prazo e que os mais pobres e os demais atingidos pela recessão terão o acesso aos alimentos e qualidade da alimentação comprometidos. (SOUSA, 2021).

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) realizou um recente inquérito, em 2020, onde destacou o impacto da pandemia nas famílias brasileiras com crianças e adolescentes. Dos 58% entrevistados que residem com crianças e adolescentes relataram que os hábitos alimentares de suas casas mudaram, onde houve um maior consumo de alimentos ultraprocessados como macarrão instantâneo, biscoitos recheados, refrigerantes e *alimentos de junk food*. A escolha por esses alimentos está relacionado ao valor de consumo. (UNICEF, 2022).

Além disso, 21% das famílias passaram por momentos em que os alimentos acabaram e não havia mais dinheiro suficiente para reposição, onde 6% deixaram de fazer uma refeição por falta de dinheiro, e as proporções foram maiores em famílias entrevistadas que residem com crianças e adolescentes que residem na região Norte e Nordeste. (UNICEF, 2021).

No início de 2020, mais de um milhão de famílias aguardavam para serem incluídas no Bolsa Família<sup>6</sup>, benefício que, em anos anteriores, teve um papel fundamental ao retirar o Brasil do Mapa da Fome. Essas famílias brasileiras se encontravam em extrema vulnerabilidade e foram abruptamente privadas desse benefício, sem qualquer justificativa por parte do governo Bolsonaro, que se revelou cruel e indiferente diante do cenário. (GUIMARÃES, 2020).

O programa do Bolsa Família permaneceu congelado até mesmo nas regiões mais pobres do país, o que resultou no ressurgimento de uma extensa quantidade de pessoas desprotegidas que havia sido eliminada em 2017. Essa situação alarmante demonstrou a falta de prioridade e

---

<sup>4</sup> O tema da covid-19 é abordado no tópico 1.4 da capítulo 1 dessa monografia.

<sup>5</sup> Wuhan, uma cidade na província de Hubei, China, ganhou destaque internacional em dezembro de 2019, quando foi identificado como o epicentro do surto inicial da doença respiratória aguda, posteriormente denominada COVID-19.

<sup>6</sup> O Programa Bolsa Família (PBF) é uma iniciativa de transferência de renda condicionada criada pelo governo brasileiro em 2003, com o objetivo de combater a pobreza e a extrema pobreza. Ele integra famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica, fornecendo um auxílio financeiro mensal que varia de acordo com a composição familiar e a renda per capita.

compromisso do governo em garantir a segurança e o amparo social para as mais necessitadas. (GUIMARÃES, 2020).

Instituído em 2003, durante o primeiro mandato do governo Lula, o Bolsa Família transcende a simples transferência de renda. Foi uma política governamental que trouxe dignidade constitucional para milhões de brasileiros que viviam em uma condição de carência alimentar, uma triste realidade que contribuía para o atraso socioeconômico do país em relação às outras nações. A luta contra a pobreza liderada pelas administrações do Partido dos Trabalhadores desempenhou um papel fundamental na redução da desigualdade social e se tornou uma estratégia política crucial para o desenvolvimento. (GUIMARÃES, 2020).

Pela primeira vez, um projeto de natureza estatal impulsionava o avanço até mesmo nas responsabilidades exigidas dos beneficiários, como frequência escolar, a manutenção das vacinas em dia e o acompanhamento pré-natal. (GUIMARÃES, 2020).

Ao contrário do equívoco propagado por aqueles que desconhecem a importância dessa iniciativa, o Bolsa Família não é um programa que simplesmente recompensa a inatividade. Na verdade, trata-se de um programa de proteção social que promove inclusão, segurança alimentar e assistência abrangente para aqueles que sempre foram marginalizados pela sociedade. (GUIMARÃES, 2020).

O impacto também se refletiu na melhoria dos indicadores educacionais. A taxa de frequência escolar atingiu 97,8% na faixa etária de 6 a 14 anos. O número de indivíduos com Ensino Fundamental completo aumentou em 290% entre os mais pobres, e os estudantes do Ensino Médio oriundos de famílias beneficiárias apresentaram um desempenho escolar superior em comparação com os demais. Com o resultado, o trabalho infantil entre os pobres e extremamente pobres diminuiu de 2,4 milhões para 390 mil, uma redução de 84% entre 2004 e 2015. Em um período de estagnação econômica e altos índices de desemprego, a população brasileira clama por medidas de proteção social. (GUIMARÃES, 2020).

Não se trata apenas de um ato de benevolência, mas sim de uma responsabilidade constitucional que deveria fundamentar qualquer governo. O Estado tem o papel de incentivar e proteger os mais pobres. Caso contrário, transforma-se em um Estado Mínimo comprometido unicamente com o mercado financeiro. Não pode haver avanço sem justiça social, nem progresso sem uma atenção adequada às reais necessidades dos menos privilegiados. (GUIMARÃES, 2020).

A abordagem metodológica utilizada neste trabalho foi qualitativa, empregando a metodologia de revisão de literatura, mais especificamente a revisão integrativa, que é uma das modalidades de revisão bibliográfica sistemática.

A revisão integrativa, conhecida desde 1980 como método de pesquisa e mais utilizada na área da saúde, principalmente na enfermagem, engloba a análise de estudos relevantes que fornecem suporte para a tomada de decisões e aprimoramento da prática clínica. Isso permite sintetizar o estado do conhecimento sobre determinado assunto e identificar lacunas que requerem novas pesquisas. (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008).

Esse método de pesquisa possibilita a síntese de diversos estudos publicados e permite obter conclusões gerais sobre uma área específica de estudo. Na área da enfermagem, esse método é especialmente valioso, pois os profissionais muitas vezes dispõem de tempo para ler toda a literatura científica disponível devido o volume significativo, além da dificuldade de realizar uma análise crítica dos estudos. (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008).

No início da elaboração da revisão integrativa, o revisor estabelece o objetivo geral e o específico e formula perguntas a serem respondidas ou hipóteses a serem testadas. Em seguida, realiza uma busca para identificar e coletar o máximo de estudos primários relevantes, seguindo de critérios de inclusão e exclusão previamente estabelecidos.

É realizada uma avaliação crítica dos critérios e métodos utilizados no desenvolvimento dos estudos selecionados, a fim de determinar sua validade metodológica. Esse processo resulta na redução do número de estudos incluídos na fase final de revisão. Os dados coletados desses estudos são analisados de forma sistemática. (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008).

De acordo com Mendes, Silveira e Galvão (2008), a construção de uma revisão integrativa envolve a realização de seis etapas distintas, que são semelhantes aos estágios do desenvolvimento de uma pesquisa convencional:

- 1) A primeira etapa consiste na identificação do tema e seleção da hipótese ou questão de pesquisa para a elaboração da revisão integrativa;
- 2) A segunda etapa é o estabelecimento de critérios para a inclusão e exclusão de estudos ou busca na literatura;
- 3) A terceira etapa é a definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados e a categorização dos estudos;
- 4) A quarta etapa é a avaliação dos estudos incluídos na revisão integrativa;
- 5) A quinta etapa é a interpretação dos resultados
- 6) E por fim, na sexta etapa acontece a apresentação da revisão/síntese do conhecimento.

Sendo assim, o tema de partida dessa pesquisa foi: o desmonte das políticas públicas voltadas ao combate à fome em meio a pandemia de COVID-19. Tendo uma premissa de análise



que os desafios já enfrentados em respeito a segurança alimentar no Brasil começaram a se intensificar no governo Temer<sup>7</sup>.

Além disso, foram excluídos dados que fugissem da perspectiva do Serviço Social e se inclinassem para Nutrição. Foram utilizadas como principais fontes de dados: artigos de periódicos da LILACS (Literatura Científica e Técnica da América Latina e Caribe), MEDLINE (Medical Literature Analysis and Retrieval System Online), SCIELO (Scientific Electronic Library Online), portal PUBMED (via *National Library of Medicine*) e Google Scholar na área do Serviço Social, artigos apresentados em seminários e congressos, coletâneas e livros relacionados à pandemia da COVID-19, obtidos por meio do Google Acadêmico.

A partir disso, para a coleta de dados foi utilizado os critérios caracterizados por Lima e Miotto<sup>8</sup> (2007), utilizando obras com palavras chaves (não necessariamente todas em um único artigo pesquisado): segurança alimentar; insegurança alimentar; covid 19; políticas públicas; desmonte; pandemia. Devido os extensos sinônimos de algumas palavras chaves citadas, os artigos utilizados indicaram 3 palavras chaves que indicavam que estaria falando de segurança alimentar, política pública e pandemia.

Em suma, todos os 45 artigos incluídos na pesquisa estão no idioma português e foram publicados nos anos de 2002 a 2023<sup>9</sup>. Para garantir a eficácia da inclusão e exclusão dos artigos selecionados, foram adotadas diferentes abordagens de leitura.

Inicialmente, foram realizadas leituras de reconhecimento do material bibliográfico, seguidas por uma leitura exploratória. Posteriormente, foram empregadas leituras seletivas para uma seleção mais precisa. Para a síntese do material por meio da revisão integrativa, foram utilizadas leituras reflexivas ou críticas, juntamente com leituras interpretativas. (LIMA; MIOTO, 2007).

A análise e o posicionamento ético-político da pesquisa tiveram a referência do materialismo histórico-dialético. Dada a proximidade do serviço social com o marxismo desde o movimento de reconceituação, como graduanda em serviço social, defendo que esta abordagem

---

<sup>7</sup> O governo de Michel Temer (2016-2018) se iniciou em meio a um cenário político conturbado, sucedido pelo processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016. O governo Temer enfrentou acusações de envolvimento em escândalos de corrupção e alvo de protestos e manifestações populares que questionavam suas políticas e medidas adotadas, o que contribuiu para um ambiente político marcado por divisões e insatisfações por grande parte da população.

<sup>8</sup> Para coleta de dados é adotado os seguintes critérios: parâmetro temático (as obras relacionadas ao objeto de estudo); parâmetro linguístico (idiomas das obras); principais fontes (livros; dissertações; teses; periódicos); e parâmetro cronológico (período das publicações que serão utilizadas). (LIMA; MIOTO, 2007)

<sup>9</sup> Vide mais sobre essa metodologia no item 3.1 do capítulo 3.

teórica analítica oferece a melhor perspectiva para compreender uma realidade que é complexa, dinâmica e multifacetada. A teoria do materialismo histórico-dialético<sup>10</sup> possui uma natureza ontológica, complementando o estudo da teoria geral do ser (materialismo dialético), que analisa a materialidade das coisas, as contradições na sociedade e as transformações ao longo da história (materialismo histórico). Além disso, ela incita o pesquisador a refletir sobre as contradições que envolvem o objeto de estudo. Dado que o objeto de pesquisa desta investigação é o trabalho profissional dos assistentes sociais, que abarca contradições inerentes à dimensão política e ao projeto profissional, essa teoria se revelou crucial para uma síntese abrangente da pesquisa, conforme indicado por Lima e Miotto (2007, p.39):

Escolheu-se o método dialético por levar o pesquisador a trabalhar sempre considerando a contradição e o conflito; o “devir”; o movimento histórico; a totalidade e a unidade de pesquisa, as dimensões filosóficas, material/ concreta e política que envolvem seu objeto de estudo.

Assim, a escolha desta teoria implica compreender que os objetivos do trabalho vão além da aparência fenomênica para buscar a essência, sem adotar uma postura de neutralidade. Além disso, uma pesquisa nunca é estática, dada as contradições na sociedade, podendo passar por diversas mudanças, refutações e formulações de hipóteses ao longo da história. Portanto, a teoria passa por uma instância de verificação de sua validade, uma instância que reside na prática social e histórica (NETTO, 2011).

A partir disso, foram pensado três capítulos: o primeiro descreve a concepção de Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil, com uma abordagem integrada, considerando tanto os aspectos conceituais dessa condição como a complexa evolução histórica das políticas alimentares no país. Além disso, é feita uma breve análise do governo atuante na pandemia, afim de entender o desenvolvimento da pandemia no Brasil e expor o descaso com as políticas públicas de combate à fome.

Em seguida, foi discutido qual foi o papel das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional na pandemia, com destaque à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, trazendo a sua importância também em outras conjunturas de implementação dessa ação, e também o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que teve papel fundamental durante a crise sanitária. Além dos cortes e retrocessos do Governo Bolsonaro.

O terceiro capítulo analisa os resultados dos dados da referência bibliográfica pesquisada.

---

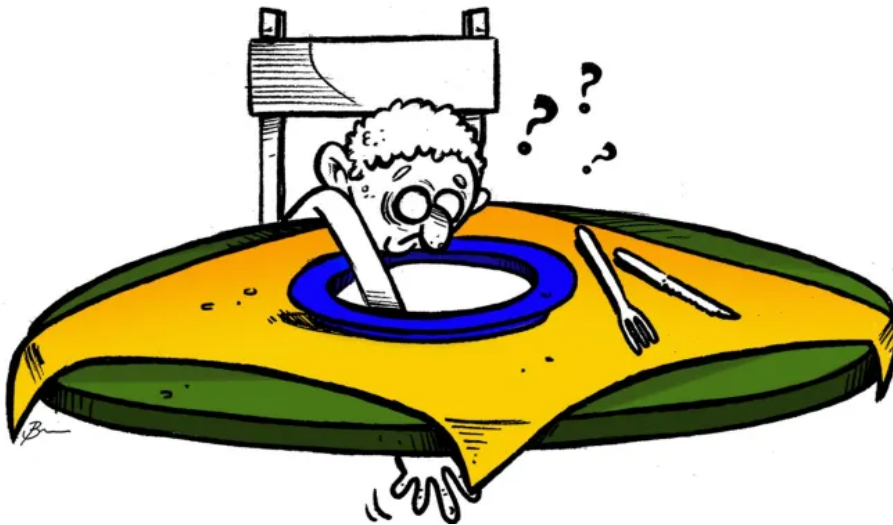
<sup>10</sup> Sendo um tema complexo, é uma abordagem teórica associada à filosofia marxista que busca compreender a história e a sociedade por meio de uma análise crítica das relações sociais e das forças produtivas. "O Capital" (Das Kapital), de Karl Marx é uma obra fundamental para compreender os princípios econômicos e filosóficos do materialismo histórico. Não é objetivo do trabalho esgotar a complexidade desse tema, mas apenas ressaltar que o posicionamento da pesquisadora sobre a análise do dados vai nessa análise do materialismo histórico-dialético para poder entender a questão da desigualdade da sociedade.

É importante ressaltar que este trabalho adota uma abordagem qualitativa baseada na revisão de literatura, o que significa que não houve interação direta com nenhum participante. No entanto, a ética continua sendo uma consideração fundamental da pesquisa. Os dados utilizados foram provenientes de fontes já publicadas e revisadas.

## CAPÍTULO 1

A Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil pós pandemia de covid-19: aspectos conceituais, históricos

Figura 1 : “Governo Bolsonaro: Desemprego, pobreza e fome”



Fonte: Página do Sindicato dos Bancários de Itabuna e Região. (2021).<sup>11</sup>

<sup>11</sup>

Disponível em: <https://bancariositabuna.com.br/2021/10/14/governo-bolsonaro-desemprego-pobreza-e-fome/>. Acesso em: 10 nov. 2023

## **CAPÍTULO 1- A INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL PÓS PANDEMIA DE COVID-19: ASPECTOS CONCEITUAIS, HISTÓRICOS**

Esse capítulo tem como objetivo oferecer uma visão abrangente da Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil na pandemia de COVID-19. Ele busca a evolução histórica desse objeto, desde suas primeiras políticas alimentares até os desafios contemporâneos. Destacam-se políticas e eventos cruciais, como a criação do Bolsa Família e a LOSAN. Além disso, são explorados os impactos diretos e indiretos da pandemia de Covid-19 na Segurança Alimentar da população brasileira, incluindo mudanças nos padrões de consumo e aumento da vulnerabilidade social<sup>12</sup> e econômica. Também são identificados os atuais desafios, como desigualdades socioeconômicas e limitações no acesso a alimentos saudáveis, e a necessidade do fortalecimento das políticas de Segurança Alimentar.

### **1.1 Contextualização sócio histórica da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.**

No Brasil, até meados da década de 1940, o fenômeno da fome era tratado como algo natural, causado por adversidades alheias à ação humana e pela ignorância da população mais pobre. Somente após a emergência das ideias de Josué de Castro<sup>13</sup>, que foram sistematizadas no seu livro Geografia da Fome, que a questão passou a ser tratada com novos olhares, como fenômeno social, produzido pelos homens e sua organização social e econômica. (SIPIONI, 2022).

Em 1940, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), com o Estado brasileiro assumindo o papel de conduzir uma política pública que buscasse solucionar o problema trazido pelos cientistas, principalmente no que se refere à alimentação da classe operária. (SIPIONI, 2022).

A alimentação se torna uma política social e não mais condição de uma área do conhecimento, especialmente por meio dos restaurantes populares ligados ao SAPS. Não houve nenhuma modificação do órgão nos governos subsequentes, até a sua extinção pelo governo militar, em 1967. (SIPIONI, 2022).

De 1940 a 1960, as práticas educativas se tornaram um pilar das políticas de alimentação, na intenção de mitigar o “mito da ignorância”, justificado pelo pensamento de que “pobre não sabe

---

<sup>12</sup> De acordo com a autora Simone Rocha (ano), o conceito de vulnerabilidade social é desenvolvido em organizações internacionais como uma alternativa ao conceito de exclusão social. Ele tem sido amplamente disseminado como guia para a intervenção de políticas públicas de Estado. Embora o nosso referencial de pesquisa seja marxista, as menções aqui ao conceito de vulnerabilidade social diz respeito a uma coerência com a bibliografia utilizada. Porém, não foi desconsiderado a compreensão de que as pessoas estão em situação de pobreza e desigualdade social.

<sup>13</sup> Josué de Castro foi um pensador e ativista político brasileiro e tem papel fundamental na criação das primeiras instituições vinculadas às ações públicas na área de alimentação e nutrição no país.

comer”, e a subnutrição era atribuída aos hábitos alimentares inadequados, resultante da incapacidade dessa parcela da população de distribuir racionalmente os gastos para compor uma dieta alimentar equilibrada. (BARBOSA, 2022).

Em suma, até o início dos anos 1960, as políticas de alimentação e nutrição estavam voltadas a atenuar conflitos, já que estava cada vez mais consolidada a ideia de que a exploração do trabalho produzia e reproduzia a fome. (BARBOSA, 2022).

Com o estabelecimento do regime militar o modelo social foi trocado pelo modelo técnico, que buscou tornar mais eficiente a produção de alimentos e a distribuição de suplementos, deixando a decisão sobre programas sociais principalmente nas mãos de especialistas, com apoio do setor produtivo. (BARBOSA, 2022).

Foi realizado em 1970, o primeiro inquérito nacional no Brasil, com informações acerca do consumo alimentar e estado nutricional dos brasileiros, denominado de Estado Nacional de Despesa Familiar (ENDEF). Nesse período as políticas de alimentação e nutrição estavam orientadas pelas estratégias de suplementação alimentar. (BARBOSA, 2022).

Em um histórico das políticas de acessibilidade alimentar, houve o estabelecimento do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, em 1973, como um ponto de referência que representava uma tentativa de fornecer assistência alimentar a grupos vulneráveis. No entanto, também foram destacadas as contradições das ações para combater a fome durante o período do Regime Militar, ressaltando a natureza assistencialista, paternalista e clientelista dos programas conduzidos pelo INAN, que não abordaram efetivamente as questões fundamentais relacionadas à fome. (VASCONCELOS, 2022).

A partir da redemocratização de 1985, o novo discurso governamental visava reduzir a fome e a desnutrição, eliminando a maioria dos programas existentes e criando novos, com o viés de suplementação e abastecimento alimentar. (VASCONCELOS, 2022).

Mas de uma forma geral, é possível observar na década de 1980 o agravamento do quadro de miséria no Brasil e a necessidade de melhoria do desempenho dos programas federais de alimentação e nutrição.

Mesmo com a Constituição de 1988, onde as políticas sociais passaram a compor fortemente a agenda pública do Estado brasileiro, o cenário mudou com a eleição do Fernando Collor<sup>14</sup> (1990-92) com o enfraquecimento das políticas, com exceção do já consolidado Programa Nacional

---

<sup>14</sup> O governo Collor foi o primeiro governo eleito por voto popular em quase três décadas de ditadura. Foi um governo extremamente impopular e acabou sendo interrompido com o impeachment.

de Alimentação Escolar (PNAE) e a distribuição de alimentos em risco de deterioração de forma a diminuir as perdas. (GUIMARÃES, 2020).

Em contrapartida, foi observada a mobilização significativa na discussão sobre a fome por meio da campanha “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza<sup>15</sup> (1935/1997), conhecido como Betinho, que despertou uma participação em larga escala em relação ao desafio da fome por parte da sociedade civil. (GUIMARÃES, 2020).

Na gestão de Itamar Franco<sup>16</sup> e Fernando Henrique Cardoso (FHC), inserida no contexto de um escopo de Estado Mínimo, destacou-se a abordagem de que a sociedade deveria assumir um papel ativo no combate à fome. Com cerca de 32 milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar, iniciativas como o "Natal Sem Fome" foram lançadas, evidenciando a crença de que a mobilização da sociedade civil era essencial para suprir as lacunas deixadas pela redução do papel do Estado. Essas ações refletem uma perspectiva em que a participação social desempenha um papel crucial na resolução de desafios sociais, alinhando-se com a visão de um Estado mais enxuto e com maior ênfase na responsabilidade coletiva.

Fruto dessa mobilização foi a inserção do combate à fome e a miséria na agenda do Governo, culminando na criação do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instituído já no governo Itamar Franco. (1992-94).

O protagonismo governamental no combate à fome foi novamente interrompido em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso<sup>17</sup>, que ignorou as propostas emitidas na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ocorrida em 1994, e extinguiu o CONSEA.

Foi criado em seu lugar o Programa Comunidade Solidária, com seu respectivo Conselho do Comunidade Solidária. O novo Programa se tratava de uma estratégia descentralizada, sob a ótica neoliberal, de esforços, com foco na solidariedade, onde o Poder Executivo organizou e incentivou iniciativas da sociedade civil em prol do combate à fome e à miséria. (VASCONCELOS, 2022).

Em 1999, com a aprovação da primeira versão da Política Nacional de Alimentação e

---

<sup>15</sup> Herbert José de Sousa, conhecido como Betinho, foi um sociólogo e ativista dos direitos humanos brasileiro. Concebeu e dedicou-se ao projeto Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida

<sup>16</sup> O governo de Itamar Franco foi resultado do impeachment de Fernando Collor de Mello, Itamar acabou governando o Brasil no restante do mandato que seria de Collor. Assumiu a presidência em 29 de dezembro de 1992 e saiu em 1º de janeiro de 1995.

<sup>17</sup> Fernando Henrique Cardoso (FHC), durante os dois mandatos como presidente da República, efetivou o Plano Real, privatizou várias estatais brasileiras e implantou a política neoliberal.

Nutrição (PNAN), e a inserção da idéia da alimentação enquanto direito, ainda que precária, e subordinada à Política Nacional de Promoção à Saúde (PNPS), diversos programas de transferência de renda passaram a ser criados, dentre os quais o Bolsa Alimentação, sob responsabilidade da então Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde. (VASCONCELOS, 2022).

Em 2003, ao assumir a Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva priorizou desde o início o combate à fome como principal legado e foco de seu governo com a criação do Programa Fome Zero<sup>18</sup>, que integrava diversos projetos de diversos setores governamentais. (VASCONCELOS, 2022).

Ainda em 2003, recriou o CONSEA, priorizando a participação social na tomada de decisões das políticas do setor, uma vez que tal colegiado contava com 2/3 de seus representantes provenientes da sociedade civil, incluindo a obrigatoriedade de ser presidido por um deles. (VASCONCELOS, 2022).

A reestruturação do CONSEA iniciou um debate no poder público que antes era travado apenas pela sociedade civil, sobre a criação de um sistema público que garantisse a SAN da população brasileira orientado pelas diretrizes internacionais dos Direitos Humanos, em especial do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). (VASCONCELOS, 2022).

Tal debate se consolidou em 2004, na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que propôs um conceito abrangente de SAN e definiu as diretrizes para a construção de um sistema público e inovador de políticas públicas, o SISAN, criado em 2006. O SISAN passaria a ser composto pelo CONSEA, pelas Conferências de SAN e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), um órgão intersetorial governamental que faria a integração e gestão das políticas de SAN presentes em pelo menos 19 ministérios do Governo Federal da época, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. (VASCONCELOS, 2022).

O SISAN é reconhecido por sua abordagem inovadora, que não apenas reconhece a intersectorialidade, já presente em outras políticas públicas, como saúde e educação, mas também a implementa de maneira prática em sua gestão, indo além do discurso. (VASCONCELOS, 2022).

Em 2006, foi sancionada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que é a responsável por estabelecer princípios, diretrizes e objetivos do Sistema Nacional de

---

<sup>18</sup> Fome Zero foi um programa criado em 2003, pelo governo federal brasileiro, durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em substituição ao Programa Comunidade Solidária. uma política de apoio à agricultura familiar, o direito à Previdência Social, o direito à complementação de renda, a ampliação da merenda escolar e o apoio a programas criados por governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada.



Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Na lei é reforçada a alimentação adequada como direito fundamental e o dever do poder público de promovê-la, assim como garantir meios de exigí-las. (SOUZA, 2016).

Em 2014, o Brasil reduziu pela metade a prevalência de subnutrição e ineditamente ficou fora do “Mapa da Fome”, atingindo a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agropecuária (FAO) destacou, como fatores relacionados à conquista dessa redução, o crescimento econômico inclusivo, com melhores oportunidades aos mais pobres, aprimoramento da produtividade dos agricultores familiares e o reforço da proteção social. Teve destaque também o fortalecimento do poder aquisitivo das mulheres <sup>19</sup>e a melhoria da renda dos mais pobres. (SOUSA, 2021).

Instituído ainda no primeiro mandato do presidente Lula, o Bolsa Família transcende a simples transferência de renda. Foi uma política governamental que trouxe dignidade para milhões de brasileiros que viviam em uma condição de carência alimentar, uma triste realidade que contribuía para o atraso socioeconômico do país em relação às outras nações. (GUIMARÃES, 2020).

A luta contra a pobreza liderada pelas administrações do Partido dos Trabalhadores desempenhou um papel fundamental na redução da desigualdade social e se tornou uma estratégia política crucial para o desenvolvimento. (GUIMARÃES, 2020).

Pela primeira vez, um projeto de natureza estatal impulsionava o avanço até mesmo nas responsabilidades exigidas dos beneficiários, como frequência escolar, a manutenção das vacinas em dia e o acompanhamento pré-natal. (GUIMARÃES, 2020).

Na verdade, trata-se de um programa de proteção social que promove inclusão, segurança alimentar e assistência abrangente para aqueles que sempre foram marginalizados pela sociedade. (GUIMARÃES, 2020). O impacto também se refletiu na melhoria dos indicadores educacionais. A taxa de frequência escolar atingiu 97,8% na faixa etária de 6 a 14 anos. O número de indivíduos com Ensino Fundamental completo aumentou em 290% entre os mais pobres, e os estudantes do Ensino Médio oriundos de famílias beneficiárias apresentaram um desempenho escolar superior em comparação com os demais.

Com o resultado, o trabalho infantil entre os pobres e extremamente pobres diminuiu de 2,4 milhões para 390 mil, uma redução de 84% entre 2004 e 2015. Em um período de estagnação

---

<sup>19</sup> Avanços em igualdade de gênero, acesso à educação, e oportunidades de trabalho têm contribuído para um aumento substancial na participação das mulheres no mercado laboral. Esse fenômeno não apenas influencia positivamente o poder econômico individual, mas também contribui para a promoção da equidade de gênero e para o desenvolvimento econômico global.

econômica e altos índices de desemprego, a população brasileira clama por medidas de proteção social. (GUIMARÃES, 2020).

É importante destacar que houve mudanças significativas na forma de se pensar a política de alimentação e nutrição após a aprovação do SISAN. Já no Governo Dilma Russeff<sup>20</sup>, em 2011, a PNAF foi reeditada protagonizando o discurso do Direito Humano à Alimentação e a SAN, considerando a promoção da alimentação adequada e saudável como algo além do biologicismo e das prescrições normativas da primeira edição da política em 1999. (VASCONCELOS, 2022).

Com o golpe de 2016, e o início do Governo Temer, várias políticas foram esvaziadas sob o ponto de vista orçamentário e de gestão. O ideário neoliberal <sup>21</sup>se intensificou e passou a ocupar as prioridades da gestão pública e as políticas de SAN perderam seu foco. O PNAE teve suas regras desrespeitadas e a partir de 2017 teve seus valores congelados por um longo período. (VASCONCELOS, 2022).

Em 2019, e em seu primeiro dia de mandato, o presidente Jair Messias Bolsonaro<sup>22</sup> extinguiu o CONSEA, assim como vários outros conselhos gestores de políticas públicas, por meio da Medida Provisória 870/2019, posteriormente convertida na Lei 13.844/2019 aprofundando ainda mais o esvaziamento das políticas de SAN, e priorizou o incentivo à agricultura predatória e agroexportadora em prejudicando a produção local e familiar. (VASCONCELOS, 2022).

Todo esse dismantelamento se agravou em meio a pandemia de COVID-19 enfrentada pelo Brasil. A situação incluiu na vulnerabilidade milhões de trabalhadores brasileiros, artistas, autônomos, agricultores, estudantes que, de alguma forma, passaram a depender de políticas e programas vinculados à SAN.

---

<sup>20</sup> Dilma Rousseff é uma política brasileira reconhecida como a primeira mulher a assumir a presidência do Brasil, governando entre os anos de 2011 a 2016. O mandato da então Presidenta foi interrompido em 31 de agosto de 2016, após sofrer um impeachment. Para muitos críticos e observadores, o processo de impeachment de Dilma Rousseff em 2016 é amplamente interpretado como um evento que alguns consideram ter características de um golpe político

<sup>21</sup> Conjunto de ideias e princípios associados à doutrina econômica conhecida como neoliberalismo. Esta abordagem preconiza a minimização da intervenção do Estado na economia, promovendo a livre iniciativa, a competição e a redução de regulamentações governamentais.

<sup>22</sup> Jair Bolsonaro é um capitão da reserva que ingressou na carreira política em 1988. Em 2018, foi eleito presidente do Brasil, mantendo um governo cheio de controvérsias. "Foi o primeiro presidente da Nova República a tentar a reeleição e ser derrotado.

## 1.2 A Segurança Alimentar: aspectos conceituais

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se apresenta em uma permanente construção no decorrer do tempo. Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) de 2006, entende-se que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN):

“A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitam a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.” (Losan, 2006, p.4).

Nesse sentido, o conceito de SAN requer a compreensão da alimentação não somente com base no físico e econômico, mas também no acesso aos alimentos de qualidade e que estes sigam os parâmetros da Segurança Alimentar: sustentabilidade e diversidade cultural, não sendo qualquer alimento. A quantidade suficiente dos alimentos, e sua qualidade formam a base fundamental para a Segurança Alimentar e Nutricional. (BRASIL, 2006). No Quadro 1 é possível analisar os preceitos básicos que determinam a SAN:

Quadro 1. Segurança e Insegurança Alimentar: preceitos básicos.

<b>Dimensão da SAN</b>	<b>Condições propícias para a garantia ampla da SAN</b>	<b>Condições não-propícias para garantia da SAN</b>
<b>Acesso</b>	Possuir acesso físico e econômico a alimentos de qualidade (saudáveis).	Não possuir condições de acesso físico e/ou econômico a alimentos de qualidade. (exemplos: desemprego, não acesso à terra, moradias em locais precários e de difícil circulação para áreas centrais).
<b>Quantidade</b>	Possuir acesso aos alimentos de forma regular, permanente e em quantidades suficientes.	Possuir acesso aos alimentos de forma irregular, e/ou sem constância, e/ou em quantidade insuficiente.
<b>Qualidade</b>	Ingerir alimentos <i>in natura</i> , sustentáveis, agroecológicos, orgânicos, e sem contaminantes químicos (agrotóxicos).	Ingerir alimentos industrializados (processados e/ou ultraprocessados) e alimentos com contaminantes químicos na sua produção (agrotóxicos).
<b>Sazonalidade e cultura</b>	Acessar uma alimentação que respeite a diversidade cultural, o meio ambiente e a prática culinária.	Acessar alimentos de uma cultura global, mercantilizada, onde não se distingue características regionais.
<b>Ambiente</b>	Realizar a alimentação em ambiente favorável, com tempo e	Realizar a alimentação em ambiente desfavorável, com pressa, sozinho ou

	calma.	desviando sua atenção do entorno (exemplo: assistindo televisão, manuseando celular).
<b>Síntese das condições propícias/não propícias para a garantia da SAN</b>	Estar em Segurança Alimentar e Nutricional: contexto alimentar favorável. Possuir saúde a partir da alimentação (exemplo: bem nutrido) e inserção social.	Estar em Insegurança Alimentar e Nutricional: contexto alimentar não favorável. Possuir prejuízos à saúde por conta da alimentação (exemplos: carências nutricionais, obesidade, sobrepeso, diabetes, hipertensão e demais doenças crônicas não transmissíveis) inserção social afetada (falta de pertencimento social).

Fonte: Brasil, 2006

Para avaliar o grau de Insegurança Alimentar e Nutricional da população brasileira, um dos indicadores utilizados é a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). A EBIA é um questionário padronizado com perguntas relativas à alimentação das famílias. Sua aplicação é adotada por diversos pesquisadores com a finalidade de medir o nível de InSAN, a partir de aspectos relacionados à vivência das pessoas em relação a sua alimentação. (AQUINO, 2016).

A coleta de informações parte da maneira como é percebido sua alimentação por cada indivíduo e como se sentem afetados por ela, captando não só a dificuldade de acesso aos alimentos, como a dimensão psicossocial. (ALMEIDA, 2015).

A Escala EBIA apresenta com grande consistência o grau de InSAN, validade para utilização desde 2014 no Brasil. A Escala possui vantagens, como a fácil aplicação e o baixo custo na sua utilização, e é um instrumento que auxilia na construção de Políticas Públicas e combate à fome no Brasil. (SEGALL-CORRÊA, 2009).

Um ponto negativo da Escala é a foma generalizada com que é tratada a alimentação da população, sem a devida atenção para as práticas culturais, principalmente referente a alimentação de povos e comunidades tradicionais. (ATHILA AR, 2020). O Quadro 2 aponta os níveis de InSAN apresentados pela Escala:

Quadro 2. Níveis de InSAN apresentado na Escala EBIA.

<b>Segurança Alimentar</b>	Ter acesso regular e permanente aos alimentos (todos os dias) quantidade suficiente. Não há preocupação em não ter o alimento futuro próximo.
<b>Insegurança Alimentar Leve</b>	Certa preocupação e incerteza em não ter o alimento de qualidade em quantidade suficiente em um futuro próximo.
<b>Insegurança Alimentar Moderada</b>	Redução do consumo de alimentos (mudança no perfil de alimentação), e/ou possível falta de qualquer alimento em momentos, <i>a priori</i> entre os adultos.
<b>Insegurança Alimentar Grave</b>	Redução do consumo de alimentos para adultos e/ou crianças componente familiar (alta mudança no perfil da alimentação), de falta de qualquer alimento (privação) e situação de fome.

Fonte: realizado pela autora (2023).

Para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional é necessário um trabalho articulado, envolvendo diversos setores socio-políticos. (VALENTE FS, 2002). Requer intervenção transdisciplinar, multiprofissional e intersetorial (agricultura, abastecimento, educação, saúde, desenvolvimento e assistência social). O compromisso com a SAN deve fazer parte desses segmentos. No Brasil, desde a aprovação da LOSAN, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a compreensão da alimentação brasileira, vem sendo conquistada cada vez mais. (BRASIL, 2006).

A LOSAN, a partir de sua regulamentação, passa a destinar uma atenção prioritária para o cenário da alimentação brasileira, reforçando a atenção para o sistema alimentar integralmente, refletindo na valorização da cultura alimentar local e se apoiando na noção da alimentação como sustentabilidade social, ambiental e econômica. Aponta também a necessidade da participação ativa e informada dos sujeitos, trazendo a alimentação como parte da promoção do autocuidado. (BRASIL, 2006).

Ter uma alimentação segura significa ter a garantia do DHAA, e a partir daí ter a garantia de outros direitos, como o direito à vida, à moradia, de se manifestar, direito à cidadania, entre outros. (VALENTE FS, 2002).

Também é compreendido pela SAN ter acesso a uma alimentação livre de contaminantes, a disponibilidade de alimentos no contexto local, acesso à informação, prática da alimentação com base nos hábitos alimentares culturais, qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, acesso as políticas públicas de SAN, e ainda a compreensão da diversidade alimentar dos territórios brasileiros. (CONSEA, 2015).

Com o avanço desse conceito, alteram-se as organizações sociais e as relações de poder em uma sociedade. Os indivíduos, desfrutando de uma alimentação que siga os parâmetros da SAN, também desfrutam do direito à alimentação, que traz consigo o pertencimento social e de cidadania. Dessa forma, o SAN é um princípio básico para a subsistência. Sem essa condição, a população estaria imersa em um contexto de Insegurança Alimentar muito mais amplo, que está diretamente relacionado às situações de violações de direitos. (MATTOS ACE, 2021).

O conceito de SAN atua conectado ao conceito de DHAA, compreendido como direito fundamental de todos os indivíduos ao acesso físico, econômico e ininterrupto a uma alimentação. (VALENTE FS, 2002).

Também há um diálogo com o conceito de Soberania Alimentar (SA), compreendido pela capacidade de cada país definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o respeito às características da população.

A SAN e a InSAN são conceitos intrinsecamente ligados, delineando condições opostas em relação ao acesso, disponibilidade e utilização de alimentos essenciais para uma vida saudável.

A SAN é caracterizada pela garantia de que todas as pessoas, em todos os momentos, possuam acesso físico, econômico e social a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, atendendo às suas necessidades alimentares e preferências para uma vida ativa e saudável. Isso implica a disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade adequadas, o acesso a esses alimentos por meio de diversas modalidades, como compra, produção ou doações, e a utilização apropriada dos alimentos para suprir as necessidades nutricionais.

Em contrapartida, a InSAN refere-se à ausência consistente e desconfiável de alimentos suficientes e nutritivos, manifestando-se desde a preocupação com a disponibilidade até a experiência real de fome e desnutrição. Essa condição pode ser temporária ou crônica e é resultado de diversos fatores, como pobreza, desemprego, desastres naturais e conflitos, que impactam adversamente o acesso aos alimentos.

Nesse contexto, a análise dos dados em foco neste trabalho concentra-se na compreensão e avaliação específica da Insegurança Alimentar, abordando suas dimensões e os fatores que contribuem para essa realidade.

### **1.3 A Segurança Alimentar no cenário brasileiro**

Fazer uma análise da alimentação no contexto da vida social requer uma compreensão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). É primordial considerar a alimentação como um elemento fundamental para ser assegurada uma boa qualidade de vida e como uma meio para preservar a saúde, ligado ao conceito do DHAA e a Soberania Alimentar. (BRASIL, 2017).

No cenário brasileiro, especialmente a partir da LOSAN em 2006, ocorreu um amadurecimento notável da compreensão da SAN. A LOSAN instituiu a criação do Sistema Nacional de Alimentação e Nutrição (SISAN, 2006), um sistema público, de gestão intersetorial e participativa, possibilitando a articulação entre os três níveis do governo para a implementação e execução das políticas públicas da SAN. (BRASIL, 2006). O SISAN tem como objetivos: formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil e acompanhar os programas da SAN no Brasil. (BRASIL, 2006).

Com a regulamentação da LOSAN, surgiu também a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN, 2006). Essa política, ao ser executada em conjunto com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) constitui a base para formulação dos Planos Nacionais de SAN (PLANSAN, 2011). Essas políticas desempenharam um papel fundamental no último Plano Nacional de SAN, publicado no período de 2016-2019. (BRASIL, 2017).

Dessa forma, é evidente que a Segurança Alimentar e Nutricional assume um caráter estratégico na formulação e implementação das políticas públicas e implementação das políticas públicas de SAN no Brasil. Ela incorpora estratégias de superação das diversas situações de fome, garantia de uma soberania alimentar, nos moldes da efetivação do DHAA. Inclusive, a SAN possibilitou a intensificação prática de várias políticas interligadas. (BRASIL, 2013).

Como resultado desse investimento prático e técnico no campo da Segurança Alimentar, em 2014, no governo do presidente Lula, foi anunciado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) <sup>23</sup> a saída do Brasil do mapa da fome, após reduzir em 82,1% o número de pessoas em situação de fome. (FAO, 2016).

---

<sup>23</sup> Conhecida internacionalmente como *Food and agriculture organization (FAO)* é a agência especializada do Sistema ONU que trabalha no combate à fome e à pobreza por meio da melhoria da segurança alimentar e do desenvolvimento agrícola.

Apesar do avanço na superação nos índices da Insegurança Alimentar, a realidade brasileira não permite negligenciar as vulnerabilidades presentes e as disparidades sociais que se acentuam rapidamente, se fazendo necessário uma forte capacidade estatal para preservar os avanços positivos em relação a Segurança Alimentar e Nutricional. (VASCONCELOS, 2019).

É importante considerar que a saída do país do mapa da fome ocorreu em 2014, onde havia um acúmulo de políticas de mais de uma década, e após esse ano o país passou por sucessivos cortes orçamentários que mitigar o efeito dessa conjuntura favorável até então. (LEITE CKS, 2018).

Em relatório da FGV Social <sup>24</sup> de 2020, foi constatado que entre 2014 e 2018, os 5% mais pobres tiveram queda de 39% em sua renda média. Pesquisadores da FGV discutem que esse resultado ocorreu por conta da recessão econômica e também pelo desajuste do Bolsa Família. (FGV, 2020).

Esse rápido declínio e progressivo evidenciou que os problemas relacionados à alimentação da população brasileira demandam permanente atenção. Tal declínio é percebido em análises comparativas da linha do tempo, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) acerca dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), em 2013 79,5% da população urbana se encontrava em Segurança Alimentar, esse índice caiu em 2018 para 64,9%. A mesma análise aponta que, no mesmo período, a proporção de famílias em domicílios rurais com segurança alimentar caiu de 64,7% para 53,6%. (IPEA, 2022).

A crise econômica nacional pode se relacionar com os contínuos cortes orçamentários, como a redução dos gastos públicos em 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional n° 95/2016, congelando os gastos em saúde e educação por um período de vinte anos, sem considerar o crescimento vegetativo e as mudanças sociais que demandam alteração de suas despesas. (FAO, 2016).

O desempenho negativo dos índices da SAN está diretamente relacionada a uma série de eventos que ocasionaram uma maior instabilidade socioeconômica. Entre esses eventos, se destaca os cortes orçamentários mencionados anteriormente. Além disso, uma série de reformas em 2017, como a aprovação da Reforma Trabalhista, a flexibilização das leis trabalhistas e a derrogação efetiva da CLT<sup>25</sup>, também contribuíram para a instabilidade. (VASCONCELOS, 2019).

Ocorreram outros cortes em 2018, contribuindo de forma intensa para a estagnação do que se tinha avançado em termos de enfrentamento da fome. Essa situação ocasionou declínios

---

<sup>24</sup> Busca contribuir para o desenvolvimento inclusivo brasileiro conectando a pesquisa aplicada ao debate na sociedade e à implantação de políticas públicas.

<sup>25</sup> Essas medidas representaram mudanças substanciais no cenário laboral, suscitando debates acalorados sobre os impactos na relação entre empregadores e trabalhadores, bem como no mercado de trabalho como um todo.



consideráveis nos índices de redução da pobreza e no seguimento das políticas de SAN. (FAO, 2020).

A combinação da fragilização da capacidade de investimento do Estado em um cenário de alta desigualdade, com novas condições de trabalho que propiciaram uma maior precarização da remuneração dos trabalhadores por meio da terceirização, o aumento da informalidade e a flexibilização de formas de remuneração, compõe um quadro que, mesmo antes da pandemia de Covid-19, já delineava um contexto de deterioração das condições básicas para a garantia da segurança alimentar. (CASTRO TP, 2021).

Também houveram outros acontecimentos que impactaram o retrocesso dos índices da SAN. Um exemplo é o aumento considerável dos níveis de desemprego no Brasil, que resultou na insegurança alimentar aos indivíduos sem renda ou estabilidade financeira, atingindo a obtenção de alimentos nos moldes da SAN. (IBGE, 2018).

A Insegurança Alimentar no Brasil não é fruto de uma falta de disponibilidade alimentar ou produção insuficiente de alimentos, mas sim da falta de acesso à terra para produção ou renda para comprar esses alimentos. (CARNEIRO HS, 2003).

A Insegurança Alimentar é resultado de ações políticas, ou a ausência delas, e de uma estrutura social que é guiada pela lógica do mercado e do monopólio das grandes corporações transnacionais. (MATTOS ACE, 2021).

A taxa de desemprego chegou a 13,1% em março de 2018, com aumento de 1,3 pontos percentuais em relação ao último trimestre de 2017, que era de 11,8%. O total de pessoas desempregadas passou de 12,3 milhões para 13,7 milhões. (IBGE, 2018).

O aumento da taxa de desemprego foi uma das consequências primárias dessa situação, e seus desdobramentos incluíram a intensificação das desigualdades sociais e uma maior fragilidade para determinados segmentos populacionais específicos. (VASCONCELOS, 2019).

O agravamento das desigualdades sociais recolocou o país na condição de Insegurança Alimentar, e em 2018 a FAO anunciou a necessidade de medidas urgentes para travar a caminhada do Brasil ao Mapa da Fome. (FAO, 2018).

Em 2019, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi extinto, por meio da Medida Provisória 870, sem nenhuma proposta substitutiva, que ocasionou uma barreira para o exercício do controle social, anulando a contribuição popular nos processos de definição das políticas públicas, reduzindo a possibilidade de o governo federal ter acesso direto aos conjuntos das necessidades, prioridades e propostas dos mais amplos setores da sociedade brasileira, prejudicando principalmente os mais vulneráveis. (MATTOS ACE, 2021).

Para melhor entender a gravidade de tal extinção, é necessário entender a importância do Conselho. Sua definição, estabelecida na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, é um instrumento de articulação entre o governo e a sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Instalado em 30 de janeiro de 2003, o CONSEA é de caráter consultivo e assessoria o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para o país garantir o Direito Humano à Alimentação. (BRASIL, 2006).

Ainda em 2019, foi disponibilizado o resultado dos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018, que é realizada periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados confirmam o retorno do Brasil ao Mapa da Fome. Segundo a pesquisa, o país teve um aumento considerável no número de domicílios em Insegurança Alimentar Grave, de 47%, correspondendo a uma estimativa de 10,3 milhões de pessoas em situação de fome. (IBGE, 2019).

Entre 2014 e 2019 ocorreu uma intensa permissão do uso de agrotóxicos, aumentando em grande escala o uso dos contaminantes químicos na alimentação da população do país, o que fez do Brasil um dos países com maior uso de químicos que prejudicam a saúde dos alimentos. (MELO DB, 2020). Esses dados apontam o retrocesso no campo da SAN no Brasil, uma vez que o aumento do uso de agrotóxicos nos alimentos resultou na aprovação, em 2019, de um total de 575 novos produtos fitossanitários pelo Governo Federal para uso na produção de alimentos, um número de registros extremamente elevado e nunca antes visto no país. (CASTRO TP, 2021). Esses usos colocam a prova a qualidade da alimentação disponibilizada para a população.

#### **1.4 A insegurança alimentar no Brasil em tempos de pandemia de Covid-19.**

A pandemia de COVID-19 se tornou um dos maiores desafios sanitários mundiais do século, causando impactos tanto diretos quanto indiretos. No Brasil, o primeiro caso confirmado ocorreu em fevereiro, e em julho já haviam 1.448 casos e 60.632 mortes (Ministério da Saúde, 2020).

O insuficiente conhecimento científico sobre a doença e a sua rápida disseminação geraram incertezas quanto à definição das estratégias para o seu enfrentamento. Uma das principais medidas tomadas no Brasil foi o isolamento social, onde foi alvo de debates em função das repercussões econômicas, sociais e psicológicas, e foi colocado em prática em distintos graus entre os estados e

municípios brasileiros. (ARRAIS, 2020).

A postura cética de autoridades, incluindo o Presidente da República, que desacreditava na eficácia da medida no controle da pandemia, e manteve um discurso divergente dos ministros da saúde, além da falta da adoção de ações conciliadas com critérios comuns pelos entes federados em relação ao isolamento social, a troca de quatro ministros da saúde e a ausência de um ministro efetivo por cerca de 82 dias afetaram a eficácia da medida de prevenção à pandemia e a adesão da população. (MORAES, 2020).

Embora o isolamento tenha sido imprescindível, não deveria ter sido governado exclusivamente pela lógica econômica, mas integrado à proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, foram maiores os desafios em um país como o Brasil, onde pouco se sabia sobre as características de transmissão em um contexto de desigualdade social e demográfica, com condições precárias de habitação e saneamento, sem acesso regular à água, com constantes aglomerações e com inúmeras violações de direitos humanos. Entre elas, o DHAA e a concretização da segurança alimentar e nutricional. (ARRAIS, 2020).

A Segurança Alimentar e Nutricional foi afetada pelos impactos sociais e econômicos da COVID-19, considerando especialmente as situações de desigualdades sociais, de renda, étnico racial, de gênero e de acesso a serviços de saúde. (ARRAIS, 2020).

Um dos temas muito debatidos durante a pandemia, foram as mudanças no perfil alimentar mundial e suas consequências para saúde. Alguns estudos, como o exemplo do UNICEF, demonstraram certo comprometimento do consumo de alimentos saudáveis em lares com algum grau de insegurança alimentar, além de um perfil mais monótono na alimentação, o que afetou sobretudo a qualidade da alimentação, tendo impacto na saúde dos indivíduos e contribuindo para o surgimento de doenças crônicas não transmissíveis. (JAIME et al., 2015; ANAND et al., 2015; NGUYEN et al., 2016).

A pandemia comprometeu a oferta e demanda de alimentos, o poder de compra foi reduzido, bem como a capacidade de produzir e distribuir alimentos, afetou a renda e o consumo, e houve a alta dos preços. (ALPINO, 2020).

O isolamento social atingiu de forma significativa a população mais vulnerável em termos sociais, econômicos e sanitários no que se refere à oferta suficiente de alimentos *in natura* (frutas, legumes, vegetais) e um aumento no consumo de alimentos ultraprocessados em virtude do preço e da facilidade de acesso. (ALPINO, 2020).

As possíveis consequências da InSAN incluem, direta ou indiretamente, efeitos negativos

acerca da saúde e qualidade de vida. A situação é agravada quando são grupos sociais que ainda não tiveram uma inclusão significativa na sociedade para serem alcançados pelas políticas públicas, como é o exemplo dos remanescentes de quilombolas<sup>26</sup>, populações indígenas, comunidades tradicionais como povos de terreiro<sup>27</sup>, quebradeiras de coco, marisqueiras, pescadores artesanais e a população em situação de rua, entre outros povos e grupos que conformam a sociedade brasileira. Vale ainda considerar os idosos, que possuem certa dificuldade de acesso físico aos pontos de venda de alimentos, seja habitados em suas casas ou institucionalizados.

Consequentemente, a emergência e disseminação da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 trouxe mais intensidade aos problemas que já estavam acumulados no que diz respeito à SAN de todos, especialmente dos mais vulneráveis em termos sociais, econômicos e sanitários, sinalizando para possível aumento de situações de fome.

---

<sup>26</sup> Remanescentes de quilombolas são comunidades formadas por descendentes de africanos escravizados que resistiram à opressão, preservando suas tradições culturais e laços territoriais.

<sup>27</sup> Comunidades tradicionais, como os povos de terreiro, representam grupos culturais que preservam tradições ancestrais, notadamente associadas a práticas religiosas afro-brasileiras. Essas comunidades desempenham um papel significativo na diversidade cultural do Brasil, contribuindo para a riqueza do patrimônio imaterial.

## CAPÍTULO 2

Garantindo alimentação adequada em tempos de crise: o papel estratégico das políticas de SAN.

Figura 2: “Fome” (MOTTA, 2022)



Fonte: Página do artista colunista Nando Motta (2022) no site Brasil 247.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Disponível em: <<https://www.brasil247.com/charges/fome-zjx6wkk1>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

## **CAPÍTULO 2- GARANTINDO ALIMENTAÇÃO EM TEMPOS DE CRISE: O PAPEL ESTRATÉGICO DAS POLÍTICAS DE SAN.**

A garantia de alimentação em tempos de crise é uma prioridade global, vital para a saúde e bem-estar das populações. Este capítulo enfoca o papel essencial das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como ferramentas estratégicas para garantir o acesso a alimentos adequados, especialmente em situações adversas. As políticas de SAN englobam ações e estratégias governamentais que visam promover o acesso a alimentos suficientes e nutritivos para toda a população, dando prioridade aos grupos mais vulneráveis. Destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), desempenhando papéis fundamentais em meio a pandemia. O PNAE não apenas melhora a nutrição infantil, como também estimula a agricultura familiar e fortalece a economia local. Enquanto a PNSAN estabelece diretrizes e ações coordenadas para promover a segurança alimentar em nível nacional. Em tempos de crises, a garantia de alimentação é essencial e as políticas de SAN, com foco no PNAE e PNSAN, emergem como instrumentos cruciais para preservar o direito à alimentação e promover o bem-estar da comunidade.

### **2.1 Fome na Pandemia de Covid-19 e o papel das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.**

O Brasil vivenciou estratégias governamentais e civis a fim de contribuir com a redução dos impactos sociais causados pela pandemia. A transferência de renda emergencial no valor de R\$ 600 mensais, somadas com as já existentes no país, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, pode ser considerada um auxílio importante, mas que foi incapaz de suprir as necessidades dos que passavam fome.

De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em pesquisa realizada em 17 capitais brasileiras em abril de 2020, o valor da cesta básica variava entre R\$ 401,37 em Aracaju, a R\$ 556,25 em São Paulo, e na maioria delas houve um aumento do valor ao longo da pandemia, com destaque para Curitiba, Goiânia e Recife. (DIEESE, 2020).

Em tese, o valor da transferência emergencial supre o custo da cesta básica de alimentos, contudo, não se leva em conta as outras necessidades básicas do ser humano, como vestuário, medicamentos, consumo de energia, água, gás de cozinha e transporte, por exemplo. É importante destacar que o conceito de SAN enfatiza a necessidade de que a garantia do DHAA não interfira no

acesso a outros direitos. (LEÃO, 2012).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é sem sombra de dúvidas a política pública de SAN em vigor no Brasil que teve o maior êxito. Criada em meados dos anos 50, e reformulada diversas vezes desde então, o PNAE oferece hoje refeições para mais de 1950 milhões de estudantes. (PNAE, 2023).

Com o cancelamento das aulas no início da pandemia, a enorme parte dos beneficiários passaram a não usufruir diariamente da alimentação escolar, muitas delas em situação de grave vulnerabilidade, incluindo quilombolas, indígenas, dentre outros. O Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a agência responsável por administrar o PNAE em âmbito nacional, em colaboração com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, emitiu e divulgou diretrizes para a implementação do PNAE durante a pandemia, com base na Lei 13.987/2020. (PNAE, 2020).

O material aborda a organização necessária para que os gêneros alimentícios fossem distribuídos para as famílias das crianças matriculadas na rede pública de ensino. (PNAE, 2020).

Outra importante e exitosa política de SAN executada no Brasil foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Criado em 2003, proposta do CONSEA à época, articula a garantia de compra de produtos oriundos da agricultura familiar, assentados da reforma agrária e de povos e comunidades tradicionais, para serem distribuídos, com o auxílio de estados, municípios e a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, a populações em vulnerabilidade social por meio de políticas e equipamentos públicos de alimentação e nutrição, rede de proteção e promoção social e rede educacional. A iniciativa teve um impacto positivo aos agricultores familiares e a população vulnerável. (SAMBUICHI, 2020).

Os investimentos no PAA foram crescentes durante toda a sua implantação, chegando a um total acumulado de R\$ 12 bilhões em investimentos em 2012. Esse crescimento passou a ser reduzido drasticamente a partir de 2018. Para 2020, estavam orçados apenas R\$ 101 milhões, e para todo o quadriênio (2020-2023) foram orçados pouco mais de R\$ 520 milhões. (SAMBUICHI, 2020).

Os equipamentos públicos de alimentação e nutrição deveriam desempenhar um papel fundamental na pandemia de Covid-19, especialmente os Restaurantes Populares. Contudo, segundo dados do próprio Ministério da Cidadania, em 2019 o Brasil possuía apenas 135 restaurantes populares em 107 municípios. O número não aumentou e nem todos estão em funcionamento. (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2023).

Ainda que vários restaurantes tenham sido fechados durante os últimos anos em diversos estados e municípios, por razões diversas mas principalmente por incapacidade financeira para sua manutenção, e os demais fecharem na pandemia de Covid-19 por orientação das autoridades sanitárias, não se pode anular a importância desses equipamentos públicos para a distribuição de refeições para a população em situação de rua ou mesmo autônomos informais que perderam sua renda devido o esvaziamento da cidade. (AGUIAR, 2023).

O Estado não pode se negar a cumprir o papel de garantia do DHAA em nenhuma situação, principalmente em situações emergenciais como a vivenciada em 2020, no cenário pandêmico. Se o Brasil já passava por uma ascensão de números de famintos no Brasil, a pandemia da COVID-19 elevou as expectativas de que mais pessoas entrariam no quadro de miséria. Desta forma, restaurantes populares, em funcionamento ou até então fechados, deveriam ser postos à disposição da população faminta, para que a tragédia não fosse maior do que a anunciada. Nesse contexto, argumentos economicistas não cabiam naquele momento por parte de qualquer governo. (VASCONCELOS, 2021).

É imprescindível a importância da Atenção Primária à Saúde (APS) no contexto da pandemia como elemento central na promoção da alimentação adequada e saudável. As prerrogativas da APS para a alimentação e nutrição manifestam a importância do tema para a manutenção e promoção à saúde e prevenção de doenças da população. (DA REDE. M, 2020).

Das principais rotinas necessárias a serem desenvolvidas com base na territorialidade proposta pela APS se destacam as Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional, promoção da alimentação saudável e adequada, intervenção nas epidemias relacionadas à alimentação, como diabetes hipertensão arterial e obesidade, prevenção de carências nutricionais, com atenção especial para anemia ferropriva, hipovitaminose A e desnutrição. (DA REDE. M, 2020).

Tais ações demandam uma importante postura multiprofissional<sup>29</sup>, alinhada com os princípios da atenção primária à saúde em seu aprimoramento e influenciada pelas mais recentes modificações da Política Nacional de Atenção Básica no país. (GIOVANELLA L, 2020).

A APS teve papel fundamental durante a pandemia de Covid-19 ao possuir a prerrogativa de abordar os problemas consequentes ao isolamento social e da precarização da vida social e econômica. Talvez o problema mais nefasto tenha sido a fome. (GIOVANELLA L, 2020).

Nesse caso, era aconselhado uma busca ativa de casos de pessoas que estavam em vulnerabilidade por parte dos trabalhadores da APS, em especial os Agentes Comunitários de Saúde

---

<sup>29</sup> A postura multiprofissional refere-se à colaboração e integração efetiva de profissionais de diferentes áreas na abordagem de questões complexas.



(ACS), e o compartilhamento do caso com toda a equipe de saúde, e nos casos específicos de estado de fome, realizar o encaminhamento para a rede socioassistencial, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para sua devida inclusão nas políticas sociais de combate à fome e à miséria. (GIOVANELLA L, 2020).

A utilização da EBIA pelas equipes de saúde mostrou-se muito útil e necessário em meio a pandemia. (Fiocruz, 2021). Embora criticada por sua tentativa de quantificar algo tão complexo e subjetivo como a SAN, a EBIA é atualmente empregada oficialmente para mensurar a Insegurança Alimentar nos lares do Brasil por meio das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD). (GIOVANELLA L, 2020).

Isso indica a relevância, em certo grau, de sua aplicação em nível populacional, o que inclui a avaliação da insegurança alimentar no contexto da pandemia. É plausível entender que, mesmo com suas limitações na compreensão da complexidade do tema, um instrumento como a EBIA pode minimizar distorções nas interpretações feitas pelos profissionais de saúde, muitas vezes influenciadas por preconceitos e visões deturpadas sobre o problema da fome, que frequentemente está associado a outras questões socialmente estigmatizadas, como o uso de drogas. (GIOVANELLA, 2020).

Outras mazelas sociais acompanham a fome, que é o caso da falta de água e a crise hidrelétrica. No Nordeste por exemplo, a falta de água atinge 40,2% famílias, que acentuou inclusive a transmissão da covid-19, pela insuficiência de condições sanitárias adequadas. De acordo com o Inquérito Nacional da Rede PENSSAN<sup>30</sup>, “a relação entre a insegurança alimentar e a insegurança hídrica é incontestável”, especialmente ao atingir os povos do campo, impossibilitando a produção de alimentos, a situação de fome no campo nordestino dobra de 21,8% para 44,2%. (REDE PENSSAN, 2021).

Ausentes de mecanismos de proteção social e recebendo uma transferência de renda insuficiente, no caso do auxílio emergencial, as famílias se encontram sem condições de manter a produção, consumir bens essenciais, e ainda são sujeitas às fatalidades decorrentes da Covid-19 e seus meios de transmissão. (LEITE, 2022).

Segundo a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), pelo menos ¼ da população que passa fome é do semiárido nordestino (ASA, 2012), e é estimado que esse número tenha aumentado no primeiro semestre de 2021, com pelo menos 3 milhões de pessoas em estado de insegurança

---

<sup>30</sup> Uma pesquisa cidadã, realizada pela Vigilância da Segurança Alimentar e Nutricional (VIGISAN), que visa contribuir para o debate democrático de políticas públicas, a formulação de estratégias e ações comprometidas com a superação da insegurança alimentar e da fome e promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável.

alimentar grave, sobretudo durante a pandemia. Os grandes centros foram impactados e acentuou as disparidades socioterritoriais. (ASA, 2021).

A coordenadora executiva nacional da ASA, Valquíria Lima, afirmou que os números crescentes de pessoas passando fome no semiárido não são resultados apenas da pandemia de Covid-19, mas também da interrupção de políticas públicas direcionadas ao semiárido:

A tendência, com a paralisação de políticas públicas, é a retomada da realidade vivenciada em 2003 e 2004, quando a gente tinha um número significativo de famílias morrendo de fome e morrendo de sede. [...]. Jair Bolsonaro desapareceu o conjunto de instituições e políticas criadas durante do governo Lula que reduziam a fragilidade e vulnerabilidade desta parcela populacional. O que segurou a situação do semiárido foram mais de 10 anos de investimentos em políticas públicas de convivência com o semiárido. E a gente está falando de acesso à água e acesso a condições para produção de alimentos. (LIMA, 2021)

Com cortes de R\$ 17,2 bilhões em 2020, programas como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o PNAE, que perdeu 40% do orçamento e passou por um corte de 27% respectivamente, as dificuldades dos povos do semiárido aumentou e inviabilizou a produção familiar de alimentos.

É importante citar a importância dos Restaurantes Comunitários, projetos implementados por governos municipais, estaduais ou organizações não governamentais, têm como propósito oferecer refeições acessíveis e de qualidade à comunidade local, enfrentando a insegurança alimentar e promovendo o acesso a uma alimentação saudável para pessoas de baixa renda. Operando com preços subsidiados, esses estabelecimentos tornam as refeições mais acessíveis, e alguns adotam práticas sustentáveis, como o uso de alimentos locais para beneficiar tanto os frequentadores quanto os agricultores da região. A presença de restaurantes comunitários impacta positivamente a nutrição e saúde das pessoas, promovendo inclusão social ao criar espaços de convívio e fortalecimento dos laços comunitários.

Além disso, desempenham um papel relevante na sensibilização para questões de segurança alimentar e na redução do desperdício, aproveitando ingredientes excedentes. Ao longo dos anos, essas iniciativas têm se mostrado respostas criativas e eficazes para enfrentar desafios relacionados à alimentação em comunidades com dificuldades econômicas, sublinhando a importância de abordagens holísticas e colaborativas na busca por soluções para questões complexas como a insegurança alimentar.

Pelas decisões tomadas pelo governo atuante da época, é possível notar que ele atuou a favor do aumento da fome no Brasil.

## **2.2- Promovendo a Alimentação Adequada: A importância da Política e do Sistema de Segurança Alimentar no Brasil**

A alimentação desempenha um papel crucial na saúde e é um direito básico de todos. As consequências da insegurança alimentar e nutricional da população, como a obesidade, desnutrição e a carência de nutrientes específicos são atribuídos ao setor saúde e tem feito com que, historicamente, tenha incorporado a responsabilidade de políticas e programas de alimentação e nutrição no Brasil. (ALVES, 2014).

Apesar disso, a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional exige uma conjunção de políticas públicas, dentre as quais a Política Nacional de Alimentação e Nutrição do SUS tem papel fundamental. (ALVES, 2014).

É crucial a identificação das causas da insegurança alimentar no Brasil como base para o planejamento de políticas públicas que garantam o DHAA. Nesse contexto, a criação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) em 1999 desempenha um papel significativo ao impulsionar iniciativas do SUS voltadas para a promoção da alimentação adequada na população. (BRASIL, 2022).

A PNAN tem como objetivo garantir o direito humano à alimentação adequada para todos os habitantes do território brasileiro. Isso implica promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional, garantindo o acesso regular e contínuo a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem prejudicar o acesso a outras necessidades essenciais. (CONSEA, 2009).

Essa abordagem se baseia em práticas alimentares que promovam a saúde, respeitando a diversidade cultural e sendo sustentáveis do ponto de vista ambiental, cultural, econômico e social. (CONSEA, 2009).

A PNSAN é realizada por meio da integração de políticas e programas setoriais, que atendem a universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, é articulado um conjunto de programas, projetos, ações, serviços, benefícios e mecanismos, por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com o intuito de:

1. Analisar e compartilhar os elementos que influenciam a insegurança alimentar e nutricional no Brasil;
2. Articular programas e ações em todas as dimensões da SAN que atendam aos aspectos de respeitar, proteger, prover e promover o direito humano à alimentação adequada e saudável,

- bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;
3. Tornar os objetivos da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional política de estado baseada em modelos justos e sustentáveis;
  4. Promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito nacional. (CONSEA, 2009).

O SISAN, em uma abordagem integrada entre o poder público e instituições privadas, promove estímulos para a comercialização, disponibilização e concretização do consumo de insumos alimentares apropriados para uma alimentação saudável. Isso, por sua vez, viabiliza a realização do Direito Humano à alimentação saudável (BRASIL, 2006).

Por meio do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, foi instituída a PNSAN, que definindo os critérios para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Este, de forma participativa, tem como finalidade orientar o planejamento, a gestão e a execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010).

Com isso, foi estabelecida uma ampla estrutura no país com o propósito de garantir a efetivação da SAN para a população. No entanto, devido a desafios de gestão, coordenação e falta de planejamento, a insegurança alimentar e nutricional ainda persiste nos lares brasileiros (ALPINO, 2020).

Neste contexto, é crucial destacar o debate em torno da necessidade de articulação de políticas públicas essenciais para a efetivação da SAN no Brasil, especialmente diante dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19.

### **2.2.1- A Relevância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.**

Planejado como uma ação estruturante do Programa Fome Zero, o PAA foi criado em 2003 com as principais finalidades de garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar e promover o acesso à alimentação adequadas à população em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional . (BRASIL, 2017).

Sua implementação foi resultado de reivindicações da sociedade civil organizada, acadêmicos e de movimentos sociais, que demandavam políticas públicas de apoio à agricultura camponesa, sobretudo na década de 1990. (GRISA, 2010).

No primeiro período de operação, foram instituídos três decretos que regulamentavam o art. 19 da lei de criação do PAA: os Decretos nº s 4.772/2003, 5.873/2006 e 6.447/2008. A partir da regulamentação do PAA no primeiro Decreto, formularam-se diretrizes pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), as quais foram formalizadas por meio de resoluções. (BRASIL, 2017).

Essas resoluções previam as modalidades de operação do programa, que na época foram divididas como: compra direta da agricultura familiar (CDAF); contrato de garantia de compra da agricultura familiar (CGAF); compra antecipada da agricultura familiar (CAAF); compra antecipada especial da agricultura familiar (Caeaf); incentivo à produção e ao consumo de leite (Programa de Apoio à Produção para o Consumo de Leite – PAA-Leite); e compra direta local da agricultura familiar (CDLAF). (DELGADO, CONCEIÇÃO E OLIVEIRA, 2005)

A modalidade CGAF não chegou a ser executada, a modalidade CAAF chegou a ser operacionalizada, mas apenas nos dois primeiros anos do programa, sendo extinta em 2005, e a modalidade CDLAF apresentava diferentes nomenclaturas de acordo com o operador do programa, quando o operacionada pelo governo estadual, o Distrito Federal ou o município, ela era denominada compra direta local, quando o operador era a Conab, ela era chamada de CDS. (SAMBUICHI, 2014). O anexo A apresenta tais modalidades e as suas respectivas descrições.

No ano de 2006 foi publicado o Decreto nº 5.873/2006, que previu o aumento do limite de compra pública do beneficiário fornecedor para R\$ 3.500,00. Em 2008, o PAA teve um avanço importante por meio do Decreto nº 6.447/2008, que previa que o programa poderia realizar aquisição dos produtos agropecuários também para o atendimento da alimentação escolar, expandindo o escopo da sua atuação para as escolas. (BRASIL, 2008).

Os primeiros anos do programa foram de testes e ajustes institucionais, visando sua melhora e adequar sua execução no nível local. Por ser uma política pública nova e pouco divulgada, nos primeiros anos houveram muitas inseguranças e incertezas por parte dos agricultores familiares acerca de sua efetividade. (PORTO, 2014).

De forma gradual, o PAA foi conquistando avanços, criou um canal de comercialização importante para os produtos da agricultura familiar e incentivou o consumo de alimentos saudáveis e de qualidade às pessoas em situação de Insan. (SCHMITT, 2005).

A partir de 2009, é possível notar um amadurecimento e consolidação das normas e burocracias do programa. Em muitas regiões, agricultores familiares passaram por um processo de aprendizagem e adaptação dos padrões de qualidade exigidos para a venda de seus produtos no mercado institucional, aprenderam a lidar com procedimentos burocráticos e se adaptaram na

organização do cultivo, atendendo as demandas do programa. (CORDEIRO, 2010). Em 2009 o PAA passou por novos ajustes nas modalidades e nos limites de compra de produtos de agricultura familiar, definidos pelo Decreto nº 6.959, de 15 de setembro de 2009.

A incorporação do DHAA como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi complementada em 2010 pela implementação da PNSAN, que definiu as diretrizes para a formulação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Esse cenário proporcionou uma maior visibilidade ao PAA no que diz respeito à promoção do acesso a uma alimentação saudável e de qualidade para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. (IPEA, 2021).

Em 2011, foi promulgada a Lei nº 12.512/2011, detalhando os principais objetivos do PAA e estabelecendo novas finalidades ao programa. Além disso incluiu os povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais como beneficiários do programa. (BRASIL, 2011).

Em 2013, surgiu Operação Agrofantasma, com o objetivo era investigar possíveis crimes de desvio de verba pública e simulação de produção e entrega de alimentos cometidos envolvendo funcionários públicos da Conab, agricultores beneficiários do programa, bem como organizações beneficiárias. A operação policial teve um impacto significativo, uma vez, embora tenha ocorrido em localidades específicas e tido um resultado absolutório, causou danos à reputação dos envolvidos e a própria imagem do PAA em escala nacional. (SALES, 2018).

A operação desarticulou e desmotivou os beneficiários fornecedores, e prejudicou muitas famílias de agricultores e entidades da rede socioassistencial, visto que houve paralisação nas entregas de alimentos no Paraná, estado onde ocorreu a operação, e em outros estados do Brasil. (SALES, 2018).

Ao final da operação, constatou-se que os agentes envolvidos não agiram de má-fé, e que as suspeitas de irregularidades na verdade eram estratégias organizacionais em que, "diante da necessidade de cumprir os contratos, os agricultores muitas vezes não conseguiam ter a totalidade do produto para entrega e assim recorriam a outros agricultores ou então, em acordo com a instituição compradora, entregavam outro produto similar no mesmo valor". (TRICHES E GRISA, 2015)

A partir de 2013, foram implementadas uma série de alterações significativas nas normativas e procedimentos do PAA em resposta à Operação Agrofantasma. Esse ano se destacou por modificações que impactaram diretamente os beneficiários, tanto os fornecedores como os consumidores. No que se refere aos beneficiários fornecedores, a Resolução nº 59/2013 do GGPAE estabeleceu critérios de prioridade de acesso, restringindo esse grupo aos inscritos no Cadastro

Único para Programas Sociais (CadÚnico), beneficiários do Bolsa Família, produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos, indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária e demais povos e comunidades tradicionais, bem como ao público atendido por ações do Programa Brasil Sem Miséria (Programa BSM). (BRASIL, 2013).

No que se refere aos beneficiários consumidores, a Resolução nº 62/2013 do GGPA, estabeleceu as diretrizes sobre a destinação dos alimentos adquiridos por meio do PAA. Essa resolução definiu o conceito de rede socioassistencial e restringiu as entidades elegíveis para receber os produtos do PAA. (BRASIL, 2013).

Nas novas diretrizes, os beneficiários consumidores passaram a ser as unidades do Sistema Único de Assistência Social (Suas) que oferecessem serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Além disso, a resolução passou a exigir o registro das entidades receptoras no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o que aumentou a burocracia e dificultou o acesso para alguns tipos de entidades. (BRASIL, 2013).

Em 2013, houve uma significativa queda nos recursos públicos totais destinados ao programa, acompanhada de uma redução gradual nas modalidades de formação de estoque e compra direta executadas pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), apesar do aumento da abrangência territorial em todo o país. (BRASIL, 2013).

Não há justificativa para a redução drástica do valor executado pelo MDA, já que do orçamento feito para efetuar as ações vinculadas ao programa, apenas 23% do total chegou a ser gasto. Resultado dessa redução foi um impacto negativo nas conquistas previamente alcançadas pelo PAA. Isso incluiu a desaceleração do apoio às organizações formais de agricultores familiares, a desestimulação da estruturação das cadeias produtivas, a redução do crescimento e da diversificação da produção, bem como a desarticulação das redes estabelecidas a nível local entre produtores, entidades e o poder público. (VALADARES E SOUZA, 2015).

A mudança de agenda nas políticas públicas no Brasil após 2015 resultou na adoção de uma política de austeridade fiscal<sup>31</sup>, o que resultou no enfraquecimento das iniciativas relacionadas ao PAA. Consequentemente, justamente quando havia ocorrido a assimilação e consolidação das normas e procedimentos do programa, houve uma redução de prioridade na agenda governamental, assim como uma diminuição nos investimentos públicos. (SAMBUICHI, 2019).

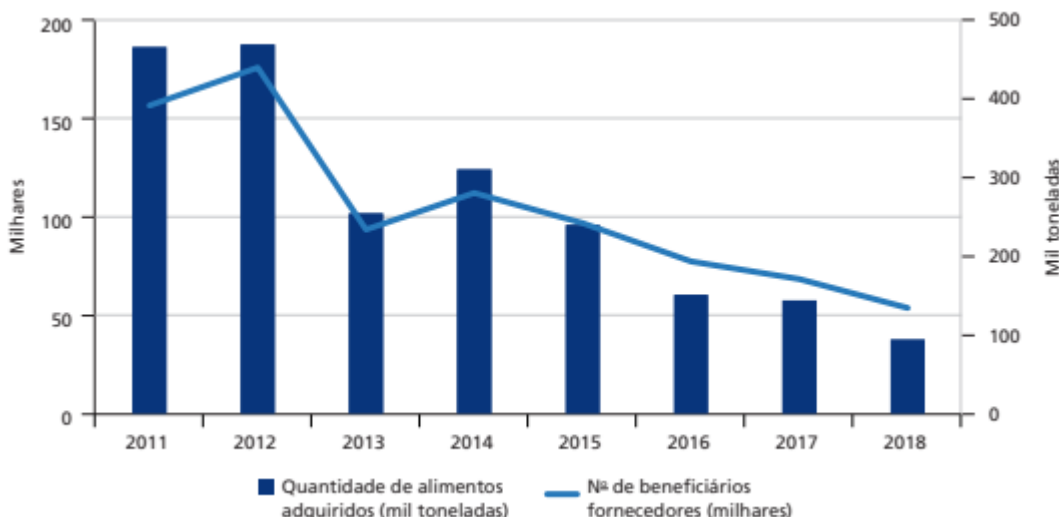
Conforme mostra o Gráfico 1, no período 2011-2018, a evolução da quantidade de beneficiários fornecedores e de alimentos adquiridos apresentou tendência semelhante à observada

---

<sup>31</sup> Política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social.

para os montantes de recursos aplicados no programa: uma redução acentuada em 2013, pequena recuperação em 2014 e tendência de decréscimo nos anos seguintes.

Gráfico 1. Número de beneficiários fornecedores e quantidade de alimentos adquiridos pelo PAA – Brasil (2011-2018)



Fonte: Ipea, 2021.

Em 2020, em virtude da pandemia de covid-19 e os seus impactos negativos sobre o SAN e a economia do país, o PAA voltou ao centro dos debates dos especialistas e organismos sociais e internacionais, que atuavam na temática das políticas públicas voltadas ao combate à fome e à miséria no Brasil. O programa foi tido como uma ferramenta estratégica no enfrentamento dos impactos sociais negativos da pandemia e como instrumento para amenizar os danos na economia brasileira. (SAMBUICHI, 2020).

Com isso, grupos de pesquisa e organizações da sociedade civil exerceram uma pressão significativa sobre os governos para fortalecer as ações do PAA durante a crise sanitária. Como resposta, o governo federal lançou a Medida Provisória (MP) nº 957, de 24 de abril de 2020, que destinou um investimento de R\$ 500 milhões para o programa. (SAMBUICHI, 2020).

Ainda durante a execução de parte do crédito extraordinário previsto na MP no 957/2020, o governo federal lançou a MP no 1.061/2021, que extinguiu o PAA para dar origem ao Programa Alimenta Brasil. (BRASIL, 2021).

O novo programa contou com uma alteração na finalidade de "promover o abastecimento alimentar, que inclui as compras governamentais de alimentos, inclusive para a alimentação escolar", na qual a Medida Provisória retirou a alimentação escolar como uma das finalidades de compra pelo programa. Além disso, o novo regulamento deixou de abarcar finalidades importantes estipuladas pelo Decreto nº 7.775/2012, tais como: "promover e valorizar a biodiversidade e a



produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional"; e "estimular o cooperativismo e o associativismo". (BRASIL, 2021)

No início de 2023, o governo do presidente Lula relançou o PAA. Segundo o MDA, que também foi extinto no governo Bolsonaro e reativado no governo do presidente Lula, foi destinado um orçamento de R\$ 500 milhões ao projeto. (MDA, 2023).

A nova versão contou com algumas atualizações. Entre elas, está o aumento na cota individual que os agricultores familiares poderiam comercializar para o programa, que passa de R\$ 12 mil para R\$ 15 mil, em modalidades específicas, a ampliação da participação mínima de mulheres, de 40% para 50%, a reinstalação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e a criação do Programa de Organização Produtiva e Econômica de Mulheres Rurais. (MDA, 2023).

O novo modelo assegura também preferência de acesso ao serviço para os trabalhadores cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - o CadÚnico.

A análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) desempenha um papel crucial ao abordar a segurança alimentar, pois abrange diversas dimensões significativas. O PAA, ao potencializar o acesso a alimentos, particularmente para populações em situação de vulnerabilidade social, torna-se um instrumento essencial para assegurar a disponibilidade de alimentos nutritivos. Além disso, ao direcionar sua atenção para a compra direta de produtos de agricultores familiares, o programa contribui para o fortalecimento da agricultura local, fomentando o desenvolvimento econômico sustentável em comunidades específicas. A análise do PAA também permite avaliar sua eficácia na promoção de uma distribuição mais equitativa de recursos, assegurando que produtores locais e comunidades carentes se beneficiem de forma justa e proporcional.

Além disso, ao reconhecer que o PAA não se restringe à distribuição de alimentos, mas pode incorporar programas educacionais sobre escolhas alimentares saudáveis, a análise destes componentes contribui para compreender o papel do programa na promoção da educação alimentar e nutricional. (MDA, 2023).

Em situações de crise, como pandemias ou desastres naturais, o PAA pode ser uma ferramenta ágil para fornecer alimentos às populações afetadas, contribuindo para a segurança alimentar em momentos críticos. Devido a sua estrutura já pré-existente, foi possibilitado durante a pandemia de covid-19 uma implementação mais rápida em comparação com a criação de novos programas, aproveitando redes de agricultores, organizações e infraestrutura já estabelecidas para uma resposta célere às necessidades alimentares emergenciais. A integração com a agricultura familiar, um dos pilares do PAA, revelou-se ágil ao permitir que os agricultores continuassem produzindo e fornecendo alimentos, enquanto o programa os adquiria para distribuição.

### **2.3- O PNAE como garantia do direito à alimentação no período da pandemia do COVID-19.**

No Brasil, uma das principais características das políticas voltadas à garantia da segurança alimentar é a sua descontinuidade. Poucas deixaram de ser políticas associadas a governos específicos, se tornando políticas de Estado amparadas pela Constituição, que é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). (VASCONCELOS, 2005).

Inicialmente denominada Campanha Nacional da Merenda Escolar, em seus primeiros anos o programa era assistencial e seu objetivo era reduzir a desnutrição infantil mediante oferta de suplementação alimentar como foco nas áreas mais pobres do Brasil. (PEIXINHO, 2013).

A Constituição Federal de 1988, ao universalizar o direito à alimentação escolar e definir que deveria ser garantido pelos três níveis de governo, foi o impulso decisivo para a transformação do PNAE em política de Estado. (PEIXINHO, 2013).

Desde então, outras leis foram criadas e responsáveis pelo fortalecimento do programa, que hoje abarca aproximadamente 40 milhões de escolas em todo país, com o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, aprendizagem, rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional, com oferta de refeições que atendam as necessidades nutricionais durante o período letivo. (LEI N°11.947,2009).

Estudos apontam a importância dos aspectos econômicos na adesão à alimentação escolar, evidenciando sua importância para determinados grupos de estudantes. Algumas pesquisas identificaram que o consumo da alimentação escolar é maior para meninos, que residem nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, na área rural e entre pretos e pardos; e menor no estado de São Paulo, nas áreas metropolitanas, e que diminui em relação a idade e aumenta por conta da renda domiciliar per capita. (HOFFMANN, 2012).

Em meio a pandemia de Covid-19, por conta do isolamento social para o enfrentamento do vírus, o PNAE se encontrou frente a um enorme desafio para continuar com o fornecimento da alimentação escolar. Em muitas casas, a suspensão das aulas nas escolas públicas significou a interrupção ou a precarização do acesso à alimentação, que não impactou apenas no orçamento familiar, mas também prejudica a quantidade e qualidade a alimentação dos alunos. (AMORIM, 2020).

Dada a urgência da situação, os gestores adotaram diferentes medidas para continuarem fornecendo alimentos aos estudantes, mas sem respaldo legal, se viram impossibilitados de utilizarem os recursos do PNAE. Esse respaldo veio somente no dia 7 de abril, por meio da Lei n°

13.987, produzida e divulgada pelo Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e reconhecida como marco legal da alimentação escolar no país, autorizando, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com os recursos do PNAE ao pais e responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Dois dias depois, o FNDE publicou uma resolução que dispõe sobre a execução do PNAE durante a pandemia, acompanhada de uma cartilha com o objetivo orientar os gestores a lidarem com o momento de crise. (RESOLUÇÃO N° 02, 2020).

A partir desse momento, surgiram duas novas preocupações com o funcionamento do PNAE durante e após o período de calamidade pública. A primeira diz respeito à abrangência do programa, já que o primeiro artigo da Resolução n° 02 concede às entidades executoras<sup>32</sup> a autonomia para determinar os critérios de elegibilidade para a obtenção de alimentos ou refeições adquiridos com recursos do Programa. (AMORIM, 2020).

Essa abordagem foi necessária, dada a complexidade de preparar *kits* com os recursos transferidos exclusivamente pelo Governo Federal para todos os estudantes. No entanto, em alguns casos, os critérios estabelecidos foram restritivos, excluindo muitos alunos que também precisavam desses alimentos. É o exemplo das entidades executoras que restringiram esse auxílio alimentar somente às famílias que faziam parte do Programa Bolsa Família. (AMORIM, 2020).

A segunda preocupação está relacionada à manutenção da aquisição dos alimentos da agricultura familiar e à qualidade da alimentação fornecida. Apesar das dificuldades que a crise impõe, o PNAE deve continuar privilegiando a oferta de alimentação saudável e variada, com restrições e proibições de certos grupos de alimento. A aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, fundamental para promover a segurança alimentar de produtores e consumidores, tem se consolidado ao longo de mais de uma década, desempenhando um papel central nesse contexto e merecendo reconhecimento e valorização. (AMORIM, 2020).

A Resolução n° 02, de 09 de abril de 2020, prevê que os recursos do PNAE podiam ser utilizados para oferecer kits de alimentos e/ou refeições durante o período de isolamento social. Para ambas as ações eram necessárias estratégias que minimizassem aglomerações e exposições de trabalhadores.

Foram dada duas opções para o fornecimento dos alimentos aos estudantes: refeições diárias, com custo unitário mais baixo mas contando com o esforço diário no preparo e de pelo menos um membro da família; e os *kits* de alimentos, que eram distribuídos semanalmente e

---

<sup>32</sup> Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as escolas federais, que se responsabilizam pela adoção de todas as condições para que o PNAE seja executado de acordo com o que a legislação determina.

mensalmente, que diminui a quantidade de deslocamentos necessários, porém com um custo mais elevado, que poderia limitar a qualidade e a quantidade dos alimentos, bem como o número de estudantes atendidos. A escolha por uma das modalidades deveria ser baseada na realidade local, já que cada uma possui duas vantagens e especificidades. (RESOLUÇÃO N° 02, 2020). Pode-se ler um detalhamento das mudanças na execução do PNAE no anexo B.

A iniciativa é louvável, garantindo a manutenção da distribuição dos alimentos para as famílias e a alimentação diária para os estudantes. Porém, a sanitarista Jeanine Pacheco<sup>33</sup>(2022) levantou algumas questões que precisavam ser pensadas: de acordo com as orientações presentes na Lei 13.987/2020, os *kits* deverão conter a quantidade de alimentos referente ao que cada aluno consumiria por dia. (MAPA, 2020).

Ao ser entregue à família, esse alimento certamente era repartido por todos que o compõem e, conseqüentemente, reduzida a quantidade de alimento ingerido pelo estudante. Não se trata apenas da sugestão que apenas o estudante consuma o alimento, mas sugere-se que essa importante ação esteja aliada a outras ações que repercutam no cuidado às outras pessoas da família, com o risco da abrangência do PNAE se dissipar no contexto da pandemia. (PACHECO, 2022).

A segunda questão levantando por Pacheco (2022) refere-se aos produtos oriundos da agricultura familiar. A Lei 11.947/2009 estabelece, no artigo 14, que 30% do valor repassado a estados e municípios para a compra dos alimentos da alimentação escolar seja utilizado para compra de gêneros da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural. (PRESIDÊNCIA, 2009).

No material publicado, teve o cuidado de ressaltar a importância dessa ação como garantia de renda dos agricultores familiares. Porém, seria necessário que houvesse a permanente fiscalização do FNDE quanto à prática desta orientação, já que o PNAE é elemento de fortalecimento e garantia de renda para os agricultores familiares, além de promover uma alimentação mais adequada e saudável para os beneficiários. Apesar da ampla maioria dos municípios já terem aderido à imposição da Lei, há diferenças entre a execução da medida de acordo com o modelo de gestão adotado pelos municípios, que não atingiam a frequência adequada da meta de 30% até mesmo antes da pandemia.

Por fim, Pacheco (2022) ressalta a importância da manutenção da qualidade sanitária e redução de risco de contaminação por parte dos familiares. Na cartilha publicada pelo FNDE é destacado os cuidados necessários aos servidores e trabalhadores que prepararão os kits e também estabelece sugestões de orientações para serem repassadas às famílias. (PACHECO, 2022).

---

<sup>33</sup> Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Espírito Santo (2019), é uma das autoras do artigo “Gestão e práticas em Saúde Coletiva: no contexto da pandemia de Covid-19.”

## **2.4- O desmonte brasileiro da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o retorno ao mapa da fome.**

Após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, foi aberto o caminho para a chegada ao poder da extrema direita<sup>34</sup>. Michel Temer, ao assumir a Presidência da República em 2016, nomeou Osmar Terra para o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)<sup>35</sup>, que veio a ser uma das principais vozes do negacionismo posteriormente, na gestão de Bolsonaro. (IPEA, 2022).

E assim se deu início ao processo de desmonte da institucionalidade construída nos governos anteriores para promover o direito humano à alimentação adequada e a SAN. (IPEA, 2022).

O primeiro passo desse desmonte foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela articulação das políticas voltadas a agricultura familiar. As atribuições da pasta foram absorvidas pelo MDS e pela Casa Civil, perdendo força, pois não existia qualquer interesse das partes dos governantes pelo tema. (IPEA, 2022).

Além da desarticulação das ações, o governo Temer esvaziou a maior parte dos programas e ações que integravam o PLANSAN por meio de cortes significativos de recursos. A política fiscal contracionista se deu da implementação de uma agenda econômica ultraliberal associada à aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 pelo Congresso Nacional, conhecida como Teto de Gastos, que congelou em termos reais os gastos públicos primários da União por vinte anos. Ainda que a gestão Temer não tenha extinguido as instâncias de participação social, esses espaços foram progressivamente enfraquecidos. (IPEA, 2022).

Em 2019, assim que Jair Messias Bolsonaro assumiu a presidência, foi publicada a Medida Provisória nº 870, que reorganizou a administração pública federal de acordo com os programas de campanha do presidente. Essa medida reduziu o número de ministérios de 29 para 16 com a extinção do Ministério da Cultura, das Cidades, da Segurança Pública, do Desenvolvimento Social e do Trabalho e entre outros ministérios. (BRASIL, 2019).

---

<sup>34</sup> Espectro político caracterizado por ideologias e posições políticas que se situam em uma extremidade mais conservadora e autoritária do espectro político.

<sup>35</sup> Quando ainda era deputado federal, assumiu posturas consideradas reacionárias, como a elaboração do projeto de Lei que instituiu a internação compulsória dos usuários de drogas ilícitas. Ele também assinou, junto ao próprio Bolsonaro, um projeto que extinguiu o regime semiaberto nas prisões.

Com essas mudanças, o controle social<sup>36</sup> das políticas públicas do país foi diretamente afetado. Cerca de 35 conselhos foram extintos, entre eles o próprio CONSEA, reduzindo assim o espaço de participação da sociedade civil e de controle social na formulação de políticas públicas voltadas para a SAN. (BRASIL, 2019).

A procuradora federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (MPF), Deborah Duprat, afirmou que a extinção do CONSEA é considerada institucional. Isso se deve ao fato de assim desorganizar o sistema delineado na lei 11.346/2006 (LOSAN), que estabeleceu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), encarregado de assegurar o DHAA para toda a população brasileira, impulsionando algumas das principais ações de combate à fome. (GEITENS, J. F., 2020)

Segundo Duprat (2019), “não se pode desmontar a estrutura que sustenta administrativamente a realização de um direito fundamental sem que medida equivalente, ou melhor, seja implementada em substituição”. (Duprat, 2019). Por isso, foi solicitado por ela ao STF a abertura de uma ação direta de inconstitucionalidade contra o artigo referente à extinção do CONSEA na medida provisória:

“Art. 85. Ficam revogados: III - o inciso II do caput e os § 2º, § 3º e § 4º do art. 11 da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. (BRASIL, 2019).”

Também houve uma mobilização dos senadores e deputados, e das 541 emendas à medida provisória apresentadas no Congresso Nacional, 66 reivindicavam a reabertura do CONSEA. A sociedade civil também manifestou, com a realização do Banquetaço, onde mais de 40 cidades brasileiras protestaram com intuito de defender o direito a uma alimentação de qualidade e também chamar atenção para a extinção do CONSEA, oferecendo a população um banquete preparado com alimentos naturais e de qualidades advindos da agricultura familiar e agroecológica. (BANQUETAÇO, 2019).

As mobilizações resultaram na aprovação da reabertura do CONSEA pelo Senado. No dia 29 de maio de 2019, o líder do governo no Senado, Fernando Bezerra Coelho (MDP/PE), acatou a sugestão de emenda do deputado do PT João Daniel, que previa a manutenção do conselho, voltando a funcionar com a mesma estrutura de antes, contando com algumas modificações, deixando de ser um órgão assessorado pelo Presidente da República e passaria a integrar o Ministério da Cidadania. (BRASIL, 2019).

---

<sup>36</sup> Controle social refere-se à participação ativa e engajamento da sociedade na fiscalização, monitoramento e influência das políticas públicas. Em diversos setores, incluindo saúde, educação e assistência social, o controle social desempenha um papel crucial ao empoderar os cidadãos para contribuir na tomada de decisões

Mas ao transformar a medida provisória nº 870 na lei 13.844, de 18 de junho de 2019, o presidente Bolsonaro vetou o inciso que abordava a recriação desse conselho.

Art. 24. Integram a estrutura básica do Ministério da Cidadania: I - a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social; II - a Secretaria Especial do Esporte; III - a Secretaria Especial de Cultura; IV - o Conselho Nacional de Assistência Social; V - o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família; VI - o Conselho de Articulação de Programas Sociais; VII - o Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; VIII - o Conselho Nacional do Esporte; IX - a Autoridade Pública de Governança do Futebol; X - a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem; XI - o Conselho Superior do Cinema; XII - o Conselho Nacional de Política Cultural; XIII - a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; XIV - a Comissão do Fundo Nacional de Cultura; XV - o Conselho Nacional de Economia Solidária; XVI - (VETADO); e XVII - até 19 (dezenove) Secretarias (BRASIL, 2019).

Apesar de todas as articulações políticas, a proposta do novo presidente apresentada ao TSE no ano eleitoral de 2018 de “organizar e desapeçar as estruturas federais” (p.14) para reduzir o tamanho do governo e equilibrar as finanças do país, prevaleceu sobre o desejo dos demais político, que representavam as demandas das populações. A extinção do CONSEA foi justificada com base na alegação de que a manutenção desse órgão acarretava custos elevados para o governo. (MONITOR MERCANTIL, 2019).

Contudo, o órgão não representava dinheiro público desperdiçado, já que era de custo baixo e a relação custo-benefício era uma das melhores, contando com trabalho voluntário, com conhecimento qualificado, que vinha das bases e mostrava a diversidade das realidades, trazendo propostas concretas de aprimoramento de políticas públicas. (MONITOR MERCANTIL, 2019).

Já haviam alguns planejamos importantes antes da extinção do conselho, que acabaram não acontecendo, prejudicando as políticas públicas de SAN. Entre elas estão a VI Conferência Nacional de SAN, marcada para o segundo semestre de 2019. É importante destacar que a ausência dessa conferência desestimulou a realização das conferências municipais e estaduais, uma vez que não havia um fórum para discutir e potencialmente abordar as demandas dessas regiões, que poderiam ser consideradas posteriormente pelo Plano Nacional de SAN. (BRASIL, 2019).

Também não foi realizada a terceira edição do PLANSAN, que deveria ter sido elaborado em 2019, uma vez que a segunda edição teve vigência entre 2016-2019. (BRASIL, 2019).

Ao transferir a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead) da Casa Civil para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o governo provou que a agricultura familiar não estava mais no centro de suas prioridades. (BRASIL, 2019).

Levantando preocupações sobre o impacto nas políticas públicas destinadas aos agricultores familiares, incluindo o PAA, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Plano de Safra da Agricultura Familiar. Esses dois últimos programas desempenhavam

papéis cruciais ao fornecer crédito para o Pronaf financiar projetos que geravam renda para os agricultores familiares, como a aquisição de maquinário, por exemplo.

Contudo, as mudanças implementadas no Programa Bolsa Família (PBF) em 2019 foram as que mais chamaram atenção, tendo um impacto direto na população em situação de vulnerabilidade. Anteriormente, Bolsonaro já havia feito críticas ao programa quando exercia o cargo de deputado federal do Rio de Janeiro. (BEZERRA ACV, 2020).

Em 2011, em uma sessão ordinária da Câmara dos Deputados, declarou que “O Bolsa Família nada mais é do que um projeto para tirar dinheiro de quem produz e dá-lo a quem se acomoda, para que use seu título de eleitor e mantenha quem está no poder. E nós devemos colocar se não um ponto final, uma transição a projetos como o Bolsa Família”. Em 2018, em meio a campanha eleitoral, o então candidato mudou o seu discurso. (BEZERRA ACV, 2020).

Na nova proposta de Orçamento Geral da União para o ano de 2020, anunciada em setembro, manteve os mesmo 30 bilhões destinados para o programa do ano anterior, o que implicou em uma diminuição dos recursos destinados ao Bolsa Família, já que não houve correção monetária para acompanhar a inflação. (BEZERRA ACV, 2020).

Os impactos sociais e econômicos da pandemia de covid-19 influenciaram fortemente a segurança alimentar e nutricional, especialmente considerando as situações de desigualdade social, de renda, étnico racial, de gênero e de acesso a serviços de saúde. (FBSSAN, 2023).

De acordo com o *Relatório Global sobre Crises Alimentares*, divulgado pela ONU em maio de 2023, aproximadamente 135 milhões de pessoas enfrentavam a Insegurança Alimentar em 2019. No entanto, o economista Daniel Balaban, do Programa Mundial de Alimentos<sup>37</sup>, sugeriu que devido os impactos economicos decorrentes da covid esse número poderia alcançar 265 milhões de pessoas. (BRASIL, 2020)

A pandemia afetou tanto a oferta quanto a demanda de alimentos, resultando na redução do poder de compra e na diminuição da capacidade de produção e distribuição de alimentos, o que impactou significativamente os mais vulneráveis. (ALPINO, 2020).

Com o objetivo de tentar amenizar o impacto do vírus, foram implementadas algumas medidas públicas. A que mais se destacou foi o Auxílio Emergencial, sancionada por meio da Lei nº13.982 de 07 de dezembro de 2020, que previa o pagamento de R\$600 para maiores de 18 anos, beneficiados pelo PBF, aos vinculados no Cadastro Único para Programas Sociais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos, contribuintes individuais da Previdência Social, e desempregados, para oferecer um apoio financeiro de modo emergencial (BRASIL, 2020).

---

<sup>37</sup> A maior agência humanitária do mundo, que fornece em média, a cada ano, alimentos a 90 milhões de pessoas em 80 países, incluindo 58 milhões de crianças.



Apenas os beneficiários do PBF teriam direito ao Auxílio Emergencial, não sendo incorporado aqueles que fossem beneficiários de outros programas sociais. Também, não tinham acesso ao Auxílio Emergencial aqueles que estivessem recebendo seguro desemprego.

A iniciativa teve sua importância no combate a fome entre a população carente e também pelos que viram sua renda ser afetada durante a pandemia. Contudo, foi perceptível a desorganização para sua distribuição. Houveram muitas aglomerações em filas de agência bancária, propiciando assim a disseminação do vírus. (ALPINO, 2020).

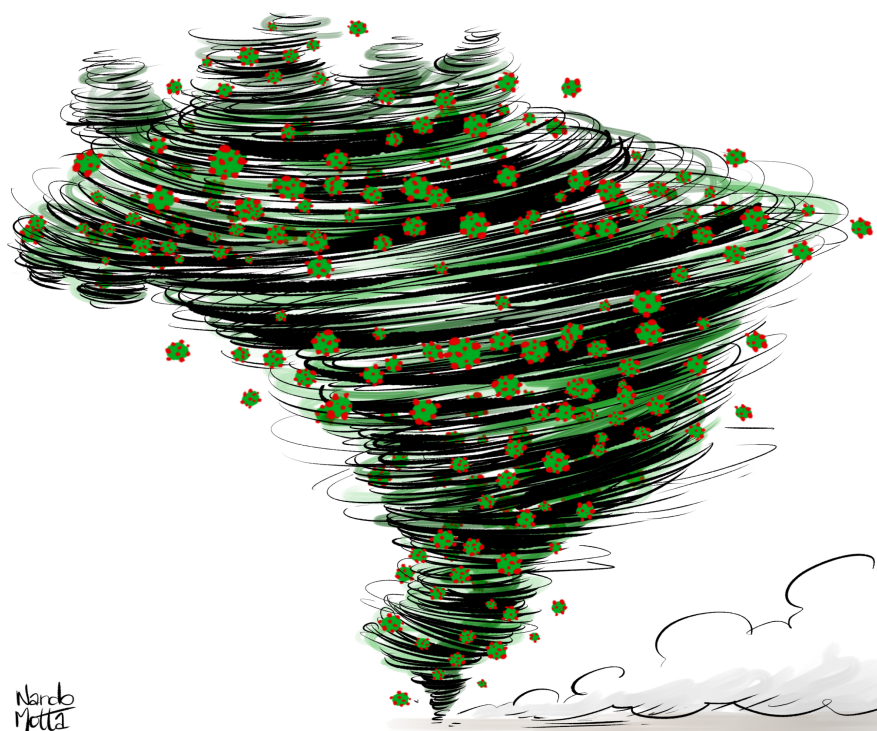
Foram descobertas também várias irregularidades durante vigência. A Controladoria Geral da União (CGU) descobriu evidências de fraude no cadastro de pessoas para a concessão do benefício, impactando cerca de 2,7 milhões de parcelas que foram concedidas a indivíduos que não tinham direito ao benefício. (MARINS, 2021).

Dentre as irregularidades estão: menores de idade, CPF de pessoas mortas, indivíduos com renda superior ao admitido, servidores públicos federais e militares e pessoas empregadas. O impacto nos cofres públicos gerou um prejuízo de R\$ 9,4 bilhões.

## CAPÍTULO 3

### Resultados e discussão

Figura 4: “No olho do Furacão” (MOTTA, 2021)



Fonte: Página do artista colunista Nando Motta (2021) no site Brasil 247.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://www.brasil247.com/charges/no-olho-do-furacao>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

### 3.1- Metodologia e análise de dados

Para realizar a análise desse trabalho, qual seja: analisar os limites e possibilidades da relação da Insegurança Alimentar e a pandemia de Covid-19 e a PNSAN em diferentes conjunturas, foram divididas seis etapas: Formação da questão de pesquisa, busca na literatura, categorização dos estudos, avaliação dos selecionados, interpretação dos resultados e síntese do conhecimento.

Também foram extraídas informações da II VIGISAN de 2021/2022, que consiste no inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID 19 no Brasil.

Para encontrar respostas apropriadas, foi pensada uma questão norteadora: ‘De que maneira o agravamento da insegurança alimentar durante a pandemia de covid-19 está correlacionado com o enfraquecimento das políticas públicas voltadas para a segurança alimentar no contexto brasileiro?’

A busca pelos estudos ocorreu nos bancos de dados eletrônicos LILACS (Literatura Científica e Técnica da América Latina e Caribe), MEDLINE (Medical Literature Analysis and Retrieval System Online), SCIELO (*Scientific Electronic Library Online*), portal PUBMED (via *National Library of Medicine*) e Google Scholar.

Foram utilizados como descritores: “segurança alimentar e nutricional”, “covid-19”, “insegurança alimentar”, “Brasil”, “políticas públicas”, “desmonte” e “política nacional de segurança alimentar e nutricional”.

Foram considerados artigos originais, publicados desde as primeiras publicações sobre a assunto até o presente (2002-2023), para fazer uma breve contextualização ao leitor de como era a situação de Insegurança Alimentar antes da pandemia de Covid-19 e como ela foi agravada ao longo dos anos, que se alinhem à temática do estudo, sem restrição quanto ao idioma, e que excluam artigos duplicados, teses, dissertações, notas técnicas e relatos de experiência.

Após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, foram lidos os títulos e os resumos, extraídos dos 45 artigos das bases de dados, e depois foi realizado a tradução dos artigos que estavam em inglês por meio do google tradutor.

Para a efetividade de inclusão e de exclusão dos artigos selecionados foi utilizado as leituras de reconhecimento do material bibliográfico; a leitura exploratória; e leitura seletiva. Para a síntese do material por meio da revisão integrativa, foram aplicadas leituras reflexivas ou críticas e leitura interpretativa. Foram utilizados 7 artigos, que estão descritos no quadro abaixo, e também o Relatório do II VIGISAN. (Quadro 5).

Para identificar as ações do Governo Federal para a mitigação dos efeitos da pandemia que podem ter efeitos na segurança alimentar e nutricional, foram analisados os boletins do Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da

COVID-19 (CCOP) no *site* da Casa Civil<sup>39</sup>, além das homepages de ministérios setoriais, no período de março a maio de 2020. Em seguida, as ações foram sistematizadas segundo as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Quadro 5- Artigos

Nome do artigo	Resumo
Covid-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais.	Este artigo analisa as primeiras ações do governo federal para mitigar os efeitos da pandemia na segurança alimentar e nutricional, considerando mudanças institucionais. Identificou-se a criação de arranjos institucionais, destacando ações relacionadas ao acesso à renda (auxílio emergencial) e alimentos (distribuição fora das escolas). Entretanto, retrocessos na segurança alimentar e nutricional podem comprometer a resposta governamental à COVID-19. (ALPINO T.M.A 2020)
Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de Covid-19: potenciais impactos e desafios no Brasil	A revisão destaca a eficácia do distanciamento social na redução da propagação da COVID-19, especialmente quando combinado com isolamento de casos e quarentena de contatos. Recomenda-se a implementação dessas medidas, aliada a políticas de proteção social para garantir sua sustentabilidade.(AQUINO, E. M. L, 2020).
Segurança Alimentar e Nutricional na Atenção Primária à Saúde: um olhar a partir do direitos humanos.	O trabalho teve por objetivo compreender as práticas de SAN na APS na ótica do DHAA. (BOTELHO, F. C., 2019).
O impacto positivo do lockdown em Wuhan na contenção do surto de Covid-19 na China.	Com epicentro em Wuhan, China, o surto de COVID-19 foi declarado uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Consequentemente, muitos países implementaram restrições de voo para a China. A própria China impôs um bloqueio à população de Wuhan, bem como a toda a província de Hubei. No entanto, ainda não está claro se estas duas enormes medidas levaram a mudanças significativas na propagação dos casos de COVID-19. (LAU H., 2020).
Insegurança alimentar e nutricional: uma análise sobre as políticas públicas de interface com alimentação e nutrição em meio a pandemia por Sars-CoV-2	O presente estudo busca analisar a dinâmica das políticas de interface com a alimentação e nutrição no contexto da pandemia e suas interferências no cenário de Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN). (SANTOS, M.V.A.S, 2021)
A (falta) de atuação pelo direito humano à alimentação adequada na atenção primária à saúde.	Este estudo visou compreender as formas de atuação profissional e as propostas de ações para a efetivação do direito humano à alimentação adequada (DHAA) no contexto da atenção primária à saúde (APS).

<sup>39</sup> Disponível em:< (<https://www.gov.br/casacivil/pt-br>)>. Acesso em: 25 nov. 2023

	(GUERRA, L.D.S, 2021).
Implicações da pandemia de Covid-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil.	Argumenta-se neste trabalho que os riscos para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a fome dos brasileiros já vinham se apresentando desde 2016, sendo agora aprofundados pela emergência da epidemia da COVID-19, passando a exigir compreensão da extensão e da magnitude dos problemas e articulação de medidas governamentais nas três esferas de gestão (federal, municipal e estadual), que possam assegurar o acesso à alimentação adequada e saudável, com vistas a reduzir os impactos negativos da doença na condição de alimentação, saúde e nutrição dos mais vulneráveis. (RIBEIRO-SILVA, R.C., 2020).
Relatório II VIGISAN	Considerando a deterioração já bastante divulgada das condições sociais da população brasileira, o objetivo principal do II VIGISAN é manter o monitoramento ativo da Segurança Alimentar (SA) e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), com divulgação ampla de seus resultados, dando transparência e relevo à situação emergencial da fome.

Fonte: elaborado pela autora. (2023).

### 3.2- Panorama da Insegurança Alimentar no Brasil no período pandêmico.

Observa-se, nos últimos anos, em âmbito nacional, um empobrecimento progressivo da população brasileira e um aumento das dificuldades decorrentes da precarização das condições de vida. Isso tem impactado diretamente a capacidade das famílias de acessarem uma alimentação suficiente e adequada. Essa conjuntura configura uma clara violação ao preceito constitucional que garante o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.

Entre o final de 2021 e o início de 2022, cerca de 40% dos domicílios (conforme mostrado na Figura 2) possuíam um acesso pleno aos alimentos, indicando que estavam em situação de Segurança Alimentar. Em 28% desses lares, no entanto, já havia indícios de instabilidade na disponibilidade de alimentos, manifestada pela preocupação com a possibilidade de obter alimentos no futuro próximo e pela deterioração da qualidade da alimentação. Isso configura uma situação de Insegurança Alimentar leve.

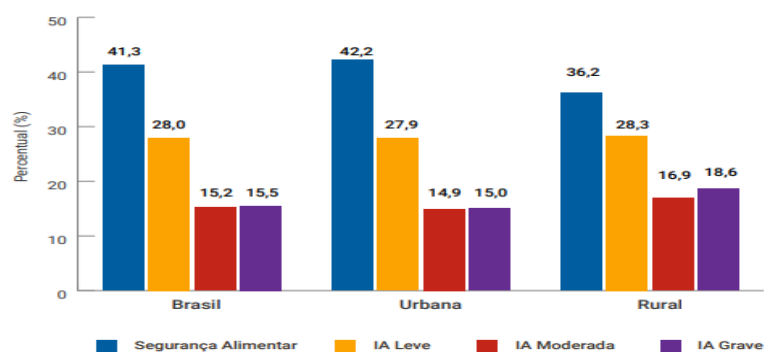
Em aproximadamente um terço dos domicílios (30,7%), já havia relatos da falta de alimentos que atendessem plenamente às necessidades dos moradores, caracterizando uma situação de Insegurança Alimentar moderada ou grave. Destes, 15,5% conviviam com experiências de fome.

A Covid-19 ceifou vidas em 6,1% das famílias brasileiras. Para agravar todas as situações de vulnerabilidade, em 42,5% delas a pessoa vitimada pela doença contribuía para o atendimento às

despesas domiciliares. A junção dessas condições, e possivelmente outras, levou ao endividamento de 38,2% das famílias e à necessidade de cortes em despesas essenciais em 57,1% dos domicílios.

A situação alimentar dos habitantes de zonas rurais foi mais crítica em comparação com as áreas urbanas, com a Insegurança Alimentar afetando mais de 60% dos domicílios. Além disso, houve uma prevalência mais alta de formas mais severas, com Insegurança Alimentar moderada e grave afetando 16,9% e 18,6% dos lares, respectivamente.

Figura 5. Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil e na localização dos domicílios.



Fonte: II VIGISAN 2021/2022<sup>40</sup>

Percentualmente, a situação dos habitantes em área rural é mais grave, entretanto, a presença de aproximadamente 27 milhões de pessoas em situação de fome nas áreas urbanas é alarmante e evidencia a profunda disparidade social que persiste nas cidades brasileiras.

<sup>40</sup> Em sua segunda edição, o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN) analisa dados coletados entre novembro de 2021 e abril de 2022, a partir da realização de entrevistas em 12.745 domicílios, em áreas urbanas e rurais de 577 municípios.

Tabela 1. Domicílios nas condição de Segurança Alimentar e nos níveis de Insegurança Alimentar e número dos moradores por estas condições.

		Segurança Alimentar (SA) e níveis de Insegurança Alimentar (IA)							
		Domicílios (%)				Moradores (por mil habitantes)			
Brasil e localização dos domicílios	SA	IA leve	IA moderada	IA grave	SA	IA leve	IA moderada	IA grave	
	2021/2022				2021/2022				
<b>Brasil</b>	41,3	28,0	15,2	15,5	88.160	59.667	32.387	33.103	
<b>Urbano</b>	42,2	27,9	14,9	15,0	77.158	51.031	27.212	27.405	
<b>Rural</b>	36,2	28,3	16,9	18,6	11.032	8.635	5.165	5.681	

Fonte: II VIGISAN

Não é apenas as desigualdades geográficas, regionais e de localização dos domicílios em áreas rurais ou urbanas que chamam a atenção.

É necessário analisar também a relação da composição familiar com a SA e os níveis de IA. Domicílios com jovens – com a maioria deles dependentes economicamente – têm mais chance de ter seus moradores em situação de IA.

Na tabela 2 , é observado um resultado decrescente de SA, a qual varia de 47,4% em domicílios com moradores composto apenas por adultos, passando por valores intermediários e chegando a um nível baixíssimo de acesso pleno aos alimentos naqueles domicílios que residem três ou mais moradores com idade até 18 anos (17,5%).

Conforme é apontado no gráfico, em contrapartida, tanto a Insegurança Alimentar (IA) moderada quanto a grave, indicando restrição quantitativa de alimentos nos lares, demonstram um aumento progressivo de severidade à medida que cresce o número de moradores com até 18 anos de idade.

Assim, as taxas de Insegurança Alimentar (IA) moderada e grave oscilaram de aproximadamente 13,0% nos domicílios exclusivamente com adultos para cerca de 25,0% naqueles que abrigavam três ou mais indivíduos com até 18 anos de idade. Isso deixa claro que a presença de

um maior número de moradores nessa faixa etária nos lares está associada à intensificação da gravidade da IA no país.

A IA e a fome em crianças e adolescentes têm sido alvo de investigações, incluindo estudos recentes realizados pelo Unicef. Estes estudos evidenciam os efeitos adversos e imediatos sobre a saúde e o bem-estar desses jovens, ao mesmo tempo em que alertam para os impactos a longo prazo que afetam suas potencialidades físicas e sociais.

Tabela 2. A condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar nos domicílios, segundo a presença de moradores em diferentes faixas etárias

Segurança Alimentar (SA) e níveis de Insegurança Alimentar (IA)				
<b>Composição das famílias</b>	SA (%)	IA leve	IA moderada	IA grave
Somente adultos	47,4	25,9	13,2	13,5
Com 1 morador até 18 anos	41,1	29,4	14,7	14,8
Com 2 moradores de até 18 anos	31,3	29,3	19,2	20,2
Com 3 moradores de até 18 anos	17,5	31,6	25,2	25,7

Fonte: II VIGISAN.

No final de 2020, a fome era realidade vivida por moradores de 22,8% dos domicílios (1 a cada 5), cuja renda familiar era de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Nesta mesma faixa de renda, a insuficiência de alimentos para cobrir as necessidades de todos os membros da família (IA moderada) estava presente em 1 a cada 4 domicílios. Entre o final de 2020 e o início de 2022, nesta mesma faixa de rendimentos, houve redução significativa da proporção de famílias em SAN. Em pouco mais de um ano, a fome dobrou nesses domicílios em extrema pobreza.

Outra diferença significativa que surgiu no período de pouco mais de um ano foi a presença das formas mais graves de Insegurança Alimentar (moderada ou grave) em famílias com renda per capita acima de 1 salário mínimo no II VIGISAN de 2021/2022. Isso contrasta com o cenário de



2020 (I VIGISAN), onde essas formas de IA não eram observadas nessa faixa de renda (Tabela 3), destacando o impacto do empobrecimento nas famílias de rendimentos médios.

Tabela 3. Distribuição percentual no I e II VIGISAN da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo faixas de renda familiar per capita.

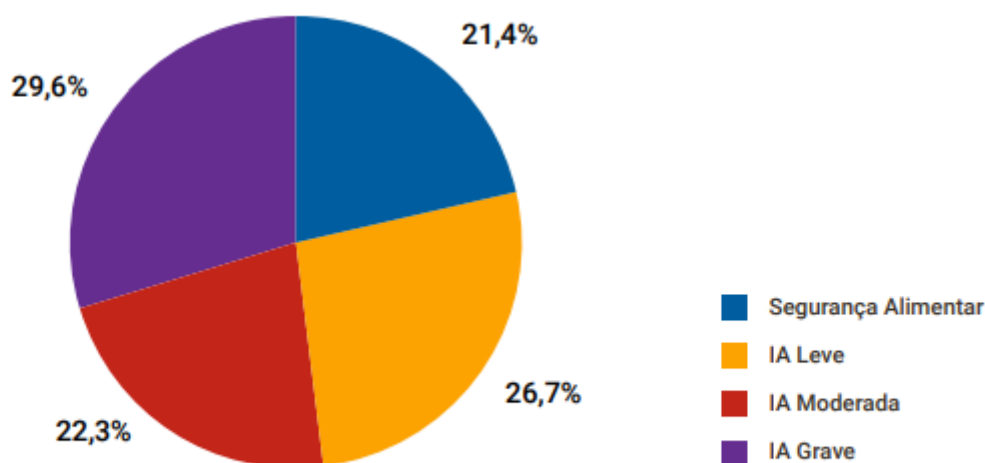
Segurança Alimentar (SA) e níveis de Insegurança Alimentar (IA)				
Renda familiar per capita em múltiplos de salário mínimo(SM)	SA (%)	IA leve (%)	IA moderada(%)	IA grave(%)
<b>I VIGISAN (2020)</b>				
≤ 1/4 SM	14,8	36,3	26,2	22,8
>1/4-1/2 SM	25,5	39,1	19,8	15,6
>1/2-1 SM	47,6	37,0	8,9	6,5
Acima de 1 SM	76,6	23,4	0	0
<b>II VIGISAN (2021/2022)</b>				
≤ 1/4 SM	9,0	20,0	28,0	43,0
>1/4-1/2 SM	24,0	32,0	24,0	21,0
>1/2-1 SM	43,0	33,0	14,0	10,0
Acima de 1 SM	67,0	24,0	6,0	3,0

Fonte: II VIGISAN.

Outro aspecto diz respeito à relação indireta entre ocupação/emprego e a SAN/InSan, devido ao impacto que tem sobre os rendimentos familiares. A SAN estava presente em apenas 21,4% dos

domicílios onde havia algum morador desempregado. Já a IA moderada e IA grave, nestas condições, eram realidade para, respectivamente, 22,3% e 29,6% das moradias (Figura 6).

Figura 6. Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar em domicílios com pelo menos um/a morador/a desempregado/a.

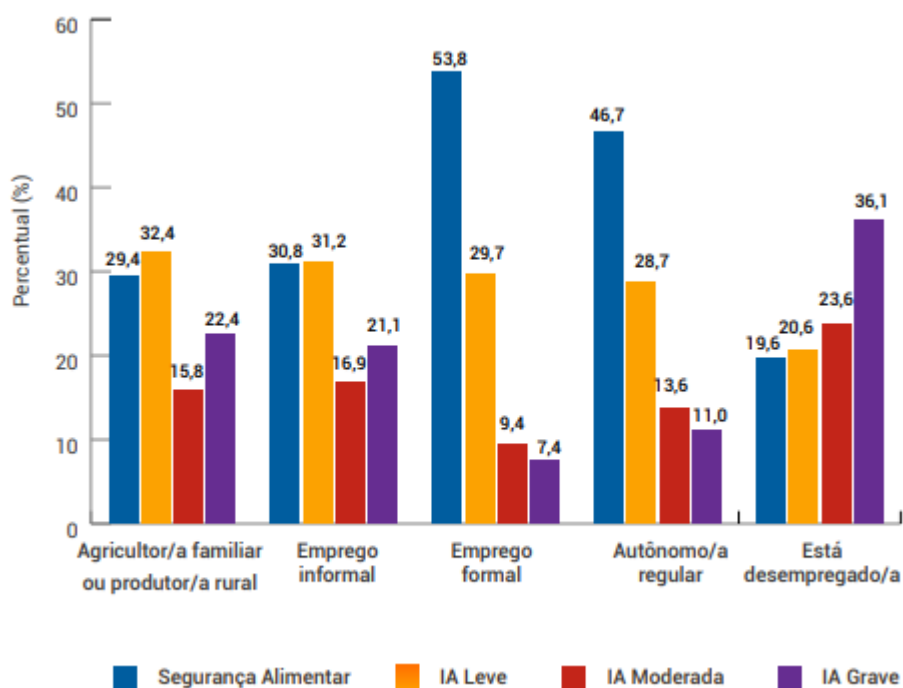


Fonte: II VIGISAN 2021/2022.

A ocupação/emprego também foi avaliada considerando a pessoa de referência dos domicílios: (i) agricultor/a familiar ou produtor/a rural; (ii) com ocupação informal, ou seja, trabalhava sem ter carteira assinada; (iii) com ocupação formal (CLT ou estatutários); (iv) trabalhador/a autônomo/a regular; ou (v) desempregado/a. A análise da ocupação da pessoa de referência em relação aos níveis de Segurança Alimentar/Insegurança Alimentar (SA/IA) nos domicílios brasileiros indicou que, quando essa pessoa estava desempregada, a SA se mantinha garantida em apenas 20,9% das famílias.

No II VIGISAN, a SAN foi mais prevalente apenas nos domicílios com responsáveis em situações de emprego formal (53,8%). A situação de fome, indicada pela InSAN grave, foi mais acentuada nos domicílios cuja pessoa de referência estava desempregada (36,1%) ou trabalhava como agricultor/a familiar ou produtor/a rural (22,4%). Isso significa que mais de um terço dos domicílios com chefes desempregados enfrentavam a fome, e mais da metade deles estava em situação de InSAN grave ou moderada (Figura 7).

Figura 7. Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar, segundo a situação de trabalho da pessoa de referência dos domicílios



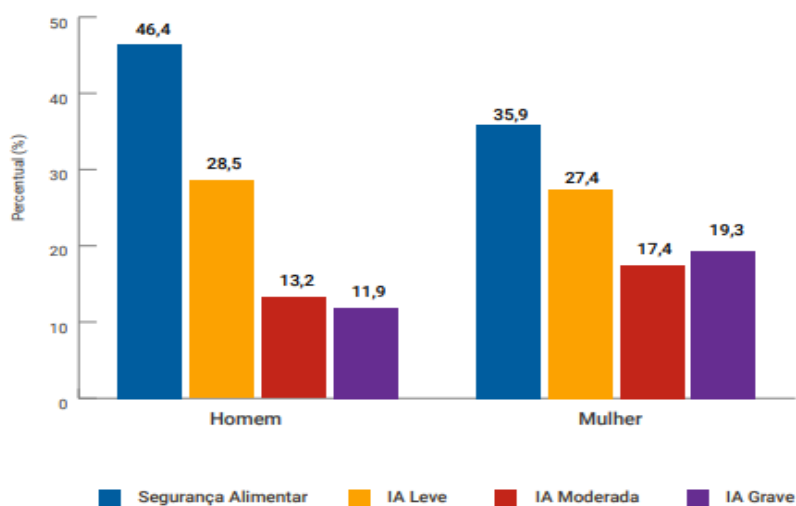
Fonte: II VIGISAN 2021/2022.

Para aqueles que estavam em busca de emprego e, conseqüentemente, de acesso à renda regular, tal resultado já era, infelizmente, esperado. No entanto, para os agricultores familiares e pequenos produtores, essa situação reforça o fato de que a descontinuidade das políticas públicas direcionadas para esse público foi fatal para a piora das condições que poderiam garantir o acesso pleno aos alimentos e, provavelmente, a outras necessidades básicas. Isso caracteriza uma séria situação de violação aos direitos humanos, em especial ao DHAA.

Em 2021/2022, as desigualdades de gênero conhecidas como uma condição social que impacta a Segurança Alimentar foram, mais uma vez, confirmadas no II VIGISAN – estava reduzido o acesso das famílias aos alimentos, nos domicílios onde uma mulher era a pessoa de referência (ou responsável pela família, segundo a mesma terminologia utilizada pelo IBGE). Enquanto a Segurança Alimentar foi encontrada em 47,9% dos domicílios com responsáveis

homens, naqueles onde as mulheres eram a referência apenas 37,0% apresentaram a mesma classificação. Ou seja, mais de 6 em cada 10 (63,0%) domicílios com responsáveis do sexo feminino estavam em algum nível de Insegurança Alimentar. Destes, 18,8% em situação de fome.

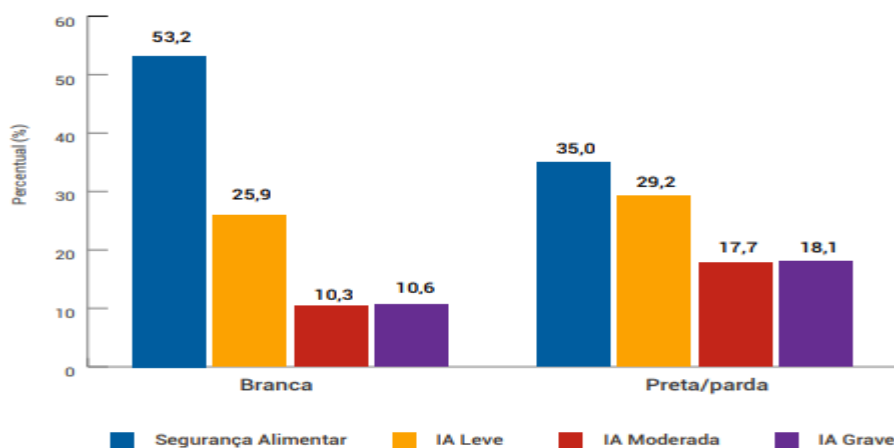
Figura 8. Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar, segundo o sexo da pessoa de referência do domicílio.



Fonte: II VIGISAN 2021/2022.

Semelhante ao que foi observado na desigualdade de gênero, 6 de cada 10 domicílios cujos responsáveis se identificavam como pretos ou pardos viviam em algum grau de Insegurança Alimentar, enquanto nos domicílios cujos responsáveis eram de raça/cor de pele branca autorreferida mais de 50,0% tinham Segurança Alimentar garantida.

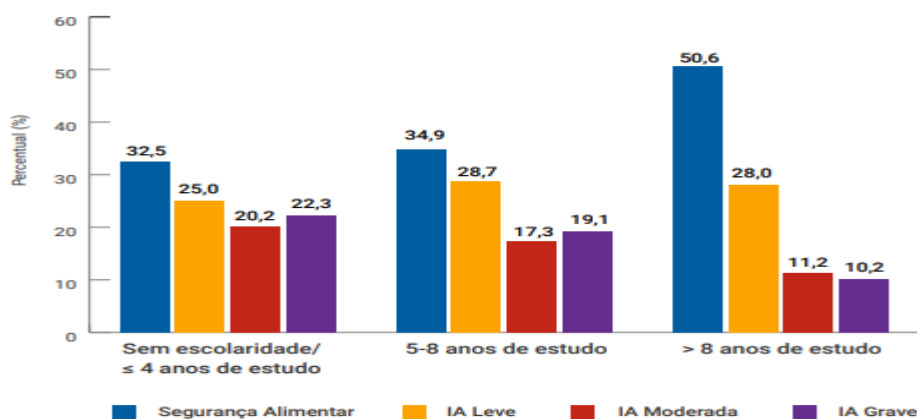
Figura 9. Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar, segundo a raça/cor da pele autorreferida.



Fonte: II VIGISAN 2021/2022.

Outra condição que promoveu diferença na prevalência da SAN foi a escolaridade do responsável pelo domicílio.

Figura 10. Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar, segundo escolaridade.



Fonte: II VIGISAN 2021/2022.

Em 42,5% dos domicílios com responsáveis que possuíam escolaridade de até 4 anos de estudo, seus moradores estavam em situação de Insegurança Alimentar moderada ou grave – indicando comprometimento na quantidade de alimentos disponíveis para consumo.

### 3.3- Ações governamentais implementadas durante a pandemia por Covid-19 que repercutem na Segurança Alimentar e Nutricional

Com o início do surto viral causado pela Covid-19 e a subsequente disseminação de casos para outras regiões da China, assim como para diversos países, evidenciando uma alta taxa de transmissão comunitária do vírus, as autoridades chinesas implementaram medidas rigorosas de prevenção e restrição.

Isso incluiu a testagem em larga escala na população, distanciamento social, o fechamento de instituições educacionais, locais de trabalho, estabelecimentos comerciais e espaços religiosos, além do isolamento de casos confirmados e suspeitos. Adicionalmente, foi realizado um rastreamento intensivo de contatos e possíveis cadeias de transmissão, visando conter o surto e reduzir o número de casos (LAU, H., 2020).

Tais medidas se mostraram efetivas a longo prazo no controle e prevenção de novos casos, contribuindo para minimizar o colapso do sistema de saúde. No entanto, é importante ressaltar que a implementação das estratégias de prevenção e controle da Covid-19 variou significativamente entre os países, sendo influenciada por decisões políticas e procedimentos operacionais distintos adotados pelos governantes. Isso resultou em uma adaptação das medidas, sem um padrão uniforme de sua aplicação (LAU, H., 2020; AQUINO, E. M. L., 2020).

No Brasil, a percepção tardia da gravidade da pandemia de Covid-19 por parte do governo federal, especialmente do presidente da República, foi evidenciada por posicionamentos que contrariavam as experiências observadas em outros países e as recomendações da OMS para o controle do vírus. Além disso, as constantes mudanças no comando do Ministério da Saúde e a promoção de comportamentos contrários às medidas de proteção à população contribuíram para o atraso na implementação de políticas nacionais e estratégias efetivas no combate à pandemia (AQUINO, 2020).

Em 6 de fevereiro de 2020, o Governo Federal sancionou a Lei nº 13.979, que estabeleceu medidas para enfrentar a emergência de saúde pública causada pelo coronavírus. Essas ações resultaram em uma redução da atividade econômica, impactando diretamente a queda do Produto Interno Bruto (PIB) e o aumento do desemprego no país durante o primeiro trimestre de 2020. (BRASIL, 2020).

Tais fatores repercutiram diretamente no Direito Humano à Alimentação Adequada e no aumento da prevalência de insegurança alimentar.

A pobreza e a insegurança alimentar mantêm uma relação direta, de modo que para combater a Insan é necessário elevar a renda das populações mais vulneráveis. Diante da pandemia de Covid-19, programas de transferência de renda foram amplamente implementados em nível global, emergindo como uma estratégia essencial para enfrentar a crise econômica desencadeada tanto pela própria pandemia quanto pelas medidas preventivas adotadas. Além de proporcionar um suporte financeiro às famílias, essas iniciativas contribuem significativamente para o poder de compra de gêneros alimentícios. (ALPINO, T. M. A., 2020).

No Brasil, como resposta ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, foram implementados novos critérios para a caracterização de vulnerabilidade social, visando à elegibilidade ao benefício de prestação continuada. A Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, instituiu o auxílio emergencial destinado a trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados. (BRASIL, 2020).

O Cadastro Único desempenhou um papel crucial na aprovação desse auxílio pelo Congresso Nacional. Inicialmente proposto no valor de R\$ 200,00, o benefício foi triplicado após

negociações de grupos políticos e votação na Câmara dos Deputados, com validade inicial de três meses. (BRASIL, 2020; MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

Posteriormente, foi prorrogado por mais dois meses, conforme o Decreto nº 10.412. Entretanto, por meio das medidas provisórias nº 1.000 (2 de setembro de 2020) e nº 1.039 (março de 2021), o auxílio passou a ser concedido em quatro parcelas mensais de R\$ 300,00 e quatro parcelas de R\$ 250,00, respectivamente. Além disso, a Portaria nº 387, de 15 de maio de 2020, incluiu medidas emergenciais na administração do Programa Bolsa Família, com o intuito de evitar aglomerações para realizar alterações e inclusões no cadastro. (BRASIL, 2020).

Embora essa estratégia de transferência de renda emergencial tenha contribuído para garantir o acesso a direitos básicos, como a alimentação, para famílias economicamente afetadas pela pandemia, algumas pessoas enfrentaram desafios de acesso. Isso se deu tanto pela restrição ao acesso à *internet* ou à falta de dispositivos para realizar o cadastro, quanto pelas longas filas e aglomerações registradas durante o recebimento do benefício em agências bancárias e casas lotéricas. (SANTOS, M. V. A., 2021).

Além das estratégias voltadas para os programas de transferência de renda, iniciativas no contexto do PNAE e do PAA foram implementadas como suporte emergencial às famílias beneficiadas por essas políticas. As políticas públicas de SAN representam ferramentas fundamentais para garantir o acesso regular e permanente a uma alimentação de qualidade, em quantidade suficiente.

A Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, dispõe sobre a execução do PNAE durante o período de suspensão das aulas em razão da situação emergencial e de calamidade pública causada pela Covid-19, por meio da autorização, em todo o território nacional, de caráter excepcional, da distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados na educação básica na rede pública, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos pelo FNDE. (BRASIL, 2020).

Com a promulgação da Medida Provisória 957/2020 em 24 de abril de 2020, o PAA foi revitalizado como uma estratégia do Governo Federal para fortalecer os pequenos agricultores, por meio do aporte fiscal de R\$ 500 milhões. No entanto, a aprovação da medida só ocorreu após uma intensa pressão da sociedade civil organizada, que demandou a reativação do PAA e enfatizou a

necessidade urgente de destinar R\$ 1 bilhão para o programa. Segundo informações do Ministério da Cidadania, o programa beneficiou 85 mil famílias de agricultores, e proporcionou assistência a 12,5 mil entidades e 11 milhões de famílias em situação de vulnerabilidade social com o fornecimento de alimentos. Número muito inferior aos anos e governos anteriores. (BRASIL, 2020; GEITENS, J. F., 2020)

A Atenção Primária à Saúde (APS) caracteriza-se como o primeiro contato dos indivíduos com o SUS, oferecendo uma abordagem direta a questões práticas do dia a dia, incluindo a promoção da segurança alimentar e a identificação de situações de insegurança alimentar (BOTELHO, F. C., 2019).

No entanto, devido aos contínuos desinvestimentos e cortes orçamentários decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016 e da reformulação da Política Nacional de Atenção Primária (PNAB) em 2017, houve uma desvalorização dos incentivos financeiros, uma relativização da abrangência, uma segmentação do atendimento e uma fusão de atribuições dos profissionais de saúde. Comprometendo alguns dos princípios fundamentais do sistema, como a universalidade, integralidade e equidade. (GUERRA, L. D. S. et al., 2021)

A pandemia da COVID-19 expôs de maneira contundente as consequências dos sucessivos dismantelamentos orçamentários e institucionais das políticas e programas de Segurança Alimentar e Nutricional ao longo da última década. Isso inclui os impactos da Emenda Constitucional nº 95,<sup>41</sup> que restringiu severamente os investimentos públicos; a diminuição de recursos e da abrangência dos programas como o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), assim como o Programa Água para Todos; a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan); a fragmentação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). (RIBEIRO-SILVA, R. C, 2020; ALPINO, T. M. A., 2020)

Além disso, houve uma drástica redução nos estoques públicos de alimentos devido os dismantelamentos na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que culminou no

---

<sup>41</sup> A emenda é responsável por uma mudança constitucional ocorrida em 2016 com a justificativa de fazer o governo economizar. Porém, congelando investimentos em Saúde, Educação e outras áreas sociais até 2036, que tem resultado em uma série de agravos à população



encerramento de 27 Unidades Armazenadoras (UAs). Esses retrocessos agravaram de forma substancial a capacidade do Estado de assegurar o direito à alimentação adequada à população brasileira. (CONAB, 2021)

A resposta do Estado brasileiro ao aumento da Insan se revelou frágil e insuficiente para conter o seu avanço. Isso foi evidenciado pela redução de investimentos em programas fundamentais como o Um Milhão de Cisternas (P1MC), o PAA e o Água para Todos.

Embora o Governo Federal tenha implementado medidas de transferência de renda e alimentos, a escassez de subsídios e a demora na execução das ações ressaltam a falta de priorização em iniciativas capazes de assegurar o DHAA a longo prazo e de reduzir a prevalência da Insan.

Além disso, não foram realizadas ações direcionadas ao monitoramento da realização do DHAA pelo Governo Federal, o que é crucial, visto que a coleta, o compartilhamento de dados e as pesquisas sobre os sistemas alimentares são de extrema importância para a elaboração de políticas públicas e ações que enfrentem os impactos sobre a SAN.

Ao analisar os atos normativos voltados para a Segurança Alimentar e Nutricional, fica evidente que as medidas foram direcionadas, sobretudo, para assegurar o fornecimento de alimentação adequada aos alunos da rede pública de ensino assistidos pelo PNAE durante o período de aulas remotas. Isso foi realizado por meio da distribuição de cestas básicas e "*kits* merenda".

Além disso, outra medida amplamente adotada pelo Estado foi a concessão de auxílios financeiros e a distribuição de alimentos para populações em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de garantir condições mínimas de acesso às necessidades básicas. (Apêndice A).

O PNAE desempenhou um papel estratégico no combate à Insan durante a pandemia, uma vez que assegurou o acesso a uma alimentação adequada para os estudantes da rede pública e promoveu o fortalecimento da agricultura familiar por meio da compra institucional da produção local. (AMORIM, A. L. B.; JUNIOR, J. R. S. R.; BANDONI, D. H., 2020). Em resposta direta à Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, foram implementados atos normativos focados na alimentação escolar como uma medida para mitigar os impactos da pandemia nas populações mais vulneráveis. (BRASIL, 2020).

No que diz respeito à distribuição do auxílio, alguns estados optaram por fornecer benefícios para aquisição de alimentos diretamente aos responsáveis pelos alunos. A autonomia na escolha dos alimentos a serem adquiridos é um elemento crucial da soberania alimentar. No entanto, é importante a adoção de estratégias que promovam a educação alimentar e nutricional, garantindo que a liberdade de escolha não resulte na compra de alimentos ultraprocessados. Recomenda-se também o estímulo à divulgação das informações contidas no Guia Alimentar da População Brasileira. (CARVALHO, T. F. B., 2020).

Para além das ações governamentais, é importante ressaltar as iniciativas de ajuda humanitária conduzidas por Organizações Não Governamentais (ONGs), associações comunitárias e instituições religiosas. Ademais, destacam-se as mobilizações sociais que visam a distribuição de cestas básicas para os indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza. Contudo, é crucial notar que tais iniciativas voluntárias frequentemente preenchem lacunas deixadas por políticas públicas que deveriam ser mais abrangentes e eficazes. (RIBEIRO-SILVA, R. C., 2020).

É possível ver um detalhamento da análise descritiva dos atos normativos para ações voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional no Apêndice A.

### **3.4 Um balanço dos dados apresentados.**

Os dados apresentados no capítulo revelam uma deterioração alarmante da Insegurança Alimentar (IA) entre uma parcela significativa da população brasileira, que teve início na crise econômica e na desestruturação das políticas públicas nacionais, que tiveram início anos antes e foram acentuados na pandemia de Covid-19, que continuava a se disseminar. Contribui para esse cenário a persistência de escolhas governamentais negligentes, que se baseiam no falso dilema entre economia e saúde.

Comparado ao I VIGISAN, que identificou, em dezembro de 2020, 9% da população (ou 19 milhões de pessoas) convivendo com a fome, no II VIGISAN este percentual passou para 15,5% da população ou 33,1 milhões de pessoas em situação de fome, indicando que 14 milhões de brasileiros foram deslocados para tal condição em um ano.

Chama atenção a maior proporção das famílias com renda inferior a um salário mínimo em IA grave, especialmente aquelas com renda inferior a 1/4 de SMPC, nas quais a condição de convívio com a fome atinge 43,0% delas, o dobro do verificado em 2020. Situação semelhante foi identificada nas famílias afetadas pelo desemprego, assim como naquelas que recorreram ao

endividamento, à venda de bens, ao corte de despesas essenciais ou não essenciais, ou ainda nas famílias em que alguém teve que abandonar os estudos.

Apesar de os dados evidenciarem a deterioração das condições alimentares em todo o país, os efeitos do empobrecimento e das estratégias de sobrevivência das famílias se manifestam de maneira desigual entre as regiões. Os níveis mais elevados de IA moderada e grave nas regiões Norte e Nordeste, em comparação com as demais regiões, refletem desigualdades originadas por dinâmicas socioeconômicas e políticas locais, bem como pela distribuição desigual da riqueza nacional.

Dessa forma, a convivência com a fome adquire contornos mais dramáticos nessas regiões, especialmente nas áreas rurais, onde as populações se veem impossibilitadas de escapar dessa tragédia devido ao aprisionamento persistente em um estado de pobreza.

Considerando o cenário da crise sanitária que afetou o Brasil a partir do início de 2020, a IA foi intensificada devido às desafios na restauração das fontes de renda provenientes do trabalho, tanto em empregos formais quanto informais, além das dificuldades na retomada de negócios e atividades produtivas, especialmente nas áreas rurais.

É preciso fazer um recorte social que abrange não apenas aspectos econômicos, mas também considera as desigualdades relacionadas à raça/cor da pele, gênero e nível de escolaridade. Esses fatores influenciam a forma como as famílias se inserem na sociedade e participam na distribuição da renda. Esses elementos contribuem para uma maior exposição ao risco de insegurança alimentar e para condições precárias de acesso a uma alimentação adequada e saudável.

Enquanto na população negra houve um aumento de mais de 60,0% na proporção daquelas que convivem com a fome, dentre brancos esse aumento foi de 34,6%, comparando os resultados dos dois Inquéritos da Rede PENSSAN.

O II VIGISAN revela diferença importante entre gêneros e indicam que 19,3% das famílias chefiadas por mulheres estão expostas à fome, enquanto esse percentual reduz para 11,9% quando são os homens nessa posição; essa diferença é maior do que a observada em 2020 quando as prevalências eram 11,2% e 7,0%, respectivamente.

A maior ocorrência da fome entre famílias tendo as mulheres como responsáveis pode ser explicada, dentre outros fatores, pela diferença de rendimentos que desfavorece às mulheres em relação aos homens.

A relação entre IA e nível de escolaridade evidencia um dos problemas mais sérios da sociedade brasileira, com implicações que ultrapassam o contexto da pandemia. Em primeiro lugar, observa-se que 22,3% das famílias cujos responsáveis têm até quatro anos de estudo ou não possuem escolaridade encontram-se em situação de IA grave, o dobro daquelas com oito anos de

estudo (10,2%). Isso destaca que a garantia da educação como um direito social é fundamental como meio de proteção das famílias contra a ameaça da fome. Em segundo lugar, uma nutrição inadequada na infância compromete não apenas o desenvolvimento físico, mas também a capacidade cognitiva no futuro.

O expressivo aumento da IA dos domicílios com crianças de idade até 10 anos, de 9,4% para 18,1% em um ano, demonstra tanto o aumento da vulnerabilidade de suas famílias no período da pandemia, como a negligência dos governos na gestão caótica do PNAE. Diante da impossibilidade do ensino presencial, a alimentação dessas crianças foi duplamente prejudicada, pois elas não puderam contar com a alimentação escolar com regularidade, ao mesmo tempo em que ficaram expostas à escassez de alimentos em seus domicílios.

Insuficiência de renda, desemprego e subemprego, deficiências habitacionais, falta de acesso à educação e precárias condições de saúde estão diretamente interrelacionados com o agravamento da IA.

Por essa razão, é fundamental compreender que os fatores determinantes estão para além das questões específicas relacionadas à alimentação e às dinâmicas entre oferta e demanda de alimentos. Ao mesmo tempo, um contexto de instabilidade política e fragilidade das instituições democráticas, que resistem à participação da sociedade civil em consonância com as necessidades sociais emergentes, contribui para a negligência em relação aos direitos humanos, incluindo o direito a uma alimentação adequada e saudável.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A insegurança alimentar é um problema global que afeta milhões de pessoas em todo o mundo. Refere-se à falta de acesso a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às necessidades nutricionais básicas de uma pessoa ou família. Isso pode resultar em consequências sérias para a saúde e o bem-estar das pessoas, incluindo desnutrição, problemas de saúde crônicos e um ciclo de pobreza persistente.

Diante da complexa interação entre a pandemia de COVID-19 e o desmantelamento de políticas públicas desde o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, torna-se evidente que a insegurança alimentar no Brasil atingiu níveis alarmantes. A conjuntura atual expôs as fragilidades de um sistema que deveria garantir o acesso digno e seguro à alimentação para toda a população.

A política de austeridade e os cortes em áreas essenciais, como saúde e educação, somados à desvalorização dos programas de assistência social, criaram um cenário de desamparo para milhões de brasileiros. O aumento do desemprego e a redução dos salários tornaram ainda mais difícil a aquisição de alimentos básicos.

Além disso, a interrupção das cadeias produtivas e distributivas em meio à pandemia exacerbou os desafios enfrentados pelos mais vulneráveis. Agricultores familiares, que desempenham papel crucial na segurança alimentar do país, também foram afetados, agravando a crise.

A ausência de uma resposta coordenada e eficaz por parte do governo frente a esta crise aprofundou as desigualdades já existentes, comprometendo a segurança alimentar de parcelas significativas da população. A falta de políticas de incentivo à produção local e ao acesso a alimentos saudáveis agravou o problema.

Para reverter esse quadro, é de extrema importância que se promovam políticas públicas que visem não apenas mitigar os efeitos imediatos da insegurança alimentar, mas também construir uma estrutura sustentável e inclusiva para o futuro. A valorização da agricultura familiar, o estímulo à produção local e a implementação de programas de transferência de renda são passos cruciais nessa direção.

Ademais, é vital que a sociedade esteja atenta e engajada na cobrança por políticas que promovam a segurança alimentar como um direito humano fundamental. Somente com um esforço coletivo e uma abordagem crítica frente às políticas públicas poderemos verdadeiramente enfrentar e superar a crise de insegurança alimentar que assola nosso país.

## **5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALPINO, T. M. A. et al. **COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do governo federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais.** Cad. Saúde Pública; 36(8):e00161320, 2020.

ALVES, K. P. DE S.; JAIME, P. C. **A Política Nacional de alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança alimentar e Nutricional.** Ciencia & saude coletiva, v. 19, n. 11, p. 4331–4340, 2014.

AMORIM, A. L. B.; JUNIOR, J. R. S. R.; BANDONI, D. H. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19.** Rev. Adm. Pública. 54 (4), Jul.-Aug. 2020.

Anand, Sonia S, Corinna Hawkes, Russell J De Souza, Andrew Mente, Mahshid Dehghan, Rachel Nugent, Michael A Zulyniak, Tony Weis, Adam M Bernstein, and Ronald M Krauss. 2015. **“Food Consumption and its Impact on Cardiovascular Disease: Importance of Solutions Focused on the Globalized Food System: a Report from the Workshop Convened by the World Heart Federation.”** Journal of the American College of Cardiology 66 (14): 1590-1614.

AQUINO, E. M. L. et al. **Medidas de distanciamento social no controle da Pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil.** Ciên. Saúde. Colet. 25(Supl 1):2423-2446. 2020.

Aquino FC, Rodrigues LPF, Silva EA, Nardoto GB. **Segurança Alimentar e Nutricional, hábitos alimentares e condições socioeconômicas na Chapada dos Veadeiros no Brasil Central.** Segur. Aliment. Nutr. 2016;23(2):933-943.

Arrais TPA, Oliveira ARD, Alencar D, Salgado TR, Lima LDO, Viana JLR, et al. **Relatório: Pandemia COVID-19: o caráter emergencial das transferências de renda direta e indireta para a população vulnerável do Estado de Goiás.** Espaço e Economia: Revista Brasileira de Geografia Econômica 2020; IX:13734.

Art. 3º, **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN** Nº 11.346, de 2006.

ASA Brasil - **Articulação no Semiárido Brasileiro** . Disponível em: <<https://www.asabrasil.org.br/>>

Athila AR, Leite MS. **“A medida da fome”: as escalas psicométricas de insegurança alimentar e os povos indígenas no Brasil.** Cad. Saúde Pública. 2020

BANQUETAÇO. **Banquetaço mostra abundância e variedade alimentar.** São Paulo, 4 de mar de 2019. Facebook: [banquetaço.](https://www.facebook.com/banquetaco.nacional/photos/a.1012571045575437/1389830544516150/?type=3&theater) Disponível em:<<https://www.facebook.com/banquetaco.nacional/photos/a.1012571045575437/1389830544516150/?type=3&theater>>.

Bezerra ACV, Silva CEM, Soares FRG, Silva JAM. **Fatores associados ao comportamento da população durante o isolamento social na pandemia de COVID-19.** Ciênc Saúde Colet 2020

BOTELHO, F. C. **Segurança Alimentar e Nutricional na Atenção Primária à Saúde: um olhar a partir dos direitos humanos.** [Dissertação de Mestrado] – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 112p., 2019.

**Brasil.** Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Legislação Básica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: Presidência da República; 2017

**Brasil.** Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

**BRASIL.** Constituição (1998). Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de fev. de 2010. p. 1, c. 3.

**BRASIL.** Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2006.

**Brasil.** Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União; 2006

**BRASIL.** Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 de maio de 2003. Disponível em: . Acesso em: 17 jun 2019. BRASIL. Medida provisória n. 870, de 1 de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jan. 2019.

**BRASIL.** Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do parágrafo 1º do art. 225 da Constituição Federal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mar. 2005. Disponível em: . Acesso em: 10 fev 2021.

**BRASIL.** Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 de junho de 2019.

**BRASIL.** Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2020.

**BRASIL.** Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Ed. 67-B. Seção 1 – Extra, p.9.

**BRASIL.** Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 1989.

**BRASIL.** Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995. Regulamenta os incisos II e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autoriza o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e dá outras providências.

**BRASIL.** Medida Provisória nº 113/03, de 26 de março de 2003a. Estabelece normas para a comercialização da produção de soja da safra de 2003 e dá outras providências.

**BRASIL.** Medida Provisória nº 131/03, de 25 de setembro de 2003b. Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja da safra de 2004, e dá outras providências.

**BRASIL.** Mensagem nº 254 de 18 de junho de 2019. Decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2019 (MP nº 870/19). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jun. 2019.

**BRASIL.** Ministério da Cidadania. Controle de Adesão dos Municípios ao SISAN. Brasília: Ministério da Cidadania; 2022

**BRASIL.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: ABRANDH; 2013

**BRASIL.** Presidência da República. Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, 31 jan. 2003.

**BRASIL.** Presidência da República. Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993. Brasília: Diário Oficial da União, Brasília, 26 abr. 1993.

**BRASIL.** Pretendida contribuição nacional determinada para consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima. Brasília, DF, 2015.

Brasil. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). Vigisan – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar e Pandemia da Covid-19 no Brasil. Brasília: Rede PENSSAN; 2022

**BRASIL.** Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial. Brasília, 17 de jul. 2009.

**BRASIL.** Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jun. 2013



**BRASIL.** Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão de seus conselheiros (Relatório de Pesquisa). Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros: Brasília: 2012.

CARNEIRO HS. **Comida e Sociedade: uma história da alimentação.** Rio de Janeiro: Campus; 2003

CARVALHO, T. F. B. et al. **Nutritional status and food safety of families benefited by the bolsa família program: Integrative review.** Revista de Pesquisa Cuidado é Fundamental Online. 12, 593-602. 2020.

CASTRO J. **Geografia da fome. O dilema brasileiro: pão ou aço.** 10.ed. Rio de Janeiro: Antares/Achiam é; 1984

CASTRO TP. **Informe: o Dhaa e a Covid-19: o Direito Humano à Alimentação e à nutrição adequada no contexto da pandemia.** Brasília: FIAN Brasil; 2021.

combate à fome, diz ONU. Disponível em: <<https://monitordigital.com.br/extintopelo-governo-consea-e-essencial-para-combate-a-fome-diz-onu>>

CONSEA . Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea>>

**Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional –CONSEA.** Documento de Referência para a 5a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA; 2015.

CORDEIRO, A. **Resultados do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários.** Brasília: PNUD, 2007

CORRÊA AMS. **Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas.** Estudos Avançados. 2007.

COVID-19. Rev. Adm. Pública. 54 (4), Jul.-Aug. 2020.

DA REDE, M. DE I. DOS DEO **Insegurança Alimentar na Atenção Primária à Saúde .** Disponível em: <[http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/instrutivo\\_inseguranca\\_alimentar\\_aps.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/instrutivo_inseguranca_alimentar_aps.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2023.

DAL, K. et al. **Revisão integrativa: Método de pesquisa para a incorporação de evidências de saúde e na enfermagem.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tce/a/XzFkq6tjWs4wHNqNjKJLkXQ/?format=pdf&lang=pt>>.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P.; OLIVEIRA, J. J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). Brasília: Ipea, 2005.

DE SETEMBRO DE, DE 15. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional** . Disponível em: <[https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/documentos/pagina/lei\\_11346-06.pdf](https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/documentos/pagina/lei_11346-06.pdf)>.

DIEESE - **Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/>>.

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus. Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável**. Disponível em: <<https://alimentacaosaudavel.org.br/garantir-o-direito-a-alimentacao-e-combater-a-fome-em-tempos-de-coronavirus/6243>>

Fundação Getúlio Vargas– FGV. **Os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; 2020

GEITENS, J. F. **Após pressão por MP, sociedade civil cobra execução de programa alimentar durante a pandemia**. O Joio e o Trigo. 30 abr. 2020.

Giovanella L, Romero RV, Silvad HT, Almeida PT, Ríos G, et al. **Mapping primary health care renewal in South America**. J Fam Pract. 2016;33(3):261–7.

GRISA, C. **As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, v. 6, n. 2, p. 97-129, maio-ago. 2010.

GUERRA, L. D. S. et al. **“Se você pegar locais de maior periferia, esqueça!”: a (falta de) atuação pelo direito humano à alimentação adequada na atenção primária à saúde**. Cad. Saúde Pública. 37(8):e00235120, 2021

GUIMARÃES L.V. **Insegurança alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade**. (2020) Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/vpGZNFNcKySWVrVy4KR3Gtc/>

HOFFMANN, Rodolfo. **Determinantes da insegurança alimentar no Brasil em 2004 e 2009**. Segurança Alimentar e Nutricional, v. 20, n. 2, p. 219-235, 2013.

**III Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional. (2022-2023)**. Disponível em: <<https://www.sedes.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/III-Plano-Distrital-de-Seguranca-Alimentar-e-Nutricional.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

**II VIGISAN (2022)**. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística–IBGE.** Diretoria de Pesquisas– DPE. Taxa de Desocupação. Rio de Janeiro: IBGE/Editoria de Pesquisas Sociais; 2018  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. Pesquisa de Orçamentos Familiares–POF. São Paulo:IPEA; 2022

**IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.** A extinção do Consea. Brasília, 2019

Jaime, Patricia Constante, Sheila Rizzato Stopa, Taís Porto Oliveira, Maria Lúcia Vieira, Célia Landmann Szwarcwald, and Deborah Carvalho Malta. 2015. **“Prevalência e distribuição sociodemográfica de marcadores de alimentação saudável, Pesquisa Nacional de Saúde, Brasil 2013.”** Epidemiologia e Serviços de Saúde 24 (2): 267-276.

LAU, H. et al. **The positive impact of lockdown in Wuhan on containing the COVID-19 outbreak in China.** J. Travel. Med. 27(3):taaa037. 2020.

LEÃO M. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira.** Brasília: ABRANDH; 2012

Lei. (2009). **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947).

LEITE CKS, Fonseca FCP. **Nadando contra a mar é: impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil.** Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR. 2018

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica.** Revista Katálysis, vol.10. Florianópolis, p. 37-45, 2007.

LOCATELLI, N. T., Canella, D. S., & Bandoni, D. H. (2017). **Fatores associados ao consumo da alimentação escolar por adolescentes no Brasil: resultados da PeNSE 2012.** *Caderno de Saúde Pública*, 33(4), e00183615.

MALUF, R.; SANDRA; CHAVES, M. **INQUÉRITO NACIONAL SOBRE INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID -19 NO BRASIL.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/arquivos/25-11-2021-debater-o-aprofundamento-da-fome-durante-a-pandemia-de-covid-19-del-grossi>>.

MATTOS ACE. **Mas, se a gente é o que come, quem não come nada some! É por isso que ninguém enxerga essa gente que passa fome.** Curitiba: Appris; 2021.

MELO DB, Cruz BMC, Santana LLB. **Implicações advindas do emprego indiscriminado de agrotóxicos no Brasil.** Revista Saúde em Foco. 2020

MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira; GALVÃO, Cristina Maria. **Revisão Integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem.** Texto&ContextoEnfermagem, Florianópolis, p.758-764, 2008

**Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (MAPA)** Portaria nº 116, de 26 de março de 2020. Dispõe sobre os serviços, as atividades e os produtos considerados essenciais pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o pleno funcionamento das cadeias produtivas de alimentos e bebidas, para assegurar o abastecimento e a segurança alimentar da população brasileira enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. Diário Oficial de União 2020.

**Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (MAPA)** Portaria nº 24, de 24 de março de 2020. Prorroga o prazo de validade da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), na calamidade pública, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, do Congresso Nacional, decorrente da pandemia causada pelo vírus Covid-19. Diário Oficial da União 2020.

**MINISTÉRIO DA CIDADANIA.** Portaria nº 369, de 29 de abril de 2020. Dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, disposto pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, no Distrito Federal e nos municípios que estejam em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelos governos estadual, municipal, do Distrito Federal, inclusive a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional declarada pela Organização Mundial da Saúde, em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19). Diário Oficial da União, 30 abr. 2020c.

**MINISTÉRIO DA CIDADANIA.** Portaria nº 385, de 13 de maio de 2020. Dispões sobre repasse emergencial de recursos federais para a operacionalização de ações de incremento à segurança alimentar e nutricional aos usuários do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, no âmbito da União, dos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública Nacional – ESPIN, em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus, COVID-19. Diário Oficial da União, 14 mai. 2020b.

**MINISTÉRIO DA CIDADANIA.** Portaria nº 387, de 15 de maio de 2020. Altera a Portaria nº 335, de 20 de março de 2020, para acrescentar medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Diário Oficial da União, 18 mai. 2020a.

**MINISTÉRIO DA CIDADANIA.** Portaria nº 387, de 15 de maio de 2020. Altera a Portaria nº 335, de 20 de março de 2020, para acrescentar medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa

Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Diário Oficial da União 2020

**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br>>.

**MINISTÉRIO DA SAÚDE.** Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br>>

**MINISTÉRIO DA SAÚDE.** Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da União 2020

**Ministério da Saúde do Brasil (MS).** 2014. Guia alimentar para população brasileira. (Brasília). [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf).

**MONITOR MERCANTIL.** Extinto pelo governo, **CONSEA é essencial para combate à fome, diz ONU.**

**MORAES RFD.** COVID-19 e medidas legais de distanciamento social: tipologia de políticas estaduais e análise do período de 13 a 26 de abril de 2020. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2020.

**NETTO, José Paulo.** Introdução ao estudo do método de Marx. Expressão Popular. São Paulo, p. 10-62, 2011

**NGUYEN, Binh, Adrian Bauman, Joanne Gale, Emily Banks, Leonard Kritharides, and Ding Ding.** 2016. “**Fruit and Vegetable Consumption and All-Cause Mortality: Evidence from a Large Australian Cohort Study.**” International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity 13 (9).

**Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura–FAO.** El estado de la seguridad alimentaria y la nutricion en el mundo: fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma: FAO; 2018

**Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura–FAO.** Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras. Brasília: FAO; 2016.

**Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura–FAO.** The state of food security and nutrition in the world transforming food systems for affordable healthy diets. Roma: FAO; 2020

PACHECO, J.M.P. (2021). **Gestão e Práticas em Saúde Coletiva: no contexto da pandemia de COVID19.** Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/357717304\\_Gestao\\_e\\_Praticas\\_em\\_Saude\\_Coletiva\\_no\\_contexto\\_da\\_pandemia\\_de\\_COVID19](https://www.researchgate.net/publication/357717304_Gestao_e_Praticas_em_Saude_Coletiva_no_contexto_da_pandemia_de_COVID19)>. Acesso em: 25 nov. 2023b.

Pacheco, P.M., Pedroso, M.G.O, Gonçalves, S.C., Cuervo, M.R.M., Rossoni, E. (2018). **Segurança alimentar e nutricional de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família na atenção básica.** O Mundo da Saúde, 42(2): 459-477

PEIXINHO, A. M. L. (2013). **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional.** *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4), 909-916.

PEREIRA, S. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação** . Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf)>

**PNAE.** Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>>

PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil.** 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidad Internacional de Andalucia, Sevilha, 2014.

**Presidência da República.** Despachos do Presidente da República. Diário Oficial da União 2020

**Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 9 de abril de 2020 (2020).** Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19). Brasília, DF .

RIBEIRO-SILVA, R. C. et al. **Implicações da Pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil.** *Ciência e Saúde Coletiva*, 25(9): 3421-3430, 2020.

ROCHA, S. R. **O marco conceitual da vulnerabilidade social.** Revista UCPEL.

SALES, J. O. **O caso do Programa de Aquisição de Alimentos e da Operação Agrofantasma: entre o desenvolvimento rural e a violência institucionalizada.** 2018. 112 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018

SAMBUICHI, R. H. R. et al. **Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de**

**Alimentação Escolar (PNAE).** In: SAMBUICHI et al. (Org.). Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014

Sambuichi RHR, Almeida AFCS, Perin G, Spínola PAC, Pella AFC. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de Covid-19.** Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2020.

SANTOS, M. V. A. S. et al. **Insegurança alimentar e nutricional: uma análise sobre as políticas públicas de interface com alimentação e nutrição em meio a pandemia por Sars-CoV2.** Segur. Aliment. Nutr., Campinas, v. 28, p. 1-17. e021003. 2021.

SCHMITT. C. J. **Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional.** Revista Política Agrícola, ano XIV, n. 2, p. 78-88, abr./maio/ jun. 2005

SEGALL-CORRÊA AM, Marin-Leon L. **A Segurança Alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009.** Segur. Aliment. Nutr. 2009;16(2):1-19

SIPIONI ME, BARBOSA JPM. **Máscaras cobrem o rosto, a fome desmascara o resto: COVID-19 e o enfrentamento à fome no Brasil.** 2022.

Sousa, L.R.M., Ditterich, R.G., & Melgar-Quinõnez, H. (2021). **A pandemia de Covid-19 e seus entrelaçamentos com desigualdades de gênero, insegurança alimentar e apoio social na América Latina.** Interface-Comunicação, Saúde, Educação, 25 (supl. 1): e200651.

Souza BFNJ, Marin-Leon L, Camargo DFM, Segall-Corrêa AM. **Condições demográficas e socioeconômicas associadas à insegurança alimentar em domicílios de Campinas, SP, Brazil.** Rev Nutr. 2016

**Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** . Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. **Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência.** Revista Nera, ano 18, n. 26, 2015. Edição especial.

UNICEF. Fed to Fail? The Crisis of Children's Diets in Early Life. 2021 Child Nutrition Report. UNICEF. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/reports/fedto-fail-child-nutrition>.

VALADARES, A. A.; SOUZA, M. G. P. **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa.** Brasília: Ipea, 2015

VALENTE FS. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez Editora; 2002.

VASCONCELOS, F. DE AG DE. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula.** Revista de Nutrição , v. 18, n. 4, pág. 439–457, 2005.

VASCONCELOS FAG, Machado ML, Medeiros MAT, Neves JA, Recine E, Pasquim EM. **Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer.** Rev. Nutr.2019.

## APÊNDICES

APÊNDICE A- Análise descritiva dos atos normativos para ações voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional. Brasil, 2020.

23/03/2020	Decreto nº 40.550	As empresas que executarem tarefas vinculadas a assistência social, e nutrição, tanto para o fornecimento de alimentação quanto para recolhimento e distribuição de alimentos em programas para garantir a segurança alimentar, ficam excluídas da suspensão ocasionada pela pandemia de Covid-19.
01/04/2020	Decreto nº 40.583	Os alimentos destinados à merenda escolar, cuja data de validade esteja próxima do vencimento, durante o período de suspensão das aulas da rede pública de ensino, deverão ser destinados à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.
07/04/2020	Decreto nº 40.604	O Instituto Banco de Brasília receberá doações de recursos financeiros para aquisição e contratação, de forma imediata, de serviços, equipamentos, insumos, alimentos e demais bens.
09/04/2020	Decreto nº 40.611	O programa “Todos Contra o COVID” poderá arrecadar, a título de doação, dinheiro e outros recursos financeiros, por intermédio do Instituto BRB para aquisição e contratação, de forma imediata, de serviços, equipamentos, insumos, alimentos e demais bens.
25/05/2020	Decreto nº 6.588	O Poder Executivo, através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, disponibilizará cesta básica emergencial à população em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar.
25/03/2020	Decreto nº 9.643	Alunos da rede pública de educação, cadastrados e beneficiados pelo programa Bolsa Família ou equivalente, continuarão tendo direito à alimentação escolar durante o período de suspensão das aulas.
08/05/2020	Decreto nº 20.773	Será estabelecida condicionante na licença para empreendimentos voltada ao apoio e fomento para atividades produtivas, promoção da SAN, geração de trabalho e renda
15/06/2020	Lei nº 23.660	Traz a diretriz para garantia da segurança alimentar do idoso.
23/06/2020	Lei nº 11.156	O Estado, em articulação com a União e com os Municípios, adotará medidas como assistência alimentar às famílias de estudantes matriculados na educação básica da rede estadual de ensino ou em instituição educacional conveniada com



		o Estado e proteção à população em situação de rua, de modo a garantir a segurança alimentar e acesso à água potável.
--	--	---

Fonte: realizado pela autora. (2023)

## ANEXOS

### ANEXO A- As modalidades do PAA

Modalidade	Descrição	Público-Alvo
Compra Direta (CDAF)	Compra de produtos da agricultura familiar ( <i>in natura</i> ou processados) realizada sempre após a colheita; instrumento de garantia de preço e comercialização; e produtos destinados à doação e/ou à formação de estoques estratégicos do governo.	Agricultores familiares, preferencialmente, organizados (formal ou informalmente) e que tivessem DAP.
Contrato de Garantia de Compra (CGAF)	Modalidade não executada que previa contrato de promessa de compra (e venda).	_____
Compra Antecipada (CAAF ou CPR-Alimento)	Forma de crédito antecipado ao agricultor familiar, formalizado por CPR.	Agricultores sem condições de acesso ao crédito rural.
Compra Antecipada Especial (Caef ou CPR-Estoque ou CPR Doação)	Forma de crédito antecipado ao agricultor familiar, formalizado por CPR. Atuava em duas vias: no apoio à formação de estoques pelas organizações e dos agricultores (CPR-Estoque) e na doação de alimentos (CPR-Doação).	Agricultores organizados em grupos formais (associações ou cooperativas).
PAA-Leite	Compra e distribuição de leite para populações vulneráveis de estados do Nordeste e da região do semiárido de Minas Gerais.	Agricultores organizados em grupos formais (associações ou cooperativas).
Compra Direta Local (Caef)	Similar à compra direta, mas com necessidade de mais articulação entre os locais, para alcance dos beneficiários fornecedores e consumidores.	Agricultores familiares organizados ou de modo individual, com porte de DAP.

Fonte: Ipea, 2021.

ANEXO B- Mudanças na execução do PNAE.

Segmento	Desafios e oportunidades
Alimentos	<p>Desafios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Queda do consumo de alimentos <i>in natura</i> (frutas, folhosos)</li> <li>● Perda de produtos</li> <li>● Tempo insuficiente para produzir e entregar os produtos</li> </ul> <p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Aumento de alimentos semiprocessados (panificados)</li> <li>● Maior proximidade dos agricultores para escolha dos alimentos</li> </ul>
Agricultura Familiar (AF)	<p>Desafios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Paralisação do programa</li> <li>● Perda de produtos em virtude da paralisação</li> <li>● Diminuição da demanda por vegetais frescos</li> <li>● Fechamento temporário de outros canais de distribuição</li> </ul> <p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Adequação às normas de qualidade e segurança</li> <li>● Adesão às tecnologias de informação para comunicação (exemplos: <i>internet, whatsapp, email</i>)</li> </ul>
Gestores Públicos	<p>Desafios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Novas formas de executar o programa</li> <li>● Treinamento da equipe</li> <li>● Atender as especificidades dos agricultores familiares</li> <li>● Atraso nas chamadas públicas</li> <li>● Acompanhar a aceitabilidade dos alimentos pelas crianças</li> <li>● Fiscalizar os métodos de preparo dos alimentos</li> </ul> <p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Criar um canal de comunicação direta com os beneficiários por meio de aplicativos de comunicação</li> <li>● Monitoramento de produção</li> <li>● Comunicação direta com os agricultores</li> <li>● Difundir ensinamentos simples sobre higiene e qualidade dos alimentos aos outros atores</li> </ul>

Fonte: DOI: <http://dx.doi.org/10.20396/san.v29i00.8663762>

ANEXO C- “Banquetaço”



Fonte: Banquetaço (2019)