OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES

MÁQUINA DO TEMPO:

O Brasil de volta ao Mapa da Fome

Boletim Nº 14

Fevereiro de 2022

FJP FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

CORECON MG CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA

1. Introdução

Os desafios do combate à fome aumentaram no atual panorama de pandemia da Covid-19, deflagrado no Brasil a partir de 2020. Revelou um quadro de insegurança alimentar próximo ao do ano de 2004, quando os programas sociais de segurança alimentar e nutricional tomaram fôlego. Entretanto esta situação não se deve somente à crise sanitária, que explicitou ainda mais as desigualdades sociais, mas também, é resultado do descrédito com as políticas sociais de segurança alimentar e nutricional que ocorrem no Brasil desde 2015.

Comer é uma das necessidades mais básicas da humanidade e a preocupação com este ato está no centro das atividades cotidianas permanentes de mulheres e homens (CASCUDO, 1967). A escassez de alimentos tem como efeito deletério mais lógico, a fome. Essa consequência "natural", na atualidade ganha contornos distintos e paradoxais, tendo em vista o fato de que a fome assola milhares de brasileiros, mesmo diante de um panorama de produção intensa e crescente de alimentos (CONAB, 2021). A fome, como afirma Abramovay (1991, p.11), ainda que tenha caráter biológico, é uma doença social que surge "apesar da generosidade da natureza" pelo resultado de uma "organização social mesquinha com a maioria dos homens".

No Brasil, o texto constitucional de 1988 estabeleceu o arranjo federativo como uma forma de organização do estado e garantiu aos entes federados (União, estados, distrito federal e municípios) o *status* de membro pactuante, com autonomia político-administrativa (BRASIL, 1988). Essa moldura institucional exige da União a construção dos meios políticos, institucionais e fiscais para provisão de políticas públicas de alcance nacional (ABRÚCIO, 2005; SOUZA, 2005). Neste sentido, a

política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) assim como as demais políticas, necessita, entre outras coisas, de coordenação federativa para atingir a extensão territorial do país. Em específico, dado o seu perfil transversal (BRONZO, 2007; FALÇONI, 2020), tendo em vista que se trata de uma política pública que se conjuga com elementos da educação, saúde, assistência social, agricultura, dentre outras.

A partir de uma noção de um *continuum* temporal, até a primeira década do século XXI, a trajetória dessa política foi marcada pela fragmentação e descontinuidade. Este desenho da política passou por mudanças de rumo em 2003, através do Programa Fome Zero (PFZ) que estabeleceu, ainda que precariamente, alguma coordenação levada à frente pelo Governo Federal, guiada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS),e do Programa Bolsa Família (PBF) no ano de 2004 (SILVA, 2014), mas sem uma garantia institucional de longo prazo. Mesmo porque, as políticas públicas com maior coordenação do Governo Federal dependem, no mínimo, de um arranjo de capacidades políticas, institucionais e fiscais. Sem as quais, torna-se difícil lograr algum êxito, considerando-se a autonomia dos governos subnacionais e a necessidade de indução para que venham a aderir e implementar os programas definidos em outra esfera.

2. Trajetória das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional

Após a Primeira Grande Guerra, com a criação da Liga das Nações, o enfrentamento da fome se tornou uma questão discutida mundialmente, ainda que com poucas ações concretas por parte dos países membros. Estratégias mais contundentes foram pensadas décadas depois, com o fim da Segunda Guerra e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 1945, e suas agências especiais, dentre as quais a FAO (*Food and Agriculture*

Organization – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), que se tornou a principal estratégia de organização no combate a fome a nível mundial (SILVA, 2014).

No Brasil, estudos realizados desde a década de 1930 por Josué de Castro[1] contribuíram de forma decisiva para a identificação da associação entre a fome e a pobreza, para além da escassez de alimentos[2]. Ainda que identificadas, as estratégias de combate à fome foram insuficientes já que essas discussões esbarravam em um conflito de interesses de governos, de mercado e dos organismos internacionais em prol do desenvolvimento econômico e modernização da agricultura (SILVA, 2014).

A partir da década de 1950, as ações governamentais na área alimentar passaram a ser executadas com base em programas direcionados a grupos sociais específicos, passando a envolver instituições e esferas do governo (TARTAGLIA; BARROS, 2003). Os programas econômicos desenvolvidos no Brasil "eram fortemente influenciados por organismos internacionais, com interesses bem articulados para constituírem mercados para seus produtos industrializados" (SILVA, 2014, p.18). Em um contexto de influência de organismos internacionais que apoiavam a constituição de mercados para produtos industrializados, gestou-se um desenho de programas que veio a favorecer o consumo de alimentos industrializados e agravar a situação daquelas pessoas com maiores dificuldades de acesso, sobretudo pelo custo elevado. Segundo o autor, "esse cenário favorecia o argumento da

---

[1] Josué de Castro nasceu em 1908 e morreu em 1973. Médico, geógrafo e cientista social foi um dos ícones do combate à fome no Brasil. Suas pesquisas, de caráter higienista – fruto de seu tempo – mostraram a evidência das causas sociais da fome e como ela se distribuía geograficamente de forma desigual no território brasileiro (MAGALHÃES, 1997).

[2] A presença de Josué de Castro nas Nações Unidas fomentou uma crescente discussão ao nível internacional, sobre o entendimento das estratégias multidimensionais que deveriam ser adotadas para garantir um nível adequado de segurança alimentar para as populações (MACHADO, 2006).

necessidade de modernização do setor agrícola, principalmente em países em desenvolvimento, capitaneada pelas inovações da indústria química, processo que passou a ser conhecido como Revolução Verde" (2014, p.10).

Sem soluções efetivas e com o problema da fome mundial ainda pungente, foi realizada em 1974, a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma, na Itália, promovida em um cenário mundial de escassez de alimentos. As discussões dessa conferência reafirmaram o debate sobre o problema da fome em uma perspectiva mais sociopolítica e não somente técnica. Ou seja, entender o problema da fome mundial como um processo multidimensional influenciado pela pobreza e pela ingestão inadequada e insuficiente de alimentos (SILVA, 2014).

De acordo com Melo *et. al* (2017), a partir dos anos de 1980 o conceito de fome passou a ser vinculado à demanda e à distribuição, ou seja, ao acesso econômico, e não à produção. Isto porque foi possível perceber o paradoxo vinculado a uma elevação da produção de alimentos aliada ao aumento da fome no mundo. Outro acontecimento importante foi a Conferência Internacional de Nutrição, organizada pela FAO em 1992, que incorporou o conceito de segurança alimentar e nutricional ao debate em voga sobre o problema da fome (MALUF; MENEZES, 2000).

Autores como Barros e Tartaglia (2003, p.120) consideram que "(...) no final da década de 80, entretanto, os programas existentes foram sendo, aos poucos, técnica e financeiramente esvaziados". Adicionalmente, a conjuntura mundial de crescimento das políticas neoliberais, no início da década de 1990, foi marcada pelo afastamento do Estado das políticas intervencionistas de caráter social, inclusive nos programas de alimentação. Nessa década, esforços de organizações internacionais, como a FAO,

associaram o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) com a garantia de segurança alimentar e nutricional,na Cúpula Mundial da Alimentação, que também foi realizada em Roma e contou com a presença de representantes de 186 países (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001). Assim, pactuou-se a alimentação adequada como um direito onde "(...) todos devem ter acesso a alimentos de boa qualidade nutricional e que sejam isentos de componentes químicos que possam prejudicar a saúde humana" (MALUF; MENEZES, 2000, p.2).

As iniciativas mais progressistas, nessa linha de combate à fome e à miséria, do início dessa década de 1990, mesmo que na contramão dos rumos apregoados pelas políticas pautadas pelo "Consenso de Washington", manifestaram-se com a criação, em 1993 da chamada "Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida", emanada da sociedade civil por iniciativa do sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), despertando a opinião pública e incentivando a criação de comitês de solidariedade pelo país (BARROS; TARTAGLIA, 2003). Esse período foi marcado por uma grande mobilização social em relação à fome e à miséria, reforçando a necessidade de ações concretas para combater as mazelas sociais.

No governo de Itamar Franco (outubro/1992-1994), foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão consultivo ligado à presidência da República, integrado por Ministros de estado e representantes da sociedade civil (BELIK *et. al.*, 2001).Tais iniciativas se desdobram pelo desenho federativo brasileiro, estados e municípios, com a criação dos seus próprios conselhos participativos. No âmbito subnacional tais conselhos de políticas de SAN seguem com um funcionamento independente, e sem uma obrigatoriedade na sua constituição.

No início do primeiro governo Fernando Henrique

Cardoso (1995-1998), já no primeiro ano, em 1995, foi extinto o CONSEA e criado o "Programa Comunidade Solidária", deflagrando-se, de acordo com Belik *et. al*, (2001, p.124), "(...) uma nova fragmentação das políticas públicas de combate à fome".Na década seguinte, em 2001, a proposta nacional do "Programa Fome Zero"[3],foi lançada, com base no diagnóstico de que a causa da fome no país era a pobreza e a concentração de renda, que impedia o acesso a alimentos nutritivos (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2001). Novamente, o ideário deixado por Josué de Castro foi retomado para a construção de estratégias de combate à fome e à pobreza. Contudo, o Programa Fome Zero somente ganha formalidade em 2003, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), divulgando a sua implementação no seu discurso de posse.

O alicerce do Programa Fome Zero estava no ideário de que a fome no Brasil era e ainda é causada pela pobreza e pela concentração de renda e não por uma baixa produção de alimentos. Causas estas que não possibilitavam o acesso adequado das pessoas aos alimentos e por isso aumentava o grau de insegurança alimentar e nutricional de grande parte da população. Assim, para compreender um pouco da estrutura da política nacional de SAN que ganhou força, coordenação e recursos a partir de 2003, a análise presente foca sobre a base legal, a estrutura institucional e os recursos fiscais destinados à sua provisão. Considerando que são muitos os programas que compõem essa política, e distribuídos em diversos Ministérios (dado o perfil de transversalidade dessa política pública), a intenção é examinar aqueles que mobilizaram maior volume de recursos do Governo Federal. O período de referência considera que a política de SAN passa a ter centralidade na agenda nacional, desde 2003, estendendo-se até 2015. Após esse

[3] O programa foi criado no âmbito do Instituto da Cidadania, uma ONG vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT).

ano ocorreu uma virada na agenda governamental, com impactos na política de segurança alimentar que serão abordados na sequência.

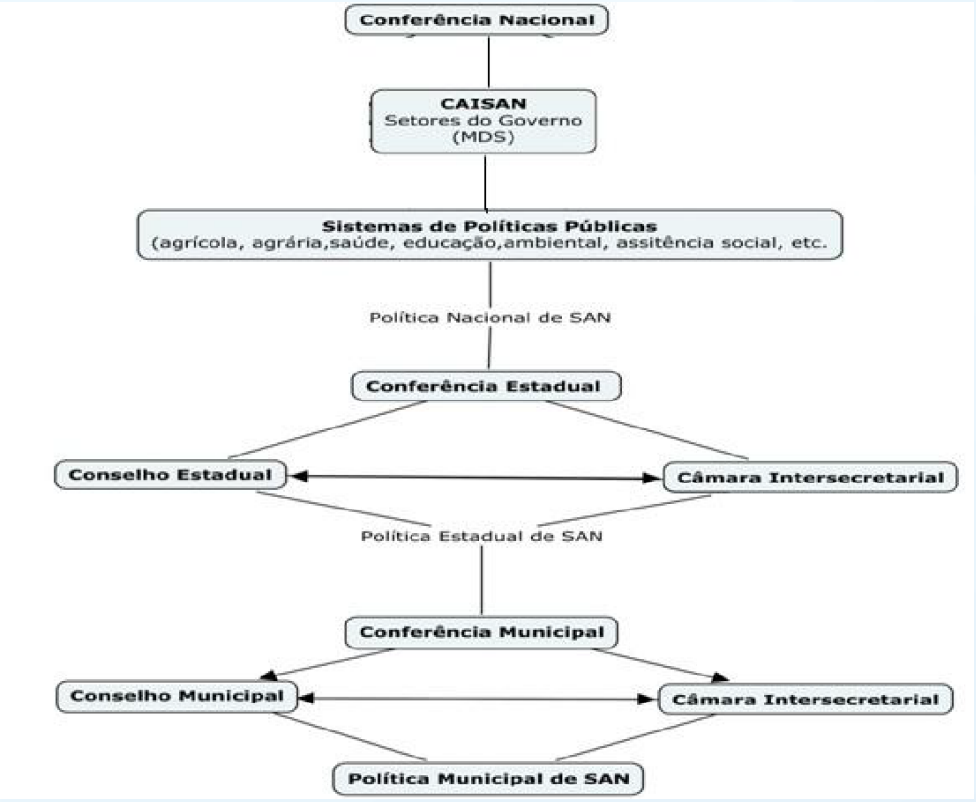
3. Institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: até onde foi possível (2003-2015)

Algumas garantias normativas em relação à SAN têm o início de sua institucionalização a partir da Constituição Federal de 1988. Entre esses direitos encontram-se o salário-mínimo suficiente para necessidades básicas, incluindo (em termos formais) a alimentação e os programas suplementares de alimentação nas escolas. Ademais, a União, os estados e os municípios devem "fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar" (BRASIL, 1988). Nessa mesma linha de "formalidades institucionais", tem-se o direito à alimentação de crianças, adolescentes e jovens, também previsto no texto constitucional. Outra garantia é a utilização de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza em ações suplementares de nutrição (BRASIL, 1988). Apesar dessas considerações no texto constitucional, as datas das metas estabelecidas de erradicação da fome e da miséria foram postergadas, pois duas décadas depois, em 2010, é que a alimentação passou a ser reconhecida como um direito social no artigo 6º da Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 64/2010.

A agenda dessa política pública muda com o início do governo Lula, com o fortalecimento da SAN, na medida em que se definiu o combate à fome como uma das prioridades do governo. Em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), criou um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional (SISAN). De adesão voluntária, ele replica, nos estados e municípios, um arcabouço institucional sustentado por quatro alicerces: (1)

uma lei municipal/estadual, que estabelece os princípios, objetivos e diretrizes da política pública de SAN no seu respectivo ente federativo; (2) um conselho participativo, que funciona como canal direto da sociedade civil nas decisões do poder público, os quais podem ser consultivos, deliberativos, fiscalizadores e/ou normativos; (3) uma câmara intersetorial, responsável por articular as diferentes pastas do governo na elaboração e na execução da política de SAN; e (4) um plano de Segurança Alimentar e Nutricional, que define os objetivos e meios de alcançá-los em um espaço temporal de quatro anos, em concomitância como Plano Plurianual (PPA). A figura 1 seguinte sintetiza esse arcabouço institucional criado no contexto dessa agenda política e que, posteriormente, perderia o CONSEA nacional, extinto em 2019.

Figura 1 - Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.



Fonte: adaptado de Leão, Maluf (2012, p.32).

No centro dessa agenda de SAN do governo Lula, destacaram-se o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O quadro 1 traz esse conjunto normativo que passa a carrear uma diversidade de ações e programas de combate à fome no país.

Quadro 1 - Legislação que cria cada um dos programas da política de SAN analisados

Programa	Legislação
Programa Nacional de Alimentação Escolar	Decreto nº 37.106, de 31 de Março de 1955
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996
Programa de Aquisição de Alimentos	Lei nº 10.696 (art. 19), de 02 de julho de 2003
Programa Bolsa Família	Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004

Fonte: Elaboração própria.

3.1. O Programa Fome Zero e a política pública de SAN

A partir dos anos 2000, a temática do acesso a alimentos ganhou centralidade na agenda do governo Lula, dando volume a uma engenharia institucional da política de SAN, em um contexto que trouxe a memória da força da mobilização social e política, das décadas de 1980 e 1990 (SILVA, 2014). Esse esforço se materializou no PFZ, lançado em 2001, como já assinalado, a partir de uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, sendo resultado da participação de quase uma centena de técnicos e

especialistas. Ressalte-se o contexto propício para uma agenda com a pauta da alimentação em nível mundial, o que levou a cúpula mundial de alimentação, reunida em Roma em 1996 e organizada pela FAO, a definir metas de redução do número de pessoas subnutridas no planeta (BELIK, 2012).

Em termos operacionais, foram previstas no PFZ ações estruturais, específicas e locais, com destaque para o apoio à renda mínima, junto a programas como a reforma agrária. Entre os mais de 40 programas definidos, constavam doações de cestas básicas emergenciais para públicos específicos – como os assentados da reforma agrária, e a educação alimentar, a ser introduzida no currículo do ensino fundamental. No campo das ações locais, destacava-se o estabelecimento de novas relações junto a varejistas e distribuidores, com a instalação de bancos de alimentos para cidades médias e grandes, e de restaurantes populares, com o objetivo de promover alimentação saudável a baixo preço para trabalhadores que circulam nos centros das grandes cidades (BELIK, 2012).

O desenho institucional do PFZ foi elaborado a partir de consultas efetuadas junto a representantes do Governo Federal, sociedade civil, governos estaduais e municipais, culminando na Medida Provisória nº 103, de janeiro de 2003, que definiu a recriação do CONSEA como órgão de assessoramento da Presidência da República. O CONSEA, que havia sido criado em 1993 e extinto em 1997, passaria a ser composto em 1/3 por setores de governo e 2/3 pela sociedade civil. As prioridades assumidas, o apoio político da Presidência e a inserção do tema de forma estratégica na agenda do governo foram pontos fortes no âmbito do CONSEA, em contraste com a fragilidade do conselho do Comunidade Solidária (BURLANDY, 2009; BELIK, 2012).

Além da recriação do CONSEA, entre outras definições

institucionais, foi instituído o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ligado à Presidência da República, que ficou incumbido da formulação e implantação de políticas de segurança alimentar e nutricional, e posteriormente seria integrado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).Ressalte-se que em 2004 foi utilizada, pela primeira vez, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) na pesquisa sobre segurança alimentar realizada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Com relação à principal ação do governo no combate à fome e à pobreza, o Programa Bolsa Família, de início foi regulamentado o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, conhecido como "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de fevereiro de 2003, que se juntou a outras transferências de renda já existentes. No entanto, o Governo Federal mudou essa estratégia em outubro de 2003, com o lançamento do Programa Bolsa Família (PBF[4]).O PBF previa a transferência de recursos monetários a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, de forma articulada ao acesso a serviços de saúde e educação (por meio de condicionalidades), e, também, ações intersetoriais e programas complementares (SILVA, 2014; VASCONCELOS *et al*., 2019). O MDS, a partir da fusão do MESA, do Ministério da Ação Social (MAS) e da Secretaria Executiva do PBF, ficou encarregado da gestão do programa. O PBF englobou os programas anteriores de transferência de renda e se consolidou como a principal ação do governo para o combate à fome e à miséria, e, de forma articulada, se disseminou o uso do CadÚnico (SILVA, 2014).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003,

[4] O Programa Bolsa Família foi extinto pela MP 1.061/2021, que cria em seu lugar o "Programa Auxílio Brasil".

foi implantado a partir de uma parceria entre o MDS, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O PAA integra a política agrícola e a política de segurança alimentar e permite a compra pública de produtos de agricultores familiares, sem licitação, e sua doação a entidades sociais, como a Merenda Escolar e outras instituições públicas da rede assistencial, criando um mercado institucional para a agricultura familiar, com desdobramentos no fomento à economia local (SILVA, 2014).

Daqueles já existentes, entre os anos de 2003 e 2015, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) apresentou significativos avanços, como a promoção da alimentação saudável nas escolas públicas e privadas[5] (BRASIL, 2006) e introduziu a aquisição de alimentos da Agricultura Familiar (BRASIL, 2009). De responsabilidade do MEC, o PNAE teve seus recursos ampliados a partir de uma parceria firmada entre esse ministério e o MESA (SILVA, 2014). Com uma mudança no seu arcabouço jurídico, que abriu espaço para algumas orientações em que se destacam o incentivo à alimentação saudável no ambiente escolar e a compra preferencial de produtos locais da agricultura familiar (em pelo menos 30%), de exigência formal (VASCONCELOS, *et al.*, 2019), o PNAE foi vinculado por princípio normativo (via Lein° 11.947, de 2009) à agricultura familiar e à segurança alimentar (CASTRO; FREITAS, 2021).

De modo semelhante, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, por meio do Decreto n° 1.946, para fornecer apoio técnico e financeiro à agricultura familiar, foi remodelado a partir de 2003, com aumento do volume de recursos e do número de famílias envolvidas, além de uma diversificação de seu público-alvo (SILVA, 2014). Sob

[5] Portaria Interministerial n° 1.010, de 8 de maio de 2006 que estendeu o programa a todos os alunos da rede pública de educação básica.

responsabilidade do MDA, em seu início o PRONAF beneficiou outras regiões, em detrimento da região Nordeste, região do país com o maior número de estabelecimentos agropecuários familiares, mas essa relação começa a mudar a partir dos anos 2000 (CASTRO; FREITAS, 2021). No período de 1999 a 2019, a região do Nordeste mais do que dobrou sua participação em número de contratos, e ampliou sua participação no acesso aos recursos do PRONAF (BACCARIN; OLIVEIRA, 2021). Já o Programa Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, destacou iniciativas de inclusão produtiva e de educação alimentar, bem como reajustes nos valores do PBF e demais programas de SAN (SILVA, 2014).

Em termos de dotação orçamentária, alocada ao longo do período de bonança das políticas de segurança alimentar, sabidamente entre os anos de 2003 e 2015, os programas da política de SAN principais destinatários na distribuição dos recursos financeiros foram: Programa Bolsa Família com 51,2%, Programa Nacional de Alimentação Escolar com 12,1%, o Programa de Aquisição de Alimentos com 4,1% e o Programa Nacional de Agricultura Familiar com 3,6% (CUSTÓDIO; YUBA; CYRILLO, 2013), responsáveis pelo maior volume de aporte de recursos do Governo Federal. Esse período coincide com os últimos anos da agenda implantada no país, em que as políticas sociais eram tratadas como investimentos e buscavam reduzir as desigualdades socioeconômicas, impulsionando o desenvolvimento econômico no país.

3.2. A atual (des)importância das políticas de SAN e da participação social

A política pública de alimentação e nutrição no Brasil, durante 11 anos, mais especificamente entre 2003 e 2014, durante os governos de Lula e o primeiro mandato de Dilma, teve como centralidade o discurso do combate à fome e à miséria. A

partir do segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016), começou a fragilização das políticas de SAN, sendo esse período marcado pela recessão e o aumento das taxas de desemprego devido à crise econômica global, acentuada pela crise política que culminou no *impeachment* da presidente, em agosto de 2016. Interinamente, Michel Temer assumiu em maio de 2016. No seu governo, os processos de rupturas institucionais e programáticas são acentuados, com cortes orçamentários e retrocessos de direitos que fragilizaram as políticas sociais de redução da fome e promoção da segurança alimentar e nutricional (VASCONCELOS,2019).

Dentre suas ações estão a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA[6]), aprovação do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, que define o piso de gastos do governo, congelando-o por 20 anos. Nesse rol de limites encontram-se os gastos com os Ministérios, o Judiciário, o Congresso, salários de servidores (como professores, profissionais da saúde, entre outros), benefícios sociais, aposentadorias, abono salarial, seguro desemprego, investimentos (infraestrutura, por exemplo), além de corte de 11% do Programa Bolsa Família, redução de 99,8% dos recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para Compra com Doação Simultânea, paralisação da reforma agrária, a flexibilização dos direitos territoriais dos povos indígenas, comunidades quilombolas e outros povos, das normas ambientais, liberação de agrotóxicos e transgênicos, a redução dos recursos para os programas de convivência com o semiárido em período de seca(NASCIMENTO, 2019). Ao fragilizar essas políticas, são afetadas as ações em SAN, tendo em vista o perfil transversal que possui. Em anexo, a figura 6 e o quadro 2 trazem a linha do tempo

[6]A MP nº 726, de 12 de maio de 2016, expedida pelo Presidente em exercício Michel Temer extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

com a evolução das ações de abastecimento e segurança alimentar por governo (1940 -2021) e um apanhado das principais mudanças institucionais que fragilizaram a política de SAN.

Na sequência, a tabela 1 apresenta o enfraquecimento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional através dos dados orçamentários dos anos de 2014 e 2018 dos programas e metas do Plano.

Tabela 1 - Percentual de redução orçamentária de programas e metas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasil, 2014-2018.

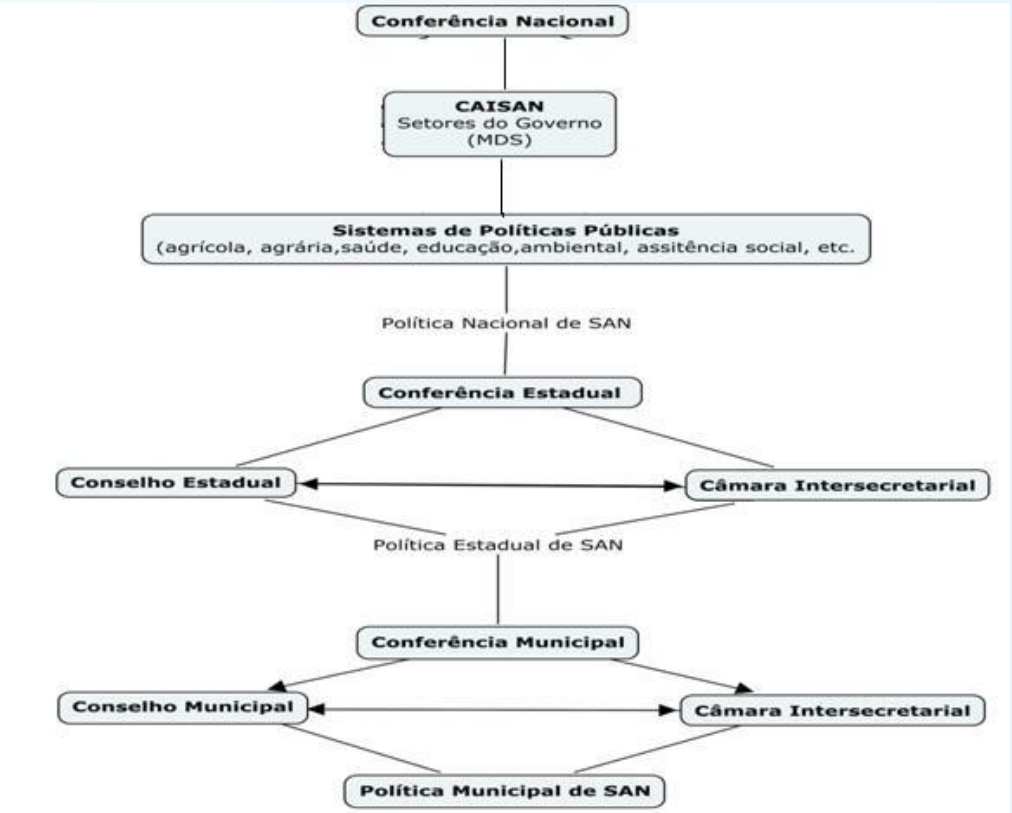
Percentual de redução orçamentária de programas e metas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasil, 2014-2018			
Programa / Metas	**LOA (2014)**	**LOA (2018)**	**Reduç ão (%)**
Distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos (cesta básica)	R$ 82 milhõ es	R$ 27.4 milhõ es	67
Programa de concessão ecológica	R$ 106.2 milhõ es	-	100
Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais	R$ 6 milhõ es	-	100
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	R$ 630 milhõ es	R$ 185.4 milhõ es	71
Assistência Técnica e Extensão Rural para famílias assentadas e extrativistas (ATES)	R$ 357 milhõ es	R$ 19.7 milhõ es	94
Inclusão produtiva de mulheres	R$ 32.5 milhõ es	R$ 3.6 milhõ es	89

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	R$ 1.3 bilhões	R$ 431 milhões	67
Programa “Água para Todos” (Cisternas)	R$ 248.8 milhões	R$ 40.8 milhões	94
Cooperação Humanitária Internacional	R$ 38.4 milhões	R$ 6.3 milhões	84

Fonte: Vasconcelos (2019, p.9)

Por ser uma política transversal, a SAN se fragiliza frente às retrações orçamentárias nos programas e ações identificados na tabela 1. Com a perda de espaço na agenda de governo, mesmo antes da eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, isso se agrava já no primeiro ano do novo governo, com início em 2019. Um primeiro ato do governo nesse sentido foi a publicação da Medida Provisória nº 870 que extinguiu o CONSEA, exonerou os funcionários da Secretaria Nacional de SAN (SESAN) em 06 de fevereiro de 2019, vetou o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 com o compromisso orçamentário com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e pelo Decreto nº 9759/2019 dissolveu a comissão nacional responsável pela implementação da Agenda 2030 no Brasil. Administrativamente, as instâncias de SAN foram sendo desmontadas e realocadas para outras políticas sociais. A figura 2 a seguir mostra o arcabouço institucional da SAN sem o CONSEA nacional.

Figura 2 - Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil sem o CONSEA nacional



Fonte: adaptado de Leão, Maluf (2012, p.32).

As medidas tomadas já como "cartão de visita" do governo tiveram efeito imediato, atingindo diversos eixos de atuação vinculados à participação popular dentro do Executivo Federal e para o controle e fiscalização de políticas públicas. Como é o caso do CONSEA, órgão cujo vínculo era direto com a Presidência da República, atuando no monitoramento, promoção ao direito a uma alimentação e colaborando diretamente com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Em termos mais objetivos, o posicionamento negligente frente a uma das mazelas mais gritantes, que é a fome, por parte do Governo Federal, dá sinais de que essa agenda tem um espaço

menor na condução da gestão pública, o que impacta diretamente o DHAA. Esse fato pode ser ilustrado, a partir da proposta apresentada pela Fecomercio-SP para aumento das validades dos produtos no mercado, fazendo com que a população consuma itens fora do prazo de validade[7]. Uma pauta similar foi aventada pela ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao defender a flexibilização do prazo de validade de alimentos, de modo que possam ter uma redução nos preços. A fala foi no 1º Fórum da Cadeia Nacional de Abastecimento, em junho de 2021, no mesmo dia em que o Ministro da Economia defendeu que os alimentos não utilizados ao longo do dia nos restaurantes fossem destinados a alimentar mendigos e pessoas desamparadas; "é melhor do que deixar estragar"[8]. As falas dos ministros estatais foram satirizadas na charge abaixo.

[7] Ver em: https://www.fecomercio.com.br/noticia/cartaz-sobre-prazo-de-validade-fecomerciosp-pede-veto-a-projeto-com-nova-obrigatoriedade-para-comercio.

[8] Ver em:https://www.cnnbrasil.com.br/business/governo-pode-flexibilizar-prazo-de-validade-de-alimentos/.

Figura 3 – Charge Fome e miséria: o dia de “doação” alimentar.

Fonte: elaboração própria.

A imagem é uma caricatura de um cenário real e caótico da conjuntura do país, agravado pela ausência de uma orientação nacional que resulta na desmobilização. Restam ações voluntárias e isoladas da sociedade civil sem comunicação e sem uma organização em comum, tornando-as mais frágeis frente às investidas em favor da retração dos espaços de participação social.

Neste contexto, chama atenção o desmonte do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em um tempo em que suas ações e coordenações fazem muita falta. E por não atuarem de forma coordenada, os espaços de participação da sociedade civil (via conselhos) nas esferas subnacionais acabam perdendo a orientação nacional, o que causa a desmobilização deixando-os enfraquecidos. Com efeito, tem-se uma “onda de desmobilização”, que tende a

afetar a retomada da participação da sociedade civil nesses espaços, visto que o receio de construir um conselho que pode ser destituído a qualquer momento se torna presente, tendo em vista a instabilidade institucional que pode reforçar o desinteresse quanto à participação social. O retorno da CAISAN Nacional[9] somente com a representação do poder público, sem contemplar a inserção da sociedade civil, demonstra que a participação não é um elemento estrutural fomentado pelo atual governo. Tais questões tornam cada vez mais difíceis a manutenção de avanços e direitos conquistados pela sociedade, e o Governo Federal segue uma agenda neoliberal. A chegada da pandemia da Covid-19 só fez realçar esse fato de distanciamento do Direito Humano à Alimentação Adequada para uma grande parcela da população.

A pandemia tornou ainda mais intensas as desigualdades sociais e o cenário de instabilidade socioeconômica que o Brasil se encontra, com o agravante da demora do Governo Federal em propor medidas e/ou diretrizes para enfrentamento da Covid-19 e a insegurança alimentar, que se tornou ainda mais evidente com ela. Com a privação ao acesso regular aos alimentos, associado a uma renda insuficiente, tem se dilatado o quadro de insegurança alimentar no país. (GALINDO, *et al*, 2021; SOUZA, *et al*, 2021)

A garantia da segurança alimentar é preocupante, principalmente quando se leva em conta a perda do espaço político das políticas de segurança alimentar e nutricional. Um marco importante para o início dessa perda de espaço ocorre exatamente com a assunção do governo interino de Temer. Intensificou-se no governo atual.

O retrocesso quanto às medidas de combate à fome tornou-se ainda mais acentuado nos últimos dois anos. De 2013 a 2018, de acordo com a PNAD e a POF, a insegurança alimentar

[9]Retorno da CAISAN pelo decreto federal nº 10.713 de 7 de junho de 2021.

havia crescido 8,0% ao ano. No governo Bolsonaro a aceleração foi ainda mais intensa, de acordo com a VigiSAN, de 2018 a 2020 o aumento da fome no Brasil foi de 27,6%. Em dois anos, o quantitativo de pessoas em situação de insegurança alimentar grave - passando fome- pulou de 10,3 milhões para 19,1 milhões. São quase 9 milhões de brasileiros a mais que passaram a experienciar a fome em seu dia a dia. A disparada no preço dos alimentos durante a pandemia guarda vínculo também, com o desestímulo às políticas ligadas à agricultura familiar. Um dos efeitos dessas escolhas políticas foi o fim dos estoques reguladores de preços do governo, e esse desmonte se torna claro com o fechamento e venda dos armazéns da companhia nacional de abastecimento (CONAB). Sem uma política agrícola de regulação de preço em 2021, o real desvalorizando por diversos fatores acaba sendo um estímulo para a exportação, e o consequente desabastecimento do mercado interno de alimentos básicos, atingindo principalmente as famílias mais pobres e vulneráveis. O desmonte das políticas públicas que visam a garantia da SAN impactam nas condições de vida, na produção e no acesso aos alimentos, encaminham uma parcela da população à extrema vulnerabilidade e aumenta a insegurança alimentar no país.

4. Retrocesso social e a agudização da fome

As crises explicitam, cada vez mais, que a insegurança alimentar está intimamente ligada à economia, especialmente quando os preços sobem aceleradamente e o número de pessoas desempregadas na população cresce depressa, como vem ocorrendo no atual cenário de crise política e socioeconômica que assolam o país. Em 2020, a Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN) realizou inquérito populacional com o objetivo de verificar a situação de insegurança alimentar no

Brasil.Visto o impacto da pandemia da Covid-19 na sociedade brasileira, as condições de vida e trabalho, já precárias, foram agravadas por debilidades existentes no sistema de proteção social do país. Como resultado, a pandemia realçou as desigualdades sociais e econômicas, levando a uma situação de fome e pobreza da população (REDE PENSSAN, 2021; DE PAULA, ZIMMERMANN, 2021).

Para averiguar esse cenário, os pesquisadores da Rede PENSSAN aplicaram um questionário fechado a uma amostra representativa da população brasileira, composta por 2.180 domicílios nas zonas rurais e urbanas de todas as regiões do país, no qual mapearam a situação dos lares nos três meses anteriores à realização das entrevistas, que ocorreram em dezembro de 2020. Para medir a (in)segurança alimentar, utilizaram a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), já consagrada na literatura acadêmica e utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 2004. Complementaram-na perguntas que buscaram mediar variáveis sociodemográficas e econômicas como renda, sexo, cor, condição no mercado de trabalho e região de moradia da população, com o intuito de detectar possíveis vínculos causais entre elas e a insegurança alimentar.

Essa metodologia foi inicialmente desenvolvida na década de 1980 na Universidade de Cornell (conhecida como "*Indicador Cornell*"), que utilizou métodos qualitativos para analisar a insegurança alimentar entre mulheres consideradas pobres (CAMPBELL, 1991; RADIMER, *et. al*, 1992). O estudo, de base qualitativa, permitiu a elaboração de uma escala quantitativa a partir de 10 perguntas, que abordavam desde problemas relativos à quantidade de calorias disponíveis quanto a preocupação com a insuficiência futura de alimento (CAMPBELL, 1991; LORENZANA; SANJUR, 1999). A escala avalia, não apenas a

ocorrência de privações de quantidade de alimentos, de variedade, do comprometimento de outros gastos familiares essenciais para aquisição de alimentos, mas também a identificação do temor de privações futuras imediatas, caracterizando a INSAN de forma gradativa (FRONGILLO, JR., 1996; BALLARD; KEPPLE; CAFIERO, 2013).

Essa escala foi redimensionada na década de 1990, por pesquisadores do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), a partir de um inquérito baseado em 15 perguntas (RADIMER, *et. al*, 1992). Refere-se à soma de uma pontuação atribuída a perguntas que avaliam a percepção de problemas quanto à diversidade e/ou a quantidade de alimentos disponíveis, resultando na fome, até a preocupação dos indivíduos pela possibilidade de não dispor de alimentos com regularidade, onde seria possível perceber a chamada insegurança alimentar, que pode se expressar muito antes do estabelecimento de situações de desnutrição. Deste modo, pessoas que não tenham recursos para adquirir alimentos em quantidade suficiente para as suas famílias, a partir desse método, podem se considerar em situação de insegurança alimentar, mesmo que clinicamente não apresentem indícios de desnutrição (RADIMER; et al, 1992; MACHADO, 2010; BALLARD; KEPPLE; CAFIERO, 2013).

Essa metodologia foi adaptada para o caso brasileiro e resultou no desenvolvimento da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), em condições para que se possa averiguar o modo como as pessoas percebem a insegurança alimentar, seja própria ou da sua família. Permite assim, captar não apenas aquelas dimensões físicas que transparecem sinais de desnutrição ou subnutrição, mas também, consegue extrair as dimensões psicológicas da insegurança alimentar

(FRONGILLO, JR., 1996; PNAD, 2013).

A primeira avaliação dessa escala foi realizada pelo Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE) em 2004, como Pesquisa Suplementar da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) de 2004 sobre Segurança Alimentar.

O quantitativo de respostas "sim" entra como um preditor de uma medida que vai da segurança alimentar até a insegurança grave. O quadro 3, conjugado com o quadro 4, traz as questões utilizadas nos inquéritos junto às famílias, e os parâmetros de avaliação, sempre considerando dois grupos: maiores e menores de 18 anos de idade residentes no domicílio. Vale ressaltar que a unidade de medida é a família e não o indivíduo.

Quadro 3: Questionário da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

1	Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?	8	Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?
2	Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?	9	Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida?
3	Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?	10	Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, não comeu quantidade suficiente de comida porque não havia dinheiro para comprar comida?
4	Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou?	11	Nos últimos três meses, alguma vez, foi diminuída a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos de idade, porque não havia dinheiro para comprar comida?

5	Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer uma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?	12	Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?
6	Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez comeu menos do que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?	13	Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?
7	Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?	14	Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou sem comer por um dia inteiro porque não havia dinheiro para comprar comida?

Fonte: Núcleo de Estudos em Pesquisa em Alimentação/MDS, 2010.

Respostas *Sim* (1) e *Não* (0)

Escore para classificação= somatória de respostas positivas (de 0 a 14)

Quadro 4: Pontos de corte para classificação dos domicílios

Classificação	EBIA	
	Domicílios com menores de 18 anos	Domicílios sem menores de 18 anos
Segurança Alimentar	0	0
Insegurança Leve	1-5	1-3
Insegurança Moderada	6-9	4-5
Insegurança Grave	10-14	6-8

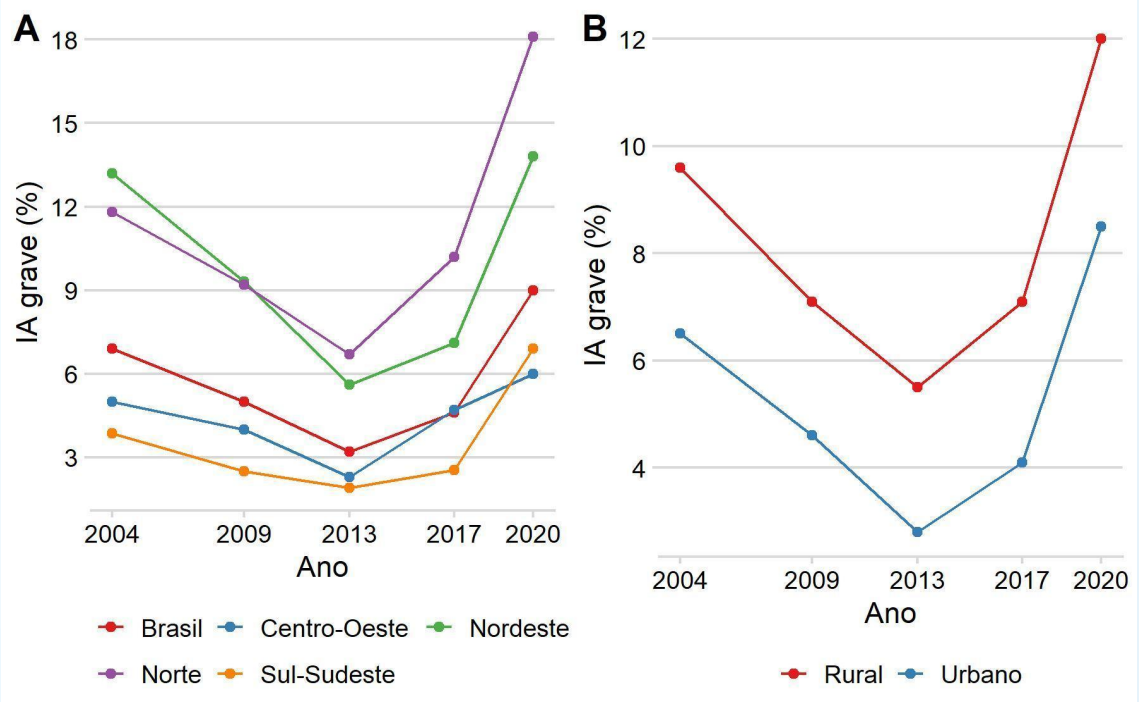
Fonte: Núcleo de Estudos em Pesquisa em Alimentação/MDS, 2010.

Das 14 perguntas do questionário da EBIA, oito são relativas aos adultos moradores no domicílio e seis referente aos moradores com menos de 18 anos de idade. A cada pergunta da escala, referente ao período de 90 dias que antecedem o dia da entrevista, são dadas as alternativas de respostas “sim” e

“não”. O primeiro avalia a presença de respostas “sim” às questões da pesquisa, em que se mensuram as condições de baixa ou nenhuma nutrição entre a população investigada. Já o segundo consiste na leitura das respostas dadas às 14 perguntas. Se a resposta é afirmativa, pergunta-se a frequência de ocorrência do evento nesse período, oferecendo-se as seguintes alternativas de respostas: “em quase todos os dias”, “em alguns dias” e “em apenas um ou dois dias”, de acordo com as respostas.

Os resultados recentes da aplicação da EBIA mostram que, em 2020, o nível de insegurança alimentar grave, na qual a fome passa a ser uma experiência cotidiana, alcançou 9% da população: uma proporção maior que os 6,9% de 2004. Hoje a situação é pior do que há 17 anos atrás em todas as regiões, tanto no meio rural como no meio urbano (figura 3). Neste quadro desolador, cabe destacar a região Norte, na qual a insegurança alimentar grave chega aos 18%, o que significa que quase uma em cinco famílias do Norte passam fome no dia a dia.

Figura 3: Evolução da insegurança alimentar grave no Brasil e Grandes Regiões (A) e por situação urbana x rural do domicílio (B). Proporções relativas ao total de domicílios.



Fonte: (IBGE, 2005, 2014, 2019; REDE PENSSAN, 2021). Elaboração própria,

Quanto às causas, os resultados do projeto VIGISAN, sumarizados no quadro 5,alinham-se com pesquisas anteriores, que encontram as mesmas associações (BEZERRA; OLINDA; PEDRAZA, 2017; LIGNANI, *et al.*, 2020). De todas as variáveis testadas nessas muitas pesquisas, a mais associada e com maiores efeitos na insegurança alimentar parece ser a renda. Geralmente operacionalizada em renda mensal domiciliar *per capita* (RDPC), ela tende a atuar mais como um mediador do efeito de outros elementos, dos quais se destacam a educação, gênero, raça, situação ocupacional do(a) chefe do lar, acesso a saneamento, acesso à água potável, condição habitacional da residência, número de moradores menores de 18 anos, pertencimento a populações tradicionais (quilombolas, indígenas, ribeirinhos), se a residência é em zona rural ou urbana e, por último,

a participação ou não em programas de transferência condicionada de renda – notadamente o Programa Bolsa Família. Mulheres negras e pardas, chefes da família, desempregadas, moradoras da zona rural do Norte e Nordeste, com muitas pessoas do domicílio, tendem a ter uma RDPC menor. Com uma renda baixa e uma família grande, não se consegue adquirir comida com qualidade (e frequente) para todo mundo. Principalmente em um país que atravessou a inversão rural/urbana nas décadas de 1950/60 e onde, hoje, obtêm-se alimento principalmente através da compra no mercado.

Quadro 5: Resultados do inquérito VIGISAN

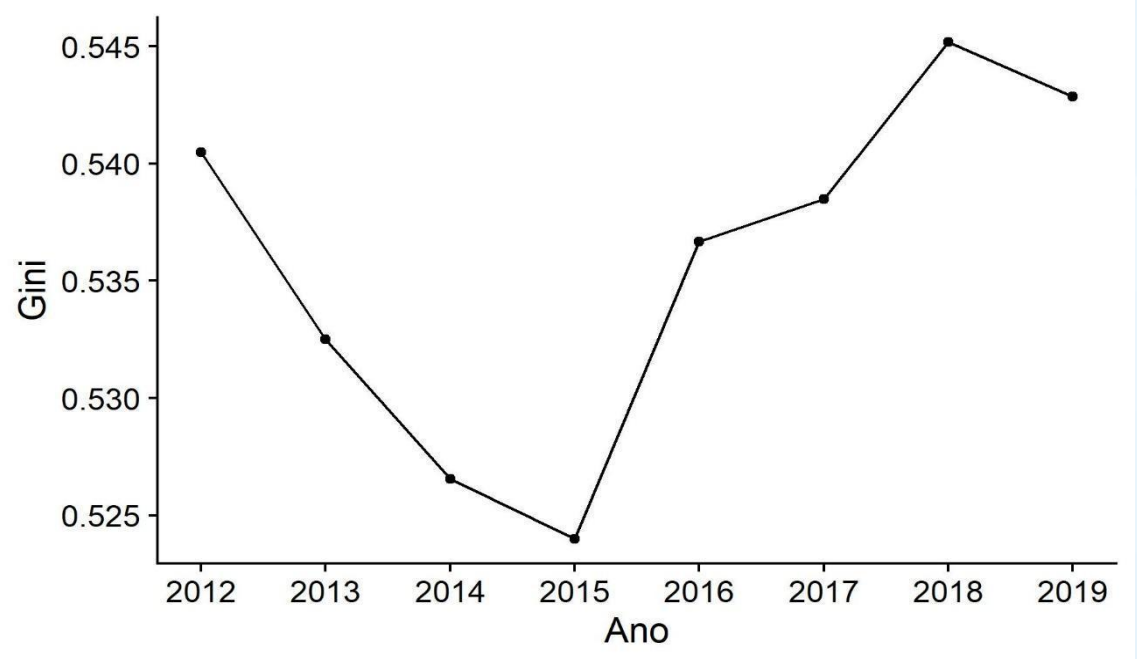
Renda	**Sexo**	**Cor**	**Trabalho**	**Região**	**Rural *versus* Urbano**
Domicílios com ¼ de salário mínimo per capita apresentaram prevalência se IA grave 2,5 vezes superior à média nacional.	Domicílios em que a referência “chefe de família” é mulher a IA é mais recorrente	Pretos/pardos são mais afetados pela IA grave	IA grave foi seis vezes maior quando ocorreu desemprego e quatro vezes maior em situação de trabalho informal. **A IA aumentou em 19% em domicílios com algum morador desempregado**	Regiões do norte e nordeste tiveram, respectivamente três e duas vezes mais domicílios expostos a IA grave que as regiões Sul/Sudeste.	12% dos domicílios na área rural em IA grave

Fonte: (REDE PENSSAN, 2021). Elaboração própria

Dada a importância da renda domiciliar *per capita* na mensuração da insegurança alimentar e nutricional, não é de se estranhar que a situação tenha piorado. De acordo com dados da

PNAD contínua, a desigualdade na renda domiciliar *per capita*, medida pelo índice de GINI, depois de cair até 2015, voltou a subir. Em 2018, antes da pandemia da Covid-19 e o último ano para o qual os microdados estão disponíveis, ela já havia voltado aos níveis de 2012 (figura 4). Enquanto em 2015 os 10%de domicílios mais pobres tinham uma renda domiciliar *per capita* de R$281,00 (todos os valores aqui foram deflacionados pelo IPCA para outubro de 2021) em 2019, esse montante caiu para R$231,00. Para piorar, a comida não tem ficado mais barata. De acordo com dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em 2015 uma cesta básica, custava, em média, R$477,00. Em outubro de 2021, esse valor já rondava os R$590,00 – um aumento de 25% que, somado à queda dos rendimentos domiciliares dos mais pobres, tem agravado a insegurança alimentar.

Figura 4: Índice de GINI da renda domiciliar *per capita* (2012-19)



O que todos os resultados indicam é que o crescimento da insegurança alimentar (IA) não foi uma novidade da pandemia. Esta apenas intensificou um processo que começou com as políticas de austeridade implementadas no Brasil desde 2014, características de uma agenda neoliberal pautada em ajustes fiscais e redução dos investimentos em políticas sociais, que, dentre outras consequências, desincentivou programas de fomento à agricultura familiar, implementou o chamado "teto de gastos"[10] e diminuiu recursos em áreas como saúde e educação. Trata-se de uma política anti-Estado de bem estar-social, portanto, da qual não se vislumbra um fim no curto prazo (MARIANO, 2017).

Nas edições de 2012 e 2018 da pesquisa básica de informações municipais (MUNIC), o IBGE investigou a estrutura da política de SAN nos municípios. Nesses seis anos, aumentaram aqueles com conselho participativo, com lei municipal e com câmara intersetorial. Subiu até o número dos municípios em que é realizado algum tipo de capacitação. Todavia, o percentual dos conselhos em que há dotação orçamentária permaneceu quase que inalterado em torno de 30%. Pior ainda, diminuíram os que possuem algum plano municipal. Poder-se-ia argumentar que a queda se deve ao fato de que muitos desses planos ainda estariam em elaboração, pois somente depois de promulgada a lei, instituído o conselho e a câmara intersetorial é que o plano é elaborado. A LOSAN, por exemplo, data de 2006, sendo que o primeiro plano nacional só veio a lume em 2011. Mas quando olhamos mais de perto, vemos que, dos 986 municípios que afirmaram que tinham um plano municipal em 2012, apenas 135 (13,7%) afirmaram o mesmo para

[10]O teto dos gastos públicos refere-se à Emenda Constitucional n.º 95, que alterou parte da Constituição Federal de 1988, instituindo um novo padrão de regime fiscal, que limita o crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, dentre eles, aqueles vinculados às políticas públicas.

2018. A não renovação do plano municipal, aliado à perda de dotação orçamentária mostra uma provável descontinuidade dessa política pública no âmbito municipal.

Quadro 6: Estrutura de SAN nas administrações dos municípios

Descrição / Ano	Quantitativo em 2012	Quantitativo em 2018	Δ%
Lei Municipal	827	1.211	46,4
Conselho Municipal	1.507	2.030	34,7
Plano Municipal	986	569	-42,3
Câmara Intersetorial	291	622	113,8
Conselhos em que é realizado capacitação dos conselheiros	17,3%	38,2%	---
Conselhos com dotação orçamentária (%)	30,5%	31,7%	---

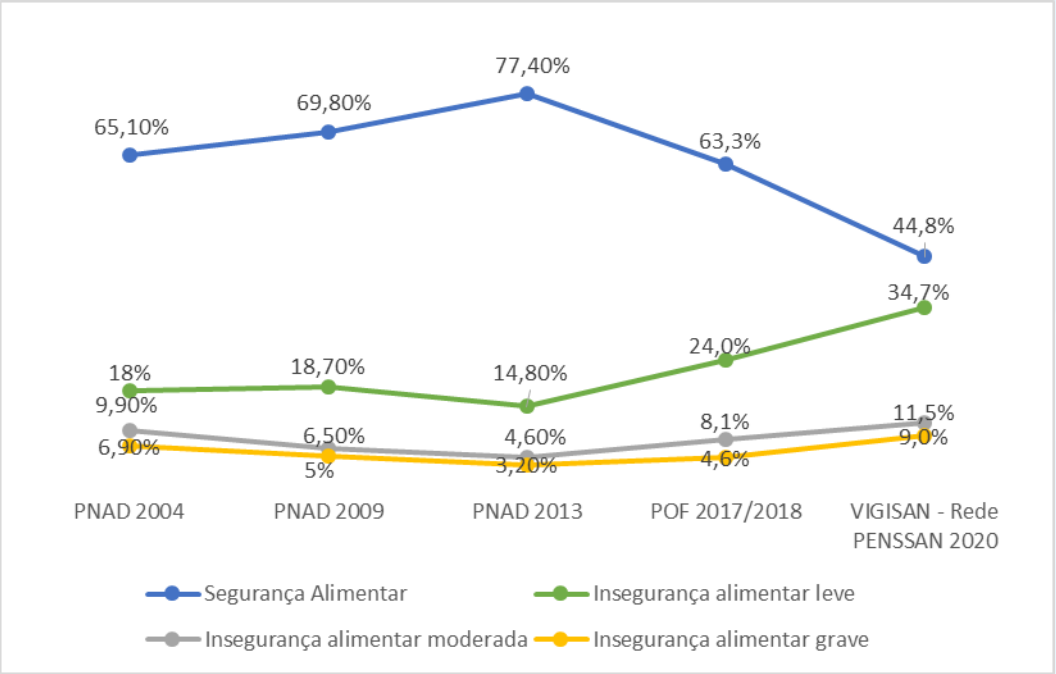
Fonte: Elaboração própria a partir das normativas.

Depois de quase uma década de avanços (2004 a 2013) promovidos pela atuação do estado, que tinha em sua agenda a urgência em combater a fome e garantir uma melhor situação de segurança alimentar a partir da implementação de políticas públicas coordenadas, a opção política neoliberal, somada às consequências da pandemia da Covid-19, levou a insegurança alimentar grave no Brasil a um cenário pior do que em 2004. A fome, portanto, não é resultado apenas da crise sanitária, mas também de opções políticas e organização de um sistema econômico que combina Estado mais enxuto e força de trabalho informal, o que ocorre no Brasil, com medidas dos seus governantes que optaram por um modelo econômico de

concentração de renda, de aumento do desemprego, da informalidade e da desativação de políticas e programas de proteção social.

O IBGE divulgou em setembro de 2020 os resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), que foi realizada entre junho de 2017 e julho de 2018. Os dados apontam que voltamos à rota de 2004, onde os números regrediram para o cenário de mais de uma década atrás. Realizando uma comparação com outras publicações do próprio IBGE é possível perceber o aumento da insegurança alimentar em todo o país, e verificar que retornamos ao mapa da fome. A figura 5 ilustra esses dados.

Figura 5- Publicações do IBGE (2004 a 2018) contrastando com os dados da Rede PENSSAN (2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE e Rede PENSSAN.

Os dados do gráfico indicam uma acentuação da crise da insegurança alimentar em 2018, antes da pandemia, e, não por coincidência, pós-aprovação da PEC do teto de gastos. O que reforça o apontamento que o cenário agravado pela Covid-19 começou antes da chegada do vírus. A pandemia descortinou, e encontrou a política de SAN desfragmentada, mais precisamente com a desarticulação entre os mecanismos estruturais da política, que inserem a participação social nessas instâncias.Para além da elevação da insegurança alimentar nesses domicílios, temos na atual conjuntura o aumento da fome oculta, que se reflete pela redução do consumo de alimentos saudáveis, agravado pela pandemia daCovid-19. Entre os alimentos do grupo estão a carne, com a redução de 44,0% do consumo, seguida pelas frutas, com 41,8%, queijos, 40,4% e pelas hortaliças e legumes, com 36,8%. O ovo foi a grande exceção, teve a menor redução (18%) e o maior aumento no consumo (17,8%). A situação fica ainda mais agravante quando o assunto está relacionado às pessoasem situação de insegurança alimentar, onde essa redução foi de mais de 85% do consumo de alimentos saudáveis. Em contrapartida ao consumo desses alimentos, temos o aumento dos alimentos ultra processados, ricos em sódio, açúcar e gordura (GALINDO, *et al*, 2021).

5. Considerações Finais

Na esteira de ações que visem garantir a segurança alimentar das famílias é preciso mudar o atual modelo de desenvolvimento econômico que leva à exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis, como o são, também, o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda.

Segundo Alves e colaboradores (2008, p.77) “a produção de grãos no Brasil entre 1991 e 2006, por exemplo, cresceu 106,74%, enquanto a área, 24,5%, e a produtividade, 66,7%”, refletindo o aumento crescente da produção agrícola do país. De acordo com a Conab, o terceiro levantamento da safra de grãos 2021/22 (acompanhamento da safra brasileira) aponta para um crescimento da produção frente à temporada de 2020/21, com um indicativo de volume total na ordem de 291,1 milhões de toneladas, sinalizando um incremento de 15,1% (CONAB, 2021). Em 2006 havia sido colhido um volume de 117,3 milhões de toneladas de grãos, segundo o IBGE (O Globo Economia, 19.07.2007), o que dá uma dimensão da expressividade do aumento da produção agrícola brasileira ao longo dos últimos anos.

Olhando para evolução dos dados, pode-se afirmar peremptoriamente, que a fome no Brasil tem suas raízes em problemas como concentração de renda e de terra, desemprego e preço dos alimentos que muitas vezes não condizem com o poder aquisitivo da maioria da população (DEL GROSSI, 2019).

O aumento significativo do preço dos alimentos e produtos nos mercados, a ampliação exorbitante da população em situação de pobreza e o retorno do Brasil ao mapa da fome, escancaram os problemas de insegurança alimentar. Tem se visto famílias em situação de fome extrema, pessoas revirando lixo em busca de restos de alimento para consumir ou se alocando próximo a restaurantes para solicitar as sobras de comida, e encontrar crianças e adultos desnutridos pelas ruas só evidencia o quanto a insegurança alimentar está presente no país.

Na esteira das agruras ganha destaque o aumento significativo do preço dos alimentos, frente a um também crescente aumento da pobreza e da fome,que não deixam dúvida sobre os problemas de

insegurança alimentar que afligem uma quantidade muito grande de famílias e jogam luz na miséria e o seu lado mais sombrio, a precariedade de acesso a alimentos. Tais questões só se fizeram agravar com a pandemia da Covid-19.

O retrocesso quanto às medidas de combate à fome tornou-se ainda mais acentuado nos últimos dois anos. De 2013 a 2018, de acordo com a PNAD e a POF, a insegurança alimentar havia crescido 8,0% ao ano. Já no governo Bolsonaro evidencia-se uma aceleraçãonesse quadro, pois de acordo com a VigiSAN, de 2018 a 2020, o aumento da fome no Brasil foi de 27,6%. Em dois anos, o quantitativo de pessoas em situação de insegurança alimentar grave - passando fome- pulou de 10,3 milhões para 19,1 milhões. São quase 9 milhões de brasileiros a mais que passaram a experienciar a fome em seu dia a dia.

Tais dados deixam claro que as políticas públicas transversais de segurança alimentar e nutricional no país são fundamentais, especialmente quando confrontadas com o contexto brasileiro de profunda desigualdade social.

6. Referências

ABRAMOVAY, R. **O que é fome?** São Paulo: Brasiliense, 1991.

AMARAL, V.; BASSO, D. **Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica.** Colóquio, Faccat, Taquara/RS - v. 13, n. 1, jan./jun. 2016. Disponível em:<https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/386>Acesso em: 23 nov. 2021.

ANTUNES, M. **O desmonte da Conab e a política agrícola suicida do gove rno Bolsonaro.** Brasil de Fato, 2020. Disponível em https://www.brasildefato. com.br/2020/09/16/artigo-o-desmonte-da-conab-e-a-politica-agricola-suici da-do-governobolsonaro.Acesso

em: 4 de dezembro de 2021.

BACCARIN, J.G.; OLIVEIRA, J.A. **Avaliação da distribuição do Pronaf entre as regiões geográficas do Brasil**. Revista Grifos, Edição Vol. 30, núm. 51, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.22295>.

BALLARD, Terri J.; KEPPLE, Anne W. and CAFIERO, Carlo. **The Food Insecuri ty Experience Scale Development of a Global Standard for Monitoring H unger Worldwide.** Food and Agriculture Organization of the United Nation s, Rome, 2013.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. **Políticas de combate à fome no Brasil.** São Paulo em perspectiva, 15(4) 2001.

BELIK, W. **A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados.**Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 19(2): 94-110, 2012.

BEZERRA, T. A; OLINDA, R. A.; PEDRAZA, D. F. **Insegurança Alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos.** Ciência & Saúde Coletiva, v.22, p. 637-651, fev.2017.

BOAS, R. V. V. e SOARES, D. Silva. **O fechamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional desafiando o Direito Fundamental S ocial à Alimentação (Adequada) e dificultando a efetividade da inclusão de vulneráveis socioeconômicos.** Revista Jurídica Direito & Paz.São Paulo, SP, ano XII, n. 41, p. 4.23, 2° semestre de 2019.

BURLANDY, L**. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo**. Ciência & Saúde Coletiva, 14: 851-860, 2009.

BRASIL. **Decreto n° 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a companhia da Merenda Escolar.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-m arco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988).Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em::<http://www.pla

nalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 nov 2021.

BRASIL. **Decreto nº 807, 22/04/1993.Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências.** Brasília/DF. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=807&ano=1993&ato=9bdoXWE5ENFpWTa84>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.366, 12/01/1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências.** Brasília/DF. Disponível em:<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=1366&ano=1995&ato=ae2ETVU1EeJpWTc5d>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL**. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL.**Medida Provisória nº 1.911-12, 25/11/1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Brasília/DF. Disponível em:<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/42593>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, 01/01/2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.582, 30/01/2003.Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm.> Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.696 (art. 19), de 02/07/2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.**Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/20

04/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.040, 07/02/2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.** Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/94949/decreto-6040-07>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, 04/02/2010. **Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Portaria Nº 1.015, 21/07/2011. **Instituir o Programa Nacional Mulheres Mil que visa à formação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social.** Disponível em:<https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/brasil_sem_miseria/portaria-mulheres-mil-n-1015.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL.Lei nº 12.873, 24/10/ 2013.**Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, para a contratação de todas as ações relacionadas à reforma, modernização, ampliação ou construção de unidades armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natural.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12873.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.780,27/05/2016.**Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República.**Disponível em:<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/342760994/decreto-8780-16>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, 01/01/2019.**Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Medida Provisória Nº 1.061, de 9/08/2021. **Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências.** Disponível em:<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 10.852, de 8 de novembro de 2021.**Regulamenta o Art. 24 da Medida Provisória nº 1.061 que instituiu o Programa Auxílio Brasil**

e o Programa Alimenta Brasil. Disponível em:<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.852-de-8-de-novembro-de-2021-357706502>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento (Conab**). Acompanhamento da safra brasileira.** Volume 9, número 3, Terceiro levantamento, Brasília, dezembro 2021.

BRASIL, MDS/SAGI. **Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Estudo Técnico nº 01/2014.** Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wpcontent/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>.
Acesso em 25.11.2021.

BRITO, F. R. D. S. D. S.; BAPTISTA, T. W. D. F. **Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade.** Cadernos de Saúde Pública, 37.2021.

BRONZO, C. **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza.** In: XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?" Caracas, Venezuela: CLAD, 2007.

CAMPBELL, C. C. **Food insecurity: A nutritional outcome or a predictor variable?** Journal of Nutrition-Academic Journal Editors. 121: 408–415, 1991.

CASCUDO, L. C. **História da Alimentação no Brasil**. v.1. São Paulo: Ed. Nacional, 1967.

CASTRO, C.N; FREITAS, R.E. **Agricultura familiar nordestina, políticas públicas e segurança alimentar.** Texto para discussão 2708. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2021.

CUSTÓDIO, M. B.; YUBA, T. Y.; CYRILLO, D. C**. Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos**. Rev Panam Salud Publica 33(2), 2013.

DA CRUZ, S. R. **Uma análise sobre o cenário da fome no Brasil em tempos de pandemia do COVID-19.** Pensata: Revista dos Alunos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNIFESP, v. 9, n. 2, 2020.

DE MELO, Z. M. et al. **Marcos Referenciais na Trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional: Panorama Mundial e Nacional.** Pensar Acadêmico, v. 15, n. 1, p. 95-108, 2017.

DEL GROSSI, M.; DAHLET, G.; LIMA, P.; CEOLIN, S. A Estratégia Fome Zero do Brasil. In: SILVA, José Graziano (Coord.). **Do Fome Zero ao Zero Hunger**: Uma perspectiva global. Roma: FAO, 2019.

DE PAULA, N. M; ZIMMERMANN, S. A. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 10, n. 19, p. 56-67, 2021.

ESTUDO realizado em parceria com pesquisadores da UFMG revela grave insegurança alimentar no Brasil durante a pandemia. **Assessoria De**

Impressa UFMG, 2021. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/release/estudo-realizado-em-parceria-com-pesquisadores-da-ufmg-revela-grave-inseguranca-alimentar-no-brasil-durante-a-pandemia>. Acesso em: 30 de nov. 2021.

FALÇONI, S. F. S. **Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional em Campos dos Goytacazes (RJ): uma análise sobre a transversalidade da política e o diálogo do poder público local**. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política / UENF, Campos dos Goytacazes/RJ, 2020.

FBSSAN.**Em defesa da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: FBSSAN contra a extinção do CONSEA.** Disponível em:https://fbssan.org.br/2019/07/em-defesa

-da- soberania-e-segurança-alimentar-2/. Acesso em: 30 de nov.2021.

FNDE. PNAE - **Histórico. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 23 nov. 2021.

FRONGILLO, JR., EDWARD A. **Estimating the Prevalence of Hunger and Food Insecurity: Validity of Questionnaire-Based Measures for the Identification of Households.**Madison, Wis: University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty; 1996. Discussion paper 1083-96.

GALINDO, E., MARCO A. T, ARAÚJOM., MOTTA R., PESSOA M.,MENDES L.

e RENNÓ L. **"Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil."**Food for Justice Working Paper Series, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy .2021. <DOI 10.17169/refubium-29554>.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-dedomicilios.html?edicao=9451&t=microdados>. Acesso em: 14 jan. 2021.

IBGE. PNAD: **Insegurança alimentar nos domicílios cai de 30,2% em 2009 para 22,6% em 2013**. Disponível em:< https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencianoticias/2013-agencia-de-noticias/releases/14735-asi-pnad-inseguranca-alimentar-nos-domicilios-cai-de-302-em-2009-para-226-em-2013.html.> Acesso em: 30/03/2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IRPAA - Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada. **Programa de Cisternas enfrenta seca de recursos e fome bate a porta do semiárido.** Disponível em:< https://irpaa.org/noticias/2163/programa-de-cisternas-enfrenta-seca-de-recursos-e-fome-bate-a-porta-do-semiarido>.Acesso em 03 dez 2021.

Jornal O Globo, 19.07.2007. Disponível em https://oglobo.globo.com/economia/producao-de-graos-cresceu-41-em-2006-informa-ibge-4169101. Acesso em 16.12.2021.

LIGNANI, J. B et al. **Relação entre indicadores sociais e insegurança alimentar: uma revisão sistemática.** Revista Brasileira de Epidemiologia v. 23, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1415790X2020000100458&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 7 jan. 2021.

LORENZANA, P. A.; and SANJUR, D. **Abbreviated Measures of Food Sufficiency Validly Estimate the Food Security Level of Poor Households: Measuring Household Food Security.** American Society for Nutritional Sciences. , 1999.

MACHADO, M. **Políticas de Segurança Alimentar: Belo Horizonte e Santos, uma visãosobre a continuidade e mudança.** Dissertação de mestrado em Administração Pública Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, 2006.

MACHADO, M. Acesso a Alimentação, Projetos Indicadores em SAN. IPEAD/UFMG. Belo Horizonte, 2010.

MALUF, R.; MENEZES, F. **Caderno segurança alimentar.** Conferências do Fórum Social Mundial, 2000.

MAGALHÃES, R. **Fome**: uma (re)leitura de Josué de Castro [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997.

MARIANO, C. M. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. Revista de Investigações Constitucionais [online]. 2017, v. 4, n. 1, pp. 259281. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Epub 15 Abr 2019. ISSN 23595639. <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Acesso em: 17 nov. 2021.

MATIOLI, V e PERES, J. **Covid19: Brasil não tem estoque público de alimentos para enfrentar desabastecimento.** Brasil de Fato, 2020. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2020/03/30/covid-19-brasil-nao-tem-estoque-publico-de-alimentos-para-enfrentar-desabastecimento>. Acesso em: 4 de dezembro de 2021.

NASCIMENTO, A.L. **Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um conceito em constante disputa na construção de Políticas Públicas.** II WORKSHOP - WEAA, Consumo, Mercado e Ação Pública. 14 e 15 outubro 2019. Porto Alegre - RS- Brasil.

OLÍVIO, F. A crise reforça o consumo de alimentos ultraprocessados. **Brasil de fato.** Brasília, 01 set. 2021. Disponível em: < https://www.brasildefato.com.br/2021/09/01/artigo-a-crise-reforca-o-consumo-de-alimentos-ultraprocessados>. Acesso em: 04 dez. 2021.

PACHECO, M. E. L. **11 anos da Losan – Hora de relembrar, celebrar e protestar. Publicado em 19/09/2017, Brasília: CONSEA, 2017.** Disponível em: http:

//www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2017/11-anos-da-losan-2013-hora-de-relembrar-celebrar-e-protestar. Acesso em: 04 dez.2021.

RADIMER, K. L., OLSON, C. M., GREENE, J. C., CAMPBELL, C. C. & HABICHT, J. P. **Understanding hunger and developing indicators to assess it in wom en and children**. Journal of Nutrition-Academic Journal Editors. Ed. 24: 36S –45S, 1992.

REDE PENSSAN - Rede Brasileirade Pesquisaem Soberaniae SegurançaAlimentar. **Inquérito Nacional sobreInsegurança Alimentarno Contexto da Pandemiada Covid19 no Brasil**. Belo Horizonte: Vox Populi, 20 21. Disponível em:< http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_ali mentar.pdf>. Acesso em 29 nov 2021.

SANTOS, L. P. et al. **Tendências e desigualdades na insegurança alimenta r durante a pandemia de COVID19: resultados de quatro inquéritos epid emiológicos seriados.** Cadernos de Saúde Pública [online]. 2021, v. 37, n. 5, e 00268520. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102311X00268520>. Epub 17 maio 2021. ISSN 16784464.Acesso em: 17 nov. 2021.

SANTOS, A.B.M.V; SANTOS, E.V.O; MEDEIROS, C.D; CORDEIRO, S.A; LIMA A.B .P.O; SILVA J.G; Oliveira M.A.S; LIRA J.V.S; PALMEIRA, P.A. **O desmonte das in iciativas governamentais para a Segurança Alimentar e Nutricional: estu do de caso do município de Cuité – Paraíba, entre 2014 e 2019.** Segur. Ali ment. Nutr. [Internet]. 17° de junho de 2021;28(00):e021025.Disponível em: < https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ san/article/view/8661789.>A cesso em: 30 nov.2021.

SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. Projeto Fome Zero: Uma prop osta de política de segurança alimentar para o Brasil. In: SILVA, JoGraziano; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. (orgs). **Fome Zero: A experiência b rasileira (orgs.)**; – Brasília: MDA, 2010.

SILVA, S.P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. Te xto para discussão 1953.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, 2014.Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/ 11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

SOUZA, B. F. N. J, BERNANDES, M. S, VIEIRA, V. C.R, FRANCISCO, P. M.S.B, LE ÓN, L. M, CAMARGO, F.M, CORRÊA, A. M. S. **(In)segurança alimentar no Bra sil no pré e pós pandemia da COVID19: reflexões e perspectivas.** InterAm J Med Health 2021;4:e202101001.

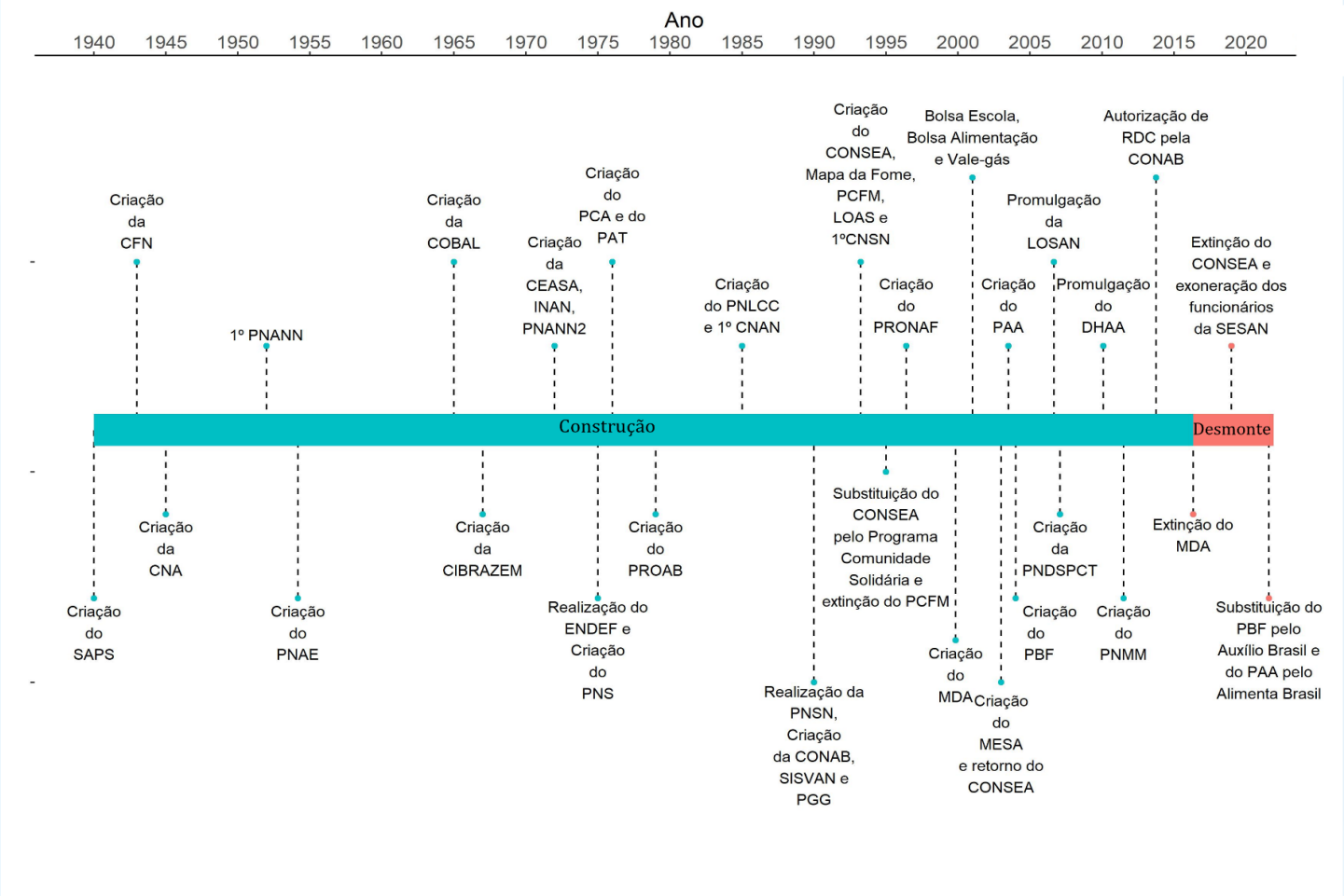
VASCONCELOS, F. A. G et al. **Public policies of food andnutrition in Brazil: From Lula to Temer.**Rev. Nutr., Campinas, v. 32, e180161, 2019.

WANDERLEY, B. E. B.; ASADA, N. F. **Os impactos da covid 19 na perspectiv a da segurança alimentar**. Revista Pegada, v. 21, n. 2, p. 359-375, 2020.

Anexo

Figura 6:

Evolução das Ações de Abastecimento e Segurança Alimentar por Governo 1940 - 2021 (Vargas a Bolsonaro).



Fonte: Elaboração própria baseada em Machado, 2006 e nos decretos e medidas provisórias.

Anexo

Quadro 2 - Evolução das Ações de Abastecimento e Segurança Alimentar por Governo 1940 - 2021 (Vargas a Bolsonaro).

Governo Vargas	1940	Serviço de Alimentação da Previdência (SAPS)	Restaurantes subsidiados para determinadas categorias de trabalhadores assalariados.
	1943	Companhia de Financiamento da Produção (CFN)	Executar as atividades relacionadas com a política de garantia de preços mínimos.
	1945	Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	Definir uma política nacional de alimentação e combate à desnutrição.
	1952	1° Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)	Elaborado pela CNA, criou alguns marcos para a política, poucos efetivados.
	1954	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Fornecimento de atendimento em escolas de ensino fundamental
Governos Militares	1965	Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL)	Regulação do mercado de alimentos, por equipamentos públicos de abastecimento, principalmente em áreas não cobertas pela iniciativa privada.
	1967	Companhia Brasileira de Armazéns (CIBRAZEM)	Agir no controle de estoque de alimentos e preços mínimos.
	1972	Centrais de Abastecimentos (CEASA)	Centrais de comercialização e distribuição de alimentos nos estados e em alguns locais estratégicos nestes estados.
	1972	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)	Criado em função de estímulos da FAO.
	1972	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)	Criado em função de estímulos da FAO.
	1975	Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF)	Diagnosticar o perfil nutricional dos brasileiros.

	1975	Programa de Nutrição e Saúde (PNS)	Distribuição de alimentos básicos (arroz, açúcar, feijão, fubá, farinha de mandioca e leite em pó) a gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a sete anos, em famílias de baixa renda.
	1976	Programa de Complementação Alimentar (PCA)	Distribuição de leite com formulados nutritivos para crianças desnutridas.
	1976	Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT)	Dedução de imposto de renda a empresas que implantarem ações de alimentação aos trabalhadores.
	1979	Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB)	Distribuição de alimentos básicos a pequenos varejistas, em áreas pobres, a preços deduzidos (a margem de lucro não podia passar dos 20%) implantado na região Nordeste.
Governo José Sarney	1985	Programa de Alimentação Popular (PAP)	Mesmos modelo do PROAB, implantado em outras regiões
	1985	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC, ticket-leite)	Distribuição de um litro de leite/dia para famílias (renda até 2 salários mínimos) com crianças até 7 anos.
	1985	I Conferência Nacional de Nutrição (ICNAN) - Desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde	Discutir problemas de nutrição no âmbito da saúde, incorporando o termo nutricional a Segurança Alimentar.

Fonte: Machado, 2006 e baseada nos decretos e medidas provisórias.

Quadro 2 – Continuação do quadro 2

Governo José Sarney	1990	Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN)	Diagnosticar o perfil nutricional dos brasileiros.
Governo Collor	1990 a 93	Extinção do PSA, PCA e PNLCC	
	1990	Programa Gente da Gente	Distribuição de cestas básicas a famílias de flagelados pela

			seca (extinto e incorporado ao PRODEA em 1993)
	1990	Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)	Companhia de regulação de estoques de alimentos criada da fusão da CFN, CIBRAZEM e COBAL.
	1990	Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)	Sistema de monitoramento dos dados do estado nutricional de indivíduos de todas as fases do ciclo de vida (criança, adolescente, adulto, idoso e gestante). Ministério da Saúde.
	1993	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA)	Atender com doação de alimentos da cesta básica famílias em bolsões de pobreza e atingidas por fenômenos naturais (secas, enchentes, por exemplo).
	1993	Mapa da Fome (IPEA)	Dava a dimensão da social e geográfica da situação da fome no Brasil
	1993	Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM)	Articular uma ação entre governo e mercado no combate a pobreza, por meio de descentralização e parcerias.
	1993	Criação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar)	Conselho de controle social formado por representantes do governo e sociedade civil para combater a fome.
Governo Itamar Franco	1993	Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)	Sanção da Lei que assegurou os preceitos constitucionais a respeito da seguridade social.
	1994	I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ICNSA)	Discutiu estratégias sobre o tema "Fome: uma Questão Nacional".
	1994	Descentralização do PNAE	As compras dos alimentos formulados distribuídos eram feitas por compra centralizada em Brasília, com a descentralização essa tarefa foi passada para os estados e municípios.
Governo Fernando H. Cardoso	1995	Extinção do Plano de Combate a Fome e do CONSEA	Programa Comunidade Solidária foi implantado no lugar.

	1995	Programa Comunidade Solidária	Propunha ações de combate à pobreza por meio de ações entre os entes federados, empresa privada (em função do esgotamento fiscal) e ONG's, assim como centralizou os programas de bolsa.
	1999	Criação do Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário - (MDA)	Tinha como competência políticas nacionais para o meio rural, por exemplo: a reforma agrária e a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural pelos agricultores familiares, regularização fundiária na Amazônia e identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras pelos remanescentes das comunidades quilombolas.

Fonte: Machado, 2006 e baseada nos decretos e medidas provisórias.

Quadro 2 – Continuação do quadro 2

Governo Fernando H. Cardoso	2001	Bolsa Escola	Transferência de recursos para famílias com renda inferior a 1/2 salários mínimos com exigência de frequência escolar executado pelo Ministério da Educação.
	2001	Bolsa Alimentação	Transferência de recursos para famílias com renda inferior a 1/2 salários mínimos para compra de alimentos executado pelo Ministério da saúde.
	2001	Vale Gás	Transferência de recursos para famílias com renda inferior a 1/2 salários mínimos, sem condicionalidades, executado pelo Ministério das Minas e Energia.

Governo Lula	2003	Criação do Ministério de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)	Ministério encarregado da formulação e implementação de políticas de SAN.
	2003	Retorno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)	Tinha como competência exercer o controle social e atuar na formulação, monitoramento e avaliação da Política. (PNSAN)
	2003	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Tinha como competência promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.
	2004	Programa Bolsa Família (PBF)	Destinado às ações de transferência direta de renda para beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País.
	2006	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)	Estabelece a inclusão pelo Estado das obrigações de promoção, fiscalização e avaliação da SAN por meio da política pública.
	2007	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNDSPCT)	Promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.
	2010	Promulgação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)	Incluiu a alimentação como um direito social.
Governo Dilma	2011	Programa Nacional Mulheres Mil	Visava à formação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social

	2013	Autorização do regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB	Para a contratação de todas as ações relacionadas à reforma, modernização, ampliação ou construção de unidades armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natural. (Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais)[11]

Fonte: Machado, 2006 e baseada nos decretos e medidas provisórias.

Quadro 2 – Continuação do quadro 2

Governo Bolsonaro	2019	Extinção do CONSEA	Medida Provisória 870
	2019	Exoneração dos funcionários da Secretaria Nacional de SAN (SESAN)	Medida Provisória 870
	2021	Programa Auxílio Brasil	Substituto do Programa Bolsa Família (PBF)
	2021	Programa Alimenta Brasil	Substituto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Fonte: Machado, 2006 e baseada nos decretos e medidas provisórias.

[11]O Programa Cisternas existe desde 2003, mas não possuía marco legal. Os reservatórios eramconstruídos em parceria com os estados e a sociedade civil por meio de contratos. http://www.ufrgs.br/redesan/news/governo-federal-sanciona-programa-de-cisternas

EXPEDIENTE

O Observatório das Desigualdades, parceria entre a Fundação João Pinheiro e o Conselho Regional de Economia – MG, é um projeto de extensão do curso de Administração Pública, que busca contribuir com o debate sobre as diferentes faces da desigualdade social, difundindo e tornando mais acessível o conhecimento e as informações sobre o tema. As opiniões expressas neste boletim não representam necessariamente o posicionamento das instituições.

Fundação João Pinheiro

Presidente: Helger Marra Lopes

Vice-Presidente: Mônica Moreira Esteves Bernardi

Diretora da Escola de Governo: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Corecon–MG

Presidente: Tânia Cristina Teixeira

Vice-Presidente: Gustavo Aguiar Pinto

Gerente Executivo: Marco Aurélio Loureiro

Observatório das Desigualdades

Coordenação: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Matheus Arcelo Fernandes Silva

Estagiários: Alexandre Henrique Martins da Fonseca

Augusta Cora Lamas Lopes

Extensionista: Anna Clara Ferreira Mattos

Este boletim é resultado de uma parceria entre o Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF. De ambas as partes, houve a participação tanto de acadêmicos e pesquisadores do campo quanto de graduandos e extensionistas dos cursos de nível superior oferecidos pelas respectivas instituições. O projeto foi realizado de forma conjunta, com o intuito de oferecer uma abordagem completa e multifacetada do tema em

pauta, e a lista completa de participantes do processo de pesquisa e escrita para a consecução do boletim é a que se segue:

1- Sabrina Fernandes Santos Falçoni. Mestre em Sociologia Política. UENF;
2- Daniete Fernandes Rocha. Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política, pela UFMG;
3- Paula Agatha Pinto Batista. Graduanda em Ciências Sociais pela UENF;
4- Sthefany de Oliveira da Silva. Graduanda em Agronomia e extensionista no Laboratório de Morfologia e Patologia Animal (LMPA/UENF);
5- Amanda Durães de Jesus. Graduanda em Administração Pública e pesquisadora em Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional;
6- Francine Nogueira Lamy Garcia Pinho. Nutricionista, doutora em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Membro da Linha 10 de Pesquisa do PEA Pescarte/UENF;
7- Larissa Dias Pacheco. Mestranda em Sociologia Política. UENF;
8- David Maciel de Mello Neto. Doutor em sociologia pelo PPGSA/UFRJ. Pós doutorando no PPGSP/UENF;
9- Luana Puppin Pratti. Doutora em sociologia política e pós-doutoranda do PPGSP/UENF;
10- Maria Eduarda Mendes do Nascimento. Graduanda em administração pública na UENF;
11- Júlia Carolina Soares. Graduanda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro;
12- Mauro Macedo Campos. Doutor em Ciência Política pela UFMG. Professor no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UENF;

13- Anna Clara Ferreira Mattos. Graduanda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Extensionista do Observatório das Desigualdades.

14- Ágnez de Lélis Saraiva. Mestre em Administração Pública. Pesquisador da Fundação João Pinheiro - FJP.

15- Fernanda Gonçalves Sthel. Graduanda em Ciências Sociais pela UENF e pesquisadora do Núcleo Cidade, Cultura e Conflito.