



## **Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: cenário anterior e posterior ao início pandêmico**

**Ana Carolina Einsfeld Mattos<sup>1</sup>, Marina Guerin<sup>2</sup> e Lidia Nicole dos Santos Ten Cate<sup>3</sup>**

Este artigo objetiva dissertar sobre a situação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, comparando antes e depois da pandemia do Covid-19. Utilizando abordagem qualitativa, foi realizada revisão bibliográfica de 2017 a 2021 para captar estudos e experiências relacionadas a SAN no contexto brasileiro. Foram incluídos artigos que continham análises sobre a SAN no Brasil. Os dados apontam que o Brasil já enfrentava uma situação de Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN) anterior à pandemia e que a SAN sofreu intensas modificações ao longo dos últimos anos, seja no aspecto de garantias conceituais e políticas em torno do termo e/ ou na intensidade prática e contextual ao qual as populações são beneficiadas ou afetadas por um sistema alimentar desigual. As iniciativas do setor público para a Segurança Alimentar devem visar questões relacionadas às condições de trabalho e renda, como medidas a serem tomadas a médio prazo, uma vez que não há escassez de alimentos, mas sim a falta de acesso. Para que essas medidas sejam possíveis, torna-se imprescindível assegurar políticas de proteção aos indivíduos, para que possam ter condições financeiras de adquirir alimentos seguros. Foi considerado que o país já enfrentava situações de InSAN, mas observou-se que a pandemia trouxe impactos no curto prazo que agravam essa situação, tais como maiores ocorrências de situações de fome e maior dificuldade de adquirir alimentos. Ainda não é possível prever reverberações da pandemia na SAN nos próximos anos, visto que ela depende de políticas públicas para sua garantia e manutenção.

**Palavras-chave:** Segurança alimentar; Pandemia; Análise situacional.

### **Food and nutrition security in Brazil: scenario before and after the onset of the pandemic**

This article aims to delimit the situation of Food and Nutritional Security (FNS) in Brazil, comparing before and after the Covid-19 pandemic. Using a qualitative approach, a literature review was carried out to capture studies and experiences related to FNS in the Brazilian context in the period of 2017 to 2021. Articles that had analysis about FNS in Brazil were included. There was indication by data that Brazil was already facing Food and Nutrition Insecurity (FNI) before the pandemic situation, and FNS has undergone intense changes over the past few years, whether in terms of conceptual and political guarantees around the term and/or in the practical and contextual intensity to which populations benefit and are affected by an unequal food system. Public sector initiatives for

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Endereço para correspondência: *E-mail:* [anamattos50@gmail.com](mailto:anamattos50@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7111-8477>

<sup>2</sup> Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7047-5293>

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9848-5370>

Food Security must address issues related to working conditions and income, as measures to be taken in the medium term, since there is no shortage of food, but lack of access. For these measures to be possible, it is essential to ensure worker protection policies, so that they can be financially able to purchase safe food. Was considered that Brazil already facing FNI situations, but it was observed that the pandemic produced impacts in short term period that exacerbate this situation, as more famine situation and more difficult to buy food. It's still not possible to predict the reverberations of pandemic in FNS in the coming years, as it depends on public policies for its guarantee and maintenance.

**Keywords:** Food security; Pandemic; Situational analysis.

## INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva delimitar a situação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, no período de 2017 a 2021, anterior e posterior ao início da pandemia do Covid-19. Utilizamos a revisão bibliográfica para captar estudos e experiências relacionadas à SAN, e para tanto, se insere nos trabalhos em que se propõem uma análise situacional, aqui, focalizando nas questões de SAN que emergem no âmbito nacional.

Ainda que o Brasil tenha se desenvolvido a partir da crise econômica de 2008, sendo considerado um país emergente, junto de outros países formando o BRICS<sup>[1]</sup>, o desenvolvimento não chegou para todas as brasileiras e brasileiros. O Brasil foi considerado como uma nova locomotiva da economia global e alguns autores apontam que isso se deve ao fato de terem aplicado corretamente as políticas capitalistas<sup>[1]</sup>. Torna-se evidente, entretanto, que o crescimento econômico do país não fez com que ele saísse da posição de subalternidade frente aos países europeus e aos EUA, pois essa condição é historicamente construída pelo capitalismo.

O crescimento econômico não acompanhou as condições mínimas definidas pela Organização das Nações Unidas – ONU (2000), na declaração do milênio, que registra como foco o desenvolvimento e a erradicação da pobreza, assim como, a garantia da segurança alimentar enquanto um pilar do desenvolvimento. A consequência mais agravada da Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN) – a fome – está presente nos dias atuais e não se resolve

somente com estratégias e ações pontuais do âmbito social, uma vez que decorre de uma série de violações dos direitos humanos básicos. Para combater a fome é preciso ações políticas permanentes <sup>[2]</sup>.

A fome é apenas uma entre outras problemáticas envolvidas na alimentação brasileira. A compreensão da alimentação dentro do escopo societal não é uma tarefa simples. Conforme a abrangência da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), o ato de comer por indivíduos e coletividades está condicionado às diversas esferas sociais, seja no âmbito sociocultural, sociopolítico, psicossocial, socioeconômico, e que acusam uma variedade de determinantes alimentares <sup>[3]</sup>.

Ademais, as interferências bastante representativas e de influências cotidianas na constituição dos padrões alimentares assumidos pelos territórios e suas comunidades. Essas interferências são causadas pelo monopólio do sistema alimentar, ou seja, pelas grandes empresas e indústrias de produtos alimentícios <sup>[4]</sup>, que com seu *marketing* associado à mídia, vêm contribuindo para as escolhas alimentares das populações <sup>[5]</sup>. E somado a estas, o não acesso dos indivíduos às informações frente às práticas alimentares saudáveis <sup>[6]</sup>.

As escolhas e preferências alimentares ficam imersas em um grande campo de disputa, uma particularidade que não se limita ao plano nacional, mas sim em um terreno geopolítico <sup>[7]</sup>. As questões relativas à alimentação e às práticas alimentares no contexto do mundo globalizado colocam à prova as

<sup>1</sup>O “BRICS” refere-se ao conjunto formado por cinco países considerados emergentes (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

capacidades estatais de garantir uma alimentação adequada e saudável [8].

Apesar dos contrastes econômicos e socioculturais entre países considerados ricos e aqueles classificados como pobres, assim como, as diversas desigualdades sociais que se intensificam em alguns locais do mundo em maior proporção do que em outros – como exemplo o Brasil, com sua disparidade nas condições de vida dos seus habitantes – a tendência da alimentação globalizada é de um consumo similar [7]. Ou seja, tanto países desenvolvidos, como aqueles em desenvolvimento e os subdesenvolvidos são atingidos pela padronização de uma alimentação global e disseminada.

Há, sem dúvidas, uma disseminação de uma alimentação global que vem apontando impactos negativos decorrentes de um sistema alimentar que precisa ser superado, tanto no Brasil, como em outros países [2]. Tais impactos ferem a garantia da Segurança Alimentar que prevê: qualidade dos alimentos, em quantidade suficiente, de forma ininterrupta e a toda população brasileira [9].

É nesse cenário globalizado e de disparidades de condições sociais e de condições de InSAN que a pandemia de Covid-19 chega ao Brasil. A doença altamente contagiosa surgiu na China, em dezembro de 2019 [10]. Por não haver conhecimento científico o suficiente para o combate à doença e devido a sua alta taxa de transmissão, a doença se espalhou globalmente, causando uma pandemia [10]. Os impactos da pandemia foram nos diversos âmbitos sociais, principalmente no que tange às questões econômicas, sociais e sanitárias, mas estima-se que tenha atingido majoritariamente pessoas em vulnerabilidade social, aumentando ainda mais a vulnerabilidade já existente [10,11]. A avaliação preliminar, elaborada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), aponta que cerca de 81% da mão de obra mundial foi afetada pelas medidas de isolamento e distanciamento social, prejudicando principalmente àqueles que estabeleciam vínculos informais [11].

A pandemia impactou, entre outras coisas, a forma de se alimentar e de adquirir alimentos. É observado que há relativa produção de literatura que investiga a SAN e pandemia não só no Brasil, como

também em outros países [12]. Visando contribuir com a produção científica, esse artigo tem como hipótese o aumento da fome no Brasil, considerando os apontamentos da literatura que a pandemia agravou situações de insegurança alimentar e fome no Brasil e no mundo [12].

Neste artigo trazemos, com base em uma revisão bibliográfica de estudos nacionais e internacionais, indicativos sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no nível nacional e os impactos da pandemia para a alimentação brasileira. Dividimos os achados em três partes, além desta introdução, da seção metodológica e das considerações finais. A primeira parte é relativa ao conceito de SAN; a segunda seção relativa à situação da SAN anterior à pandemia do Covid-19; e completando o estudo, a terceira parte refere-se às perspectivas, tendências de cenários e a situação da SAN após o início da pandemia de Covid-19.

## METODOLOGIA

O presente estudo apresenta delineamento descritivo, documental bibliográfico e com abordagem qualitativa [13] e expõe uma pesquisa bibliográfica que busca sintetizar a situação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no âmbito nacional, assumindo o período de 2017 a 2021, anterior e posterior ao início da pandemia do Covid-19. As pesquisas bibliográficas podem ser classificadas como aquelas que buscam conhecer “[...] e analisar as contribuições científicas sobre um determinado assunto, tema ou problema[...] visa trazer novas contribuições aos grandes temas existentes (p. 293-294) [14]. Assim sendo, buscou-se referências em documentos para analisar a situação da SAN no país, entendendo que é necessário ancorar a produção científica em conhecimentos já existentes com a finalidade de aprimorar o trabalho que aqui se apresenta.

Foram pesquisados, por um lado, textos científicos publicados sobre a Segurança Alimentar e Nutricional e, por outro, textos normativos publicados sobre a mesma temática. Seguiu-se a análise crítica de pesquisas nacionais e internacionais. Para obter dados, informações e documentos sobre a situação da SAN no Brasil, bem como aplicadas ao contexto pandêmico, foram realizadas visitas

exploratórias aos *sites* dos órgãos governamentais<sup>5</sup>. E também a *sites* de órgãos não-governamentais<sup>6</sup>.

Na tentativa de captar artigos científicos e estudos publicados sobre o assunto foi realizado um levantamento bibliográfico nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Google acadêmico, utilizando os termos: “Segurança Alimentar e Nutricional”; “Segurança alimentar Brasil”; “Segurança alimentar na pandemia”; “impactos da pandemia na segurança alimentar”; “análise da Segurança Alimentar” “Insegurança alimentar”; “alimentação no Brasil”; “Segurança alimentar e Covid-19” e “Políticas de segurança alimentar”.

Os critérios de inclusão envolveram os artigos cujos conteúdos e objetivos continham análises da Segurança Alimentar no Brasil, bem como dados pertinentes ao período de análise (anterior e posterior ao início da pandemia do Covid-19). Como critério de exclusão, foram considerados a falta de análise da situação da Segurança Alimentar no Brasil, artigos em que não continha reflexão sobre a temática e sobre seus impactos sociais, bem como foram desconsiderados artigos que avaliavam a Segurança Alimentar exclusivamente de outros países.

Os achados enquadram-se nos processos da análise situacional que pretende explicar o cenário da SAN ao qual a população brasileira está inserida, incluindo os principais problemas relacionados, assim como seus determinantes. Entendemos que a importância de artigos na linha da análise situacional consiste em identificar as questões emergentes no campo da SAN, a fim de determinar as prioridades de ação, de modo que se priorize a qualidade alimentar dos indivíduos e comunidades em situações diversas.

Para melhor interpretação dos achados, o tratamento dos dados e informações foi organizado em três categorias analíticas: a primeira relativa ao conceito de SAN; a segunda relativa à situação da SAN anterior à pandemia do Covid-19; a terceira refere-se às previsões, tendências de cenários e a

situação da SAN após o início da pandemia do Covid-19.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) apresenta-se no decorrer do tempo em uma permanente construção. A evolução histórica da SAN tanto no plano internacional quanto no âmbito nacional abrange uma caminhada recente, mas com amadurecimentos técnicos e práticos significativos [15]. Comer é uma das atividades humanas centrais e a alimentação estabelece um patrimônio cultural, que atinge todos os ciclos da vida [6].

Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) de 2006 [9], entende-se que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN):

consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (art. 3) [9].

Neste sentido, o conceito de SAN requer a compreensão da alimentação não somente com base no acesso físico e econômico, mas sim ao acesso aos alimentos de qualidade e que estes sigam os parâmetros da Segurança Alimentar: sustentabilidade e diversidade cultural – não sendo qualquer alimento. A qualidade dos alimentos e a quantidade suficiente formam a base fundamental para a Segurança Alimentar e Nutricional [9]. No Quadro 1 é possível analisar alguns preceitos básicos que são determinantes da SAN:

<sup>5</sup> Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (<http://www4.planalto.gov.br/consea/>); Ministério da Saúde – Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN, Ministério da Saúde – Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição) (<https://alimentacaoemfoco.org.br/projects/coordenacao-geral-de-alimentacao-e-nutricao-cgan/>); e Ministério do Desenvolvimento Social (<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>).

<sup>6</sup> Organização das Nações Unidas para a alimentação e a agricultura. *Food and Agriculture Organization* -FAO. (<http://www.fao.org/home/en/>); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (<https://www.ibge.gov.br>); Organização pelo Direito Humano à Alimentação e a Nutrição Adequadas (FIAN BRASIL) (<https://fianbrasil.org.br>); e Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (<https://pesquisassan.net.br>).

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

Dimensões da SAN	Condições propícias para a garantia ampla da SAN	Condições não-propícias para a garantia ampla da SAN
Acesso	Possuir acesso físico e econômico a alimentos de qualidade (saudáveis)	Não possuir condições de acesso físico e/ou econômico a alimentos de qualidade (exemplo: desemprego, instabilidade financeira, não acesso à terra, moradias em locais precários e de difícil circulação para as áreas centrais).
Quantidade	Possuir acesso aos alimentos de forma regular, permanente, e em quantidade suficiente	Possuir acesso aos alimentos de forma irregular, e/ou sem constância, e/ou em quantidade insuficiente.
Qualidade	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).
Sazonalidade e cultura	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.
Ambiente	Realizar a alimentação em ambiente favorável, com tempo, calma, se possível acompanhado(a)	Realizar a alimentação em ambiente desfavorável, com pressa, sozinho ou desviando sua atenção do entorno (exemplo: Assistindo televisão, manuseando o celular).
Síntese das condições propícias/não-propícias para a garantia ampla da SAN	Estar em Segurança Alimentar e Nutricional: contexto alimentar favorável. Possuir saúde a partir da alimentação (Exemplo: bem nutrido) e inserção social (Cidadania)	Estar em insegurança Alimentar e Nutricional: contexto alimentar não favorável. Possuir prejuízos à saúde por conta da alimentação (Exemplo: carências nutricionais, fome, desnutrição, obesidade, sobrepeso, diabetes, hipertensão e demais doenças crônicas não transmissíveis...) inserção social afetada (falta de pertencimento social).

Fonte: Elaboração própria com base na revisão bibliográfica.

Para avaliar o grau de Insegurança Alimentar e Nutricional da população brasileira, um dos indicadores utilizados é a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Trata-se de um questionário padronizado com perguntas relativas à alimentação das famílias. A aplicação da EBIA é adotada por diversos pesquisadores com a intenção de medir o nível de InSAN, a partir de aspectos relacionados à vivência das pessoas em relação a sua alimentação [15,16].

A coleta de informações parte da maneira como cada indivíduo percebe sua alimentação e sentem-se afetados por ela, captando não só a dificuldade de acesso aos alimentos, mas também a dimensão psicossocial [17]. “A EBIA é uma escala que mede diretamente a percepção e vivência de insegurança alimentar e fome no nível domiciliar[...] traduz a experiência de vida com a insegurança alimentar e a fome dos componentes do domicílio” (p.6) [15].

A Escala EBIA apresenta com grande consistência o grau de InSAN, estando validada para utilização no Brasil desde 2014 [15]. A Escala possui vantagens – fácil aplicação e o baixo custo na utilização [18], assim como, é um instrumento que auxilia na construção das Políticas Públicas de combate à fome no Brasil [19]. As desvantagens da Escala devem-se ao fato de precisar da colaboração dos entrevistados e das suas memórias para lembrar

da sua alimentação. Cabe enfatizar ainda, como um ponto negativo, a forma generalizada com que a Escala EBIA trata da alimentação das populações, sem a devida atenção para as práticas culturais, principalmente no que se refere a alimentação de povos e comunidades tradicionais [20]. O Quadro 2 aponta os níveis de InSAN apresentados pela Escala:

**Quadro 2.** Níveis de InSAN apresentado na Escala EBIA

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

Fonte: Elaboração própria com base em publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014) [15].

A garantia da Segurança Alimentar e Nutricional requer um trabalho articulado, envolvendo diversos setores sócio-políticos [21]. Requer intervenção transdisciplinar, multiprofissional e intersetorial (agricultura, abastecimento, educação, saúde, desenvolvimento e assistência social, trabalho) [22,23]. O compromisso com a SAN deve fazer parte desses múltiplos segmentos.

No Brasil, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a compreensão ampliada da alimentação brasileira, vem sendo conquistada, *a priori*, desde a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) [9]. A lei, a partir de sua regulamentação passa a destinar uma atenção prioritária para o cenário da alimentação brasileira.

A LOSAN reforça a atenção para o sistema alimentar na sua integralidade, reflete a valorização da cultura alimentar local e apoia-se na noção da alimentação enquanto sustentabilidade social, ambiental e econômica. Também aponta a necessidade da participação ativa e informada dos sujeitos e traz a alimentação como parte da promoção do autocuidado. Ademais, traz a alimentação pela vertente da valorização da culinária como uma prática emancipatória. No campo político, a LOSAN incorpora a necessidade do planejamento, avaliação e monitoramento que considerem tais questões [9,24].

A Segurança Alimentar e Nutricional significa, ainda, pensar além do alimento, rompendo com a barreira biológica do ato de se alimentar [25]. Ter posse de uma alimentação segura significa

incorporar a alimentação como um degrau para o acesso à saúde, educação e assistência social. Isso significa tratar a alimentação como uma possibilidade para o acesso a renda e estabilidade financeira por parte dos indivíduos. Ter uma alimentação segura significa ter garantido o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e, a partir dele ter a garantia de outros direitos, – direito à vida, direito à moradia, direito de se manifestar, direito à cidadania, entre outros [21,22].

A SAN também compreende: ter acesso a uma alimentação livre de contaminantes; disponibilidade de alimentos no contexto local; acesso a uma alimentação de forma regular e permanente; acesso à informação; prática da alimentação com base nos hábitos alimentares culturais; qualidade sanitária e nutricional dos alimentos; acesso às políticas públicas de SAN; e, ainda, a compreensão da diversidade alimentar dos territórios brasileiros [23,26].

Na medida em que esse conceito avança, alteram-se as organizações sociais e as relações de poder em uma sociedade. Os indivíduos, ao desfrutarem de uma alimentação que siga os parâmetros da SAN, também portam do direito à alimentação, que traz consigo o pertencimento social e de cidadania [22,25]. A SAN é, desta forma, um princípio básico para a subsistência. Sem tal condição, nossas populações estarão imersas em contexto de Insegurança Alimentar, que está diretamente relacionado às situações de violações de direitos [27].

O conceito de SAN, desta maneira, atua interconectado ao conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), compreendido como o direito fundamental de todos os indivíduos ao acesso físico, econômico e ininterrupto a uma alimentação [24]. Também há uma interlocução com conceito da 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 múltiplas características culturais dos povos [21].

## A Segurança Alimentar no cenário brasileiro

Analisar a alimentação no contexto da vida social requer a compressão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). É necessário tomar a alimentação como um pilar para garantia de uma qualidade de vida, como um meio para manutenção da saúde, associando à noção de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a Soberania Alimentar [23].

No cenário nacional, em específico a partir da LOSAN em 2006, ocorre um amadurecimento notável da compreensão da SAN. A LOSAN institui a criação do Sistema Nacional de Alimentação e Nutrição (SISAN), que é um sistema público, de gestão intersetorial e participativa. Isso possibilita a articulação entre os três níveis de governo para a implementação e execução das políticas públicas de SAN [9].

Os objetivos do SISAN consistem em: formular e implementar políticas e planos de SAN; estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil; e acompanhar, monitorar e avaliar os programas de SAN no Brasil [9]. Os componentes que integram o SISAN são: Os conselhos de SAN – COMSEA (Participação e controle Social); as conferências de SAN (estabelecimento de diretrizes e prioridades); o Plano Municipal de SAN (os municípios que realizam a adesão ao SISAN se comprometem em criar um plano de SAN em até 1 ano após a adesão); Órgãos e entidades de SAN; e por fim, a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), que atua na articulação, gestão intersetorial, monitoramento e avaliação dos processos [23].

Dados de 2014 mostram que, dentre os governos estaduais, 100% afirmavam ter Conselho e Câmara Intersetorial de SAN, mas apenas 29,6% dos estados atendiam aos critérios de adesão ao sistema e simultaneamente contavam com lei estadual de SAN [28]. Já em relação aos municípios observa-se que no ano de 2014 o SISAN encontrava-se estruturado em apenas 1,7% dos municípios [28].

Segundo o Ministério da Cidadania, em 2022 todos os estados e o Distrito Federal haviam aderido ao SISAN e criado as Câmaras Estaduais e Distrital. Ainda, conforme os dados do Ministério da Cidadania [29], soma-se no ano de 2022 cerca de 490 municípios que aderiram ao SISAN,

aproximadamente 8% do total de municípios brasileiros. Conforme tais dados, o Paraná (PR) é o Estado brasileiro que mais possui municípios (200 municípios) com adesão ao Sistema, e o Acre (AC) é o Estado com menor adesão municipal até o momento (1 município). Comparando aos 89 municípios que haviam aderido até o fim de 2014 com os dados de adesão municipal em 2022 há um aumento considerável, porém, ainda deficiente tendo em vista a cobertura nacional que o Sistema deve abranger [28,29].

A partir da regulamentação da LOSAN [30], ocorre também a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). A PNSAN, que ao ser executada em conjunto com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) [3], forma a base para a construção dos Planos Nacionais de SAN (PLANSAN). Essas políticas tem sido o substrato do último Plano Nacional de SAN publicado no período de abrangência de 2016-2019 [31].

Desta forma, é possível perceber que a Segurança Alimentar e Nutricional se torna estratégica na construção e no desenvolvimento das políticas públicas de SAN no Brasil. Incorpora, às Políticas, estratégias de superação das diversas situações de fome, a garantia de uma soberania alimentar, nos moldes da efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAAS) [24]. A SAN possibilitou a intensificação prática de diversas Políticas interconectadas.

Como resultado do investimento técnico e prático no campo da Segurança Alimentar, no ano de 2014 foi anunciado pela *Food and Agriculture Organization* (FAO) a saída do Brasil do Mapa da Fome, após reduzir em 82,1% o número de pessoas em situação de fome [32].

Mesmo superando os índices de Insegurança Alimentar, o contexto brasileiro não permite desconsiderar as vulnerabilidades existentes e as desigualdades sociais que são rapidamente acentuadas, exigindo uma alta capacidade estatal para a manutenção dos índices positivos acerca da SAN [33]. Na mesma medida é importante considerar que a saída do país do mapa da fome ocorreu em 2014 como resultado de um acúmulo de políticas de mais

de uma década, e após o referido ano o país viu serem executados sucessivos cortes orçamentários que mitigaram os efeitos dessa conjuntura favorável até então. [34] Em relatório da FGV Social [35] de 2020, pode ser constatado que, entre 2014 e 2018, os 5% mais pobres no Brasil tiveram queda de 39% na sua renda média. Os pesquisadores discutem que esse resultado ocorreu em função da recessão econômica, mas também por desajustes no Bolsa Família (PBF).

Essa ocorrência de um declínio rápido e progressivo mostrou que os problemas relacionados à alimentação da população brasileira demandam permanente atenção. Esse declínio é percebido em análises que comparam a linha do tempo, de acordo com a análise realizada pelo IPEA acerca dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) [36]; em 2013 79,5% da população urbana vivia em segurança alimentar, já em 2018 esse índice caiu para 64,9%. A mesma análise mostrou que a proporção de famílias em domicílios rurais com segurança alimentar, no mesmo período, caiu de 64,7% para 53,6%.

É possível relacionar à crise econômica nacional com os cortes contínuos no orçamento como a redução dos gastos públicos em 2016, com a aprovação da Emenda constitucional nº 95/2016, que fixaram os gastos em saúde e educação por um período de vinte anos, sem considerar padrões de crescimento vegetativo e mudanças sociais que demandam alteração de suas despesas [32,33]. Outros cortes orçamentários ocorreram em 2018 e contribuíram de forma intensa para estagnar o que se tinha avançado em termos de enfrentamento da fome. Essa situação promoveu declínios consideráveis nos índices de redução da pobreza e no seguimento das políticas de SAN [32].

O acesso aos alimentos, na sociedade moderna, predominantemente urbana, é determinado pela estrutura socioeconômica, a qual envolve principalmente as políticas econômica, social, agrícola e agrária. As práticas alimentares, estabelecidas pela condição de classe social, engendram determinantes [5].

A retomada de desempenho negativo frente aos índices de SAN guarda relação com acontecimentos que alteraram o contexto ao gerar maior instabilidade socioeconômica. Dentre os



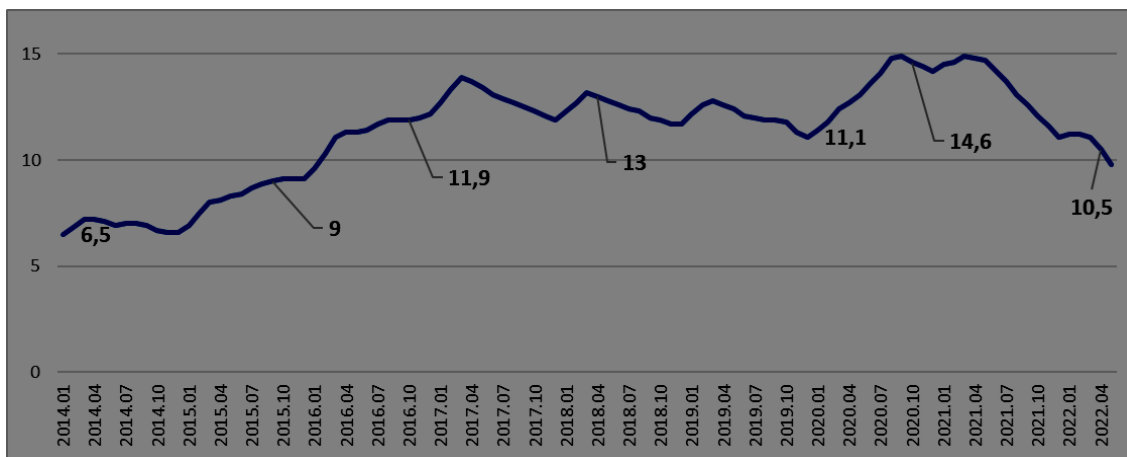
acontecimentos estão os cortes orçamentários supracitados. Ademais, a corrente de reformas em 2017, pela aprovação da Reforma Trabalhista, com a terceirização sem restrições e a derrogação na prática da CLT também provocou instabilidades [33,34]. O somatório da fragilização da capacidade de investimentos do Estado frente a um contexto de elevada desigualdade com novas condições de trabalho que possibilitaram maior precarização da remuneração dos servidores por meio de terceirização, aumento da informalidade e até mesmo flexibilização de formas de remuneração, desenham um quadro que mesmo anterior a pandemia já gerava contexto de degradação das condições básicas para estabelecimento da segurança alimentar. Ainda há outros acontecimentos que impactam para a regressão dos índices da SAN. Um dos exemplos é o aumento considerável nos níveis de desemprego no Brasil [36,37,38], que ocasionam insegurança alimentar aos indivíduos sem renda e/ou estabilidade financeira, no que tange a adquirir alimentos nos moldes da SAN.

É preciso reconhecer, que a Insegurança Alimentar no Brasil não decorre de uma falta de

disponibilidade alimentar ou produção insuficiente de alimentos, mas sim pela falta de acesso à terra para produção e/ou renda para comprar alimentos [39]. A Insegurança Alimentar é resultado de ações políticas, e de uma estrutura social que é guiada pela lógica do mercado e pelo monopólio das grandes corporações transnacionais.

A taxa de desocupação em março de 2018 chegou a 13,1%, com aumentos de 1,3 pontos percentuais em relação ao último trimestre de 2017 (11,8%). O total de pessoas desocupadas cresceu passando de 12,3 milhões para 13,7 milhões [37]. O aumento da desocupação foi um dos principais efeitos desta dinâmica e seu desdobramento apontou para a ampliação das desigualdades sociais e para maior vulnerabilidade de grupos populacionais específicos [33]. Taxa de desocupação é o percentual de pessoas desocupadas, na semana de referência, em relação às pessoas na força de trabalho nesta semana. No Gráfico 1 visualiza-se a linha temporal desse indicador desde o período anterior à pandemia até o cenário atual.

**Gráfico 1.** Taxa (em porcentagem) de desocupação Brasil 2014-2022.



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEA.

O agravamento das desigualdades sociais, bem como o quadro regressivo no campo da SAN, recolocou o país em condição de Insegurança

Alimentar. Em 2018 a FAO anunciou a necessidade de medidas urgentes para travar a caminhada do Brasil ao Mapa da Fome [40]. Em 2019, ocorreu a

extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) por meio da Medida Provisória (MP)870, sem nenhuma proposta substitutiva, ocasionando 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 ao conjunto de necessidades, prioridades e propostas dos mais amplos setores da sociedade brasileira. Esse fato foi prejudicial principalmente para aqueles mais vulneráveis.

Ainda em 2019, foram disponibilizados os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018 (POF), 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 aumento de 43,7% no número de domicílios em Insegurança Alimentar Grave no período, o que corresponde a uma estimativa de 10,3 milhões de pessoas em situação de fome [41].

No período de 2014 a 2019 ocorre uma intensa permissão do uso de agrotóxicos, aumentando em grande escala o uso de contaminantes químicos na alimentação brasileira, o que faz do Brasil, na atualidade, um dos países com maior uso de químicos prejudiciais à saúde nos alimentos [42]. Esses dados apontam a regressão no campo da SAN, visto que aumento do uso de agrotóxicos nos alimentos atingiu em 2019 o total de 575 novos produtos fitossanitários aprovados pelo Governo Federal para uso na produção alimentar, um número de registro exorbitante e nunca antes experienciado no país [2]. Tais usos colocam a prova a qualidade da alimentação disponibilizada para a população.

Outra relação com os níveis de Insegurança Alimentar deve-se às práticas alimentares contemporâneas que são constantemente influenciadas pela industrialização dos alimentos, acrescida dos avanços tecnológicos na agricultura, e somada a uma economia globalizada [2]. As consequências de uma alimentação global são apresentadas como problemas de saúde pública, uma vez que a comida e a comensalidade são princípios de saúde e a alimentação é uma ferramenta de

enfrentamento das doenças crônicas não-transmissíveis [7].

Este fato é observado também pelo aumento dos índices de obesidade e sobrepeso registrados pela Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), que envolveu 108 mil domicílios brasileiros. Atingimos no período de 2003 – 2019 uma proporção de obesos que dobrou, indo de 12,3% para 26,8% (entre população adulta). Nesse período, a obesidade feminina subiu de 14,5% para 30,2%, enquanto a obesidade masculina passou de 9,6% para 22,8% [43]. Cerca de uma a cada quatro pessoas com 18 anos ou mais encontra-se obesa, o equivalente a 41 milhões de pessoas obesas no Brasil [43]. Já o sobrepeso atinge 60,3% da população com 18 anos ou mais, correspondendo a 96 milhões de pessoas com excesso de peso [43]. A faixa etária de 25 a 39 anos de idade mostra que a prevalência de excesso de peso aumenta com a idade e nesta categoria já ultrapassa os 50% [43]. O fato é preocupante e requer profunda reflexão sobre o tipo de alimentação que está disponível às famílias brasileiras e sobre as estratégias necessárias para garantir o acesso a uma alimentação adequada.

Indicadores como esses demandam ações voltadas à transformação do sistema alimentar predominante, fortemente marcado pela monotonia alimentar, pelo consumo de produtos ultraprocessados, pelo uso intensivo de agrotóxicos e transgênicos, pela perda da biodiversidade, pela violação dos direitos territoriais da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, pela precarização na execução das políticas de SAN, e pela ineficiência de medidas compensatórias para um quadro permanente de desigualdade social [15]. É nesta dimensão regressiva que o Brasil adentra o período pandêmico, uma configuração histórica sem precedentes e que vem marcando a história sanitária mundial.

### **Situação da Segurança Alimentar e Nutricional no cenário da pandemia de Covid-19 no Brasil**

A pandemia do Covid-19 não gerou o estado de Insegurança Alimentar no Brasil, visto que a InSAN já vinha se agravando nos últimos anos. Entretanto, embora não seja a causa, é necessário

afirmar que em decorrência da pandemia e das medidas de contenção do avanço da doença, tais como isolamento social, fechamento de estabelecimentos e de postos de trabalho, algumas famílias tiveram perda de renda e da possibilidade de manter uma situação de SAN [12]. A pandemia, entretanto, se instaura neste quadro regressivo no campo da SAN e provoca uma intensificação dos problemas relacionados com a alimentação. Os problemas são agravados com um reforço nas desigualdades sociais e um constante aumento nos índices de vulnerabilidades a grupos específicos mais atingidos [44].

O relatório lançado pela FAO [45] aponta algumas projeções para a Segurança Alimentar após o início da pandemia do Covid-19, ressaltando que esse evento teria potencial interferência em quatro dimensões da SAN: disponibilidade (produção de alimentos); acesso (físico e econômico); utilização (nutricional, uso biológico dos alimentos, segurança microbiológica dos alimentos, conhecimento/informação, escolhas e hábitos alimentares) e estabilidade (acesso ininterrupto).

Problemas em quaisquer uma dessas quatro dimensões, podem ser crônicos, sazonais, ou em decorrência de desastres da natureza e epidemias pontuais não antes previstas, como é o caso da pandemia do Covid-19, trazendo condições importantes para a determinação de ações, definição de prioridades e enfrentamento por meio das

políticas públicas [45]. Algumas ações, no campo da SAN em meio a pandemia, são apontadas por estudos que analisam este período. Tais experiências, tendências e perspectivas estão registradas no Quadro 3:

**Quadro 3.** Experiências na SAN: Ações durante a pandemia

Autor/Ano	Foco de Ação	Experiências/Ações	Tendências e perspectivas apontadas	Dimensão da SAN afetada (positiva ou negativamente)
Silva e Gomes (2020) <sup>[46]</sup>	Auxílio Recurso Emergencial e ações de solidariedade	Notificada dificuldade no cadastro do Auxílio Emergencial: dificuldade de mulheres provedoras de família para o recebimento de duas cotas; e demora na análise das informações cadastradas. Reforço da solidariedade: campanhas de arrecadação de cestas básicas de alimentos; doação de alimentos agroecológicos; doação de marmitas, sopas e cafés da manhã para a população em situação de rua; a doação de leite; venda de alimentos agroecológicos a preços populares, entre outros.	O sistema de abastecimento alimentar brasileiro não deu sinais de desabastecimento generalizado de produtos, mas a assimetria entre os rendimentos e os preços reforçará uma situação de insegurança alimentar, que não será resultado da falta de alimentos em si, mas da sua forma como comida/mercadoria. Tendência à constituição de hábitos alimentares inadequados, o consumo de ultraprocessados podem se tornar mais presentes na mesa da população em que seus rendimentos não são suficientes para a manutenção de sua vida e de seu consumo.	Acesso/Quantidade
Oliveira; Abranches e Lana (2020) <sup>[47]</sup>	Abastecimento de alimentos	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro instituiu o Programa Extraordinário de Prevenção à Contaminação: ação estabelece a necessidade de adesão ao programa e notificação de todas as empresas, especialmente as entidades que produzem e fornecem gêneros alimentícios e as que comercializam. Fechamento de muitos estabelecimentos de refeições coletivas e a migração de outros tantos para os serviços de <i>delivery</i> .	Em situações de crise a demanda por produtos estocáveis tende a aumentar, o que exige grande planejamento logístico. A população, como forma de se proteger de uma possível escassez, passa a adquirir mais alimentos processados e ultraprocessados, uma vez que estes têm menor perfectibilidade, são práticos, de fácil acesso e, por vezes, com menor preço quando comparados aos alimentos frescos.	Acesso/Sazonalidade e Cultura
Silva <i>et. al.</i> (2020) <sup>[48]</sup>	Cestas Básicas, Restaurantes Populares e Ações Solidárias	Os órgãos locais que optaram pelas cestas básicas apontam a necessidade de uma compra em grande quantidade para atender ao maior número de pessoas atingidas pelo distanciamento social. Os restaurantes populares têm organizado suas estruturas e funcionários para preparar alimento e distribuir para as populações vulneráveis, alguns deles distribuindo refeições prontas em bandejas descartáveis, e muitos com o horário de distribuição ampliado. As Organizações Não Governamentais (ONGs), igrejas, associações comunitárias e grupos anônimos, têm repassado cestas básicas àqueles atingidos pela pobreza e extrema pobreza	Prejuízos na oferta de alimentos <i>in natura</i> da agricultura familiar; Redução do consumo de alimentos <i>in natura</i> ; Aumento do ganho de peso e/ou transtornos alimentares associados à inatividade física e ao isolamento social; Redução ou ausência de acesso aos serviços de saúde pode tornar crianças, idosos, gestantes mais vulneráveis as deficiências nutricionais.	Acesso/Sazonalidade e cultura /ambiente
Amorim <i>et. al.</i> (2020) <sup>[49]</sup>	Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE	Recursos do PNAE passam a ser utilizados para oferecer <i>kits</i> de alimentos e/ou refeições (para viagem) durante o período de isolamento social.	Os recursos do PNAE não preveem o fornecimento da alimentação escolar nos períodos de recesso e férias escolares o que implica o agravamento da situação de insegurança alimentar.	Acesso/Qualidade

(continua)

**Quadro 3.** Experiências na SAN: Ações durante a pandemia (continuação)

Autor/Ano	Foco de Ação	Experiências/Ações	Tendências e perspectivas apontadas	Dimensão da SAN afetada (positiva ou negativamente)
Futemma <i>et. al.</i> (2021) <sup>[50]</sup>	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Amparo ao pequeno produtor rural (PPR)	A pandemia afetou o desenvolvimento do PAA, do PNAE e a suspensão das feiras livres, afetando diretamente o Pequeno Produtor Rural (PPR): algumas prefeituras compraram os produtos agrícolas direto dos PPRs para montarem cestas básicas. Foram os casos das prefeituras dos estados do AM (Boa Vista do Ramos) e PA (Tomé-Açu). Outras ações: algumas prefeituras envolveram o cadastro dos PPRs para o auxílio financeiro do governo (Tomé-Açu, PA), fornecimento de alimentos (Concórdia do Pará, PA), disponibilização de equipamentos de segurança, higienização e transporte dos produtos agrícolas (alguns municípios do Vale do Ribeira, SP).	A pandemia trouxe à tona os sérios riscos dos desequilíbrios ambientais e o aumento das vulnerabilidades de grupos sociais, como os dos PPRs. Isso coloca também grandes desafios para a academia e para os gestores públicos sobre como responder de forma rápida e eficaz às mudanças ambientais que crescem em ritmo acelerado.	Acesso/Qualidade
Araújo e Calazans (2020) <sup>[51]</sup>	Restaurante Popular	Intervenção realizada pelo estado do Rio Grande do Norte: desenvolveu-se uma parceria público-privada para além das questões contratuais vigentes, o que exigiu tanto o investimento de recursos privados extraordinários, quanto o envolvimento dos colaboradores e a padronização do serviço oferecido à população pelas nove empresas gestoras com contratos vigentes.	Tendência de a pandemia atuar como uma janela de oportunidade para manutenção dos Programas de acesso a alimentos desenvolvidos pelo setor público, fomentando debates políticos e acadêmicos para a legitimidade das políticas sociais no Brasil e incentivando organizações da iniciativa privada a adotarem medidas conjuntas com o setor público.	Acesso/Qualidade
Alpino <i>et. al.</i> (2020) <sup>[52]</sup>	Ações de Governo	Medidas emergenciais de acesso à renda e aos alimentos. Publicação de materiais educativos da Secretaria de Vigilância em Saúde e da Secretaria de Atenção Primária à Saúde, como: planejamento de refeições e de compras de alimentos, cuidados e higienização de hortaliças e vegetais, aleitamento materno, alimentação de idosos. Doação de cestas básicas e <i>kits</i> alimentação para grupos populacionais específicos. Elaboração de recomendações da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN) às Secretarias Estaduais de Saúde e do Distrito Federal, visando a contribuir para a saúde e a segurança alimentar e nutricional.	O sucateamento das políticas de SAN atrelada à pandemia atual – irá tornar ainda mais desafiador o cumprimento da Agenda 2030.	Acesso/Qualidade/ Consequência
Silva e Barbosa (2020) <sup>[53]</sup>	Amparo ao agricultor	Suspensão das feiras livres e das aulas nas escolas afeta os agricultores: No Rio de Janeiro (RJ) foi instituído o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor criou a plataforma “Comida de Verdade”, para divulgar iniciativas que comercializam alimentos saudáveis. Em Teresina (PI) realizaram um projeto piloto de venda de produtos via <i>drive thru</i> . O Governo do Ceará criou o Portal dos Produtos da Agricultura Familiar.	Acredita-se que esta tendência da agricultura familiar e comércio local de consumo se firme, após a superação do isolamento preventivo.	Acesso/Sazonalidade e cultura

Fonte: Elaboração própria com base na revisão bibliográfica.

A pandemia do Covid-19 tem o potencial de afetar negativamente a situação de SAN, que já não era a ideal mesmo antes da crise sanitária. Dados do I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19<sup>7</sup> no Brasil apontaram que, ao final de 2020, o país contava com 116,8 milhões de brasileiros com algum nível de Insegurança Alimentar, somando pelo menos 19,1 milhões de brasileiros em InSAN Grave [44].

A pesquisa do *Food for Justice Working Paper Series*<sup>8</sup> que utiliza da Escala EBIA para analisar o nível de SAN no contexto nacional, confirma que em plena pandemia do Covid-19, os problemas relacionados à ocorrência da fome são agravados, com uma crescente progressão da miséria, do desemprego, entre outras questões que evidenciam as dificuldades de acesso à alimentação [50,54]. Segundo esta pesquisa domiciliar, realizada entre novembro e dezembro de 2020, os efeitos da pandemia na alimentação e na situação de Segurança Alimentar expõe uma alta frequência de InSAN – totalizando 59,4% dos domicílios (31,7% de InSAN Leve; 12,7% InSAN Moderada e 15% InSAN Grave), enquanto que 40,6% dos entrevistados encontravam-se em situação de Segurança Alimentar [54].

Segundo o informe da Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas -FIAN BRASIL<sup>9</sup> a intensificação da desigualdade social aliada à pandemia de Covid-19 faz com que determinadas populações estejam mais expostas a situação de fome [2]. A fome representada pelos índices de InSAN grave persiste no Brasil, especialmente entre grupos populacionais específicos, tais como: povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores, povos de matriz africana e indivíduos em situação de rua [55]. Também são pessoas fragilizadas e em maiores situações de risco de fome aquelas sem remuneração permanente, subempregados e pequenos agricultores [56]. Alguns marcadores de desigualdade estão presentes tanto no Inquérito Nacional quanto na pesquisa da *Food for Justice Working Paper Series*.

No I Inquérito VIGISAN [44] a condição de Segurança Alimentar foi apresentada em menor

proporção em domicílios cuja pessoa de referência é a mulher (35,9%) e maior quando a pessoa de referência é homem (52,5%); a SAN é menor quando a pessoa de referência é declarada preta ou parda (40,7%) e maior quando declarada branca (49%). A InSAN Grave foi maior nas regiões Norte e Nordeste (18,1% e 13,8%, respectivamente), do que nas regiões Centro-Oeste e Sul-Sudeste (6,9% e 6%, respectivamente). A frequência da InSAN Grave foi maior nos domicílios rurais, do que nos urbanos (12% e 8,5%, respectivamente) [44].

Já a pesquisa da *Food for Justice Working Paper Series* [54], por sua vez, apontou resultados similares, identificando como principais marcadores o gênero, a raça ou cor, renda, os contextos regionais e territoriais e determinadas características domiciliares (alguns ambientes domiciliares mais suscetíveis do que outros), sendo que a InSAN foi maior nos domicílios de áreas rurais. Nesta pesquisa também foi possível identificar que a região nordeste do país apresentou maior índice de InSAN, enquanto que a região Sul registrou os maiores índices de SAN [54].

A pesquisa da *Food for Justice Working Paper Series* [54] relata ainda que os domicílios que contavam com os beneficiários do Bolsa Família (88,2%) e do Auxílio emergencial (74,1%) tinham maiores níveis de InSAN do que os domicílios que tinham pessoas beneficiárias de aposentadoria (56,4%). Os moradores de domicílios que recebiam auxílio emergencial informaram que gastavam o recurso para comprar comida (63%), pagar contas básicas e dívidas (27,8%) e outros gastos (9,2%). A pesquisa registra também uma redução no consumo de carnes (44%), frutas (40,8%), queijos (40,4%), hortaliças e legumes (36,8%), e em contrapartida, os ovos tiveram um aumento no consumo de 18,8% [54]. O preço dos alimentos nos supermercados subiu 16%, de janeiro a novembro de 2020, sendo que só o preço do arroz subiu 70%, e o do feijão preto, 40% [2].

No início de junho de 2022 foi publicado o II Inquérito da VIGISAN [57], sendo a mais recente pesquisa sobre InSAN publicada no país, mostrando que atualmente a InSAN atinge 33,1 milhões de

<sup>7</sup> O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 é desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN)

<sup>8</sup> A publicação *Food for Justice Working Paper Series* tem o propósito de disseminar resultados de projetos de pesquisa em andamento sobre alimentação em interface com debates sobre

desigualdades, poder, política e bioeconomia a fim de encorajar a troca de ideias e o debate acadêmico.

<sup>9</sup> A FIAN BRASIL é uma organização que monitora a violações do direito à alimentação junto a determinadas comunidades e grupos populacionais. Atua junto aos três poderes para contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas, leis, jurisprudências e decisões judiciais.

brasileiros. Comparando os dados do I Inquérito com o II Inquérito observa-se que a fome dobrou em lares com crianças de 0 a 10 anos.

O II Inquérito aponta também que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolas (PNAE) eram vigentes antes da pandemia. Já, durante a pandemia o PNAE sofreu mudanças na aplicação, visto que foram distribuídas para as famílias dos alunos e o PAA foi implementado durante a pandemia, mas sem perspectivas de manutenção. O cenário posterior à pandemia mostrou que o PNAE sofreu alterações drásticas, como exemplo a não obrigatoriedade de comprar 30% da agricultura familiar e o incentivo a compra de leite fluido [57]. Assim como no cenário posterior à pandemia o PAA e o Bolsa Família foram extintos, sendo criado um novo programa de chamado Programa Auxílio Brasil (PAB) [57]. Esse novo programa, de forma isolada, não é suficiente para superar as questões de InSAN.

Relativo a este cenário, o relatório da FAO, com projeções no campo da Segurança Alimentar, confirma que o mundo não está no caminho certo para alcançar o Fome Zero até 2030 e, apesar de alguns progressos, a maioria dos indicadores também não está no caminho para cumprir as metas globais de nutrição – como o cumprimento das metas dos objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 e 2: Erradicar a Extrema Pobreza; Fome Zero e Agricultura Sustentável [45].

É provável que a segurança alimentar e o estado nutricional dos grupos populacionais mais vulneráveis se deteriorem ainda mais devido aos impactos socioeconômicos e de saúde da pandemia Covid-19. O relatório da FAO destaca que o cumprimento das metas do ODS 1 e 2 só será possível se as pessoas tiverem comida suficiente para comer e se o que comem for nutritivo e acessível [45]. Para esse objetivo ser atingível é preciso uma nova análise do custo e acessibilidade da alimentação, com políticas e estratégias que visem transformar os sistemas alimentares a fim de garantir dietas saudáveis e acessíveis, como parte dos esforços necessários para acabar com a fome e todas as formas InSAN [45].

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, a partir de um levantamento bibliográfico buscou-se identificar a situação da SAN no país, no período anterior e posterior ao início da pandemia do Covid-19. Cabe ressaltar uma limitação característica de estudos com análise situacional – a amplitude da coleta de dados em curso. A SAN vem sofrendo intensas modificações ao longo dos últimos anos, seja no aspecto de garantias conceituais e políticas em torno do termo e/ou na intensidade prática e contextual ao qual as populações são beneficiadas e afetadas por um sistema alimentar desigual. Compreendemos que os dados reunidos neste artigo estão em curso, e para tanto esta é uma pesquisa que aponta uma análise situacional da SAN suscetível a intensas modificações dia após dia.

Com o exposto, podemos considerar que o cenário da alimentação no Brasil já apresentava sinais de InSAN e a pandemia trouxe impactos sociais e econômicos que afetam diretamente a qualidade e quantidade de alimentação disponível para as camadas sociais mais vulneráveis. Assim sendo, apontamos a ocorrência de um cenário de InSAN progresso que foi agravado pelos impactos da pandemia.

Com o atual distanciamento dos ODS 1 e 2, é necessário pensar políticas públicas para a construção de um novo cenário no que tange a SAN no Brasil. As iniciativas sociais e políticas de enfrentamento das questões alimentares atuais devem compreender movimentos que contemplem tanto o componente alimentar (disponibilidade, produção, comercialização e acesso aos alimentos); como o componente nutricional, relacionado às práticas alimentares e a utilização nutricional dos alimentos.

As iniciativas do setor público para a Segurança Alimentar devem visar questões relacionadas às condições de trabalho e renda, como medidas a serem tomadas a médio prazo, uma vez que não há escassez de alimentos, mas sim a falta de acesso. Para que essas medidas sejam possíveis, torna-se imprescindível assegurar políticas de proteção ao trabalhador, para que ele possa ter condições financeiras de adquirir alimentos seguros.

Há possibilidades para enfrentar a InSAN no Brasil, dentre elas há adoção de políticas. Entretanto, será necessário que o Estado tenha capacidade para avaliar as políticas que estão sendo adotadas, revisando sua funcionalidade, bem como viabilizar a manutenção de políticas vigentes, juntamente com o desenho de novas intervenções. Futuros estudos deverão se ocupar de avaliações do período presente e do passado recente em que grandes alterações nos padrões de SAN foram observadas, um dos escopos de análise são os impactos do auxílio emergencial durante sua vigência e o legado que sua extinção gerou. Além disso, as novas conformações do Programa Auxílio Brasil entram nessa linha de análise como fatores potenciais de alteração da SAN.

## AGRADECIMENTOS

Nada a declarar

## DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Nada a declarar.

## REFERÊNCIAS

- [1] Almeida Filho N, Azevedo LL. Segurança alimentar e nutricional na América do Sul e BRICS: avanços e “nuvens” no horizonte. *Economia e Sociedade*. 2019;28(3):717-739.
- [2] 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.
- [3] Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. 2.ed. Brasília: Ministério da Saúde; 2007.
- [4] Luig B, Greenberg S. Fusões: um grupo controla todos. In: Santos M, Glass V. Atlas do Agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; 2018.
- [5] Jomori MM, Proença RPC, Calvo MCM. Determinantes de escolha alimentar. *Revista de Nutrição*. 2008;21(1):63-74.
- [6] Freitas MS et al. Escritas e narrativas sobre alimentação e cultura. Salvador: EDUFBA; 2008.
- [7] Garcia RWD. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. *Revista de Nutrição*. 2003;6(4):483-492.
- [8] Nascimento RC. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. *Revista IDEAS*. 2009;3(2):197-225.
- [9] 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.
- [10] Barreto ML et al. O que é urgente e necessário para subsidiar as políticas de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil? *Revista Brasileira de Epidemiologia*. 2020;23.
- [11] Costa SS. Pandemia e desemprego no Brasil. *Revista de Administração Pública*. 2020; 54:969-978.
- [12] Zago MAV. As implicações do cenário pandêmico do COVID-19 frente a Segurança Alimentar e Nutricional: uma revisão bibliográfica. *Segur. Aliment. Nutr*. 2021;28:e021008-e021008.
- [13] Gil AC. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5.ed. São Paulo: Atlas; 1999.
- [14] Garcia E. Pesquisa bibliográfica *versus* revisão bibliográfica: uma discussão necessária. *Revista Línguas & Letras*. 2016;17(35):291-294, 2016.
- [15] Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Estudo Técnico nº 01/2014. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: MDS; 2014.
- [16] 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.



- [17] Almeida LMMC, Paulillo LFO, Maiorano AC, Louzada F. Índice UFSCar de segurança alimentar para agricultores familiares. *Revista de Política Agrícola*. 2015;(4).
- [18] Corrêa AMS. Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas. *Estudos Avançados*. 2007;21(60).
- [19] 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.
- [20] Athila AR, Leite MS. “A medida da fome”: as escalas psicométricas de insegurança alimentar e os povos indígenas no Brasil. *Cad. Saúde Pública*. 2020;36(10).
- [21] Valente FS. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez Editora; 2002.
- [22] Valente FS. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. *Saúde e Sociedade*. 2003;12(1):51-60.
- [23] Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Legislação Básica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: Presidência da República; 2017.
- [24] 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.
- [25] 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.
- [26] Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. *Documento de Referência para a 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: CONSEA; 2015.
- [27] Castro J. *Geografia da fome. O dilema brasileiro: pão ou aço*. 10.ed. Rio de Janeiro: Antares/Achiamé; 1984.
- [28] Vasconcellos ABPAM, Leides BA. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cadernos de Saúde Pública* [Internet]. 2018 [Acesso em 2022 jul 13];34(2):e00206816. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00206816>.
- [29] Brasil. Ministério da Cidadania. *Controle de Adesão dos Municípios ao SISAN*. Brasília: Ministério da Cidadania; 2022.
- [30] Brasil. Decreto no 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República; 2010.
- [31] Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2016-2019*. Brasília: CAISAN; 2017.
- [32] Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras*. Brasília: FAO; 2016.
- [33] 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; 32:80161.
- [34] Leite CKS, Fonseca FCP. Nadando contra a maré: impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil. *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*. 2018;6(2):116-133.
- [35] Fundação Getúlio Vargas – FGV. *Os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; 2020.
- [36] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. *Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF*. São Paulo: IPEA; 2022.
- [37] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Diretoria de Pesquisas – DPE. Taxa de Desocupação*. Rio de Janeiro: IBGE/Editoria de Pesquisas Sociais; 2018.
- [38] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Coordenação de População e Indicadores Sociais. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE; 2018.

- [39] Carneiro HS. *Comida e Sociedade: uma história da alimentação*. Rio de Janeiro: Campus; 2003.
- [40] Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo: fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma: FAO; 2018.
- [41] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: primeiros resultados* Rio de Janeiro: IBGE; 2019.
- [42] Melo DB, Cruz BMC, Santana LLB. Implicações advindas do emprego indiscriminado de agrotóxicos no Brasil. *Revista Saúde em Foco*. 2020;7(1):67-84.
- [43] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Pesquisa Nacional de Saúde: 2019; atenção primária à saúde e informações antropométricas*. Rio de Janeiro: IBGE; 2020.
- [44] Brasil. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). *Vigisan – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Brasília: Rede PENSSAN; 2021.
- [45] 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.
- [46] Silva Filho OJ, Gomes Júnior NN. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e COVID-19. *Cad. Saúde Pública*. 2020;36(5).
- [47] Oliveira TC, Abranches MV, Lana RM. (In)Segurança alimentar no contexto da pandemia por SARS-CoV-2. *Cad. Saúde Pública*. 2020;36(4).
- [48] Silva RCR, Pereira M, Campello T, Aragão E, Guimarães JM, Ferreira AJF, Barreto ML, Santos SMC. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2020;25(9):3421-3430.
- [49] Amorim ALB, Junior JRSR, Bandoni DH. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública*. 2020;54(4):1134-1145, 2020.
- [50] Fudemma C, Tourne D, Andrade F, Santos NM, Macedo GSSR, Pereira ME. A pandemia da Covid-19 e os pequenos produtores rurais: superar ou sucumbir? *SciELO Preprints*. 2021.
- [51] Araújo FR, Calazans DLMS. Gestão das ações de segurança alimentar frente à pandemia pela COVID-19. *Revista de Administração Pública*. 2020;54(4):1123-1133.
- [52] Alpino TMA, Santos CRB, Barros DC, Freitas CM. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cad. Saúde Pública*. 2020;36(8).
- [53] Silva JHCS, Barbosa AS. A inserção da agroecologia em um novo sistema alimentar pós-COVID-19. *Revbea*. 2020;15(4).
- [54] Galindo E, Teixeira MA, Araújo M, Motta R, Pessoa M, Mendes L, Rennó L. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. Berlin: Food for Justice Working Paper Series; 2021.
- [55] Carvalho KP. As conexões entre o sistema alimentar dominante e a Covid-19: desafios à Segurança Alimentar e Nutricional no tempo presente e após. *Segur. Aliment. Nutr.* 2021; 28:1-11.
- [56] Freitas MCS, Pena PGL. Fome e pandemia de Covid-19 no Brasil. *TESSITURAS. Revista de Antropologia e Arqueologia*. 2020;8(1).
- [57] 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.