

A VOLTA DA FOME NO BRASIL

Clician do Couto Oliveira¹

Resumo: O artigo faz um balanço da situação de segurança alimentar no Brasil, em especial nas últimas duas décadas, quando o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional articulou várias políticas. Essas ações do poder público mudaram a condição de fome estrutural brasileira durante o século XX. Em seguida, o texto avalia o impacto da pandemia de COVID-19 sobre a segurança alimentar no Brasil, apresentando alguns indicadores de monitoramento. Assim, em 2020, quando se instalou a crise sanitária, a insegurança alimentar já havia aumentado no Brasil e políticas de combate já haviam sofrido redução de recursos financeiros. Além do aumento da fome, são evidências do desmonte: (i) a não convocação do CONSEA; (ii) a transferência da responsabilidade elaboração da política; e, (iii) a redução orçamentária de vários programas. Estas são fruto da decisão deliberada dos governos após 2015 de reorientar as ações do Estado.

Palavras-chave: fome; insegurança alimentar; Brasil.

THE RETURN OF HUNGER IN BRAZIL

Abstract: The article summarizes the food security situation in Brazil, especially in the last two decades, when the National Plan for Food and Nutrition Security articulated several policies. These government actions changed the condition of Brazilian structural hunger during the 20th century. The text then assesses the impact of the coronavirus pandemic on the food security situation in Brazil, presenting some monitoring indicators. Thus, in 2020, when the COVID-19 crisis took hold, food insecurity had already increased in Brazil and its policies had already suffered from the reduced financial resources. It is noteworthy that the evidence of the dismantling, as a deliberate decision to reorient the State's actions, is, in addition to the increase in hunger: (i) the non-convening of CONSEA; (ii) the transfer of responsibility for the drawing up policies; and (iii) in the budget reduction of several programs. These are the result of the deliberate decision of governments after 2015 to reorient State actions

Keywords: hunger; food insecurity; Brazil.

INTRODUÇÃO

A compreensão da fome como problema social conta com um conjunto de indicadores que expressam o caráter multifacetado do tema, além das várias pesquisas qualitativas nas áreas social, econômica e de saúde. O presente texto propõe relatar a desarticulação, a partir de 2015, dos programas que anteriormente compunham as ações

¹ Conselheira CORECON-RJ, servidora do IBGE e doutora em Economia pela UFF

A autora é servidora do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o qual é isento de qualquer responsabilidade pelas opiniões, informações, dados e conceitos analíticos neste texto, que são de responsabilidade exclusiva da autora.

públicas de garantia de segurança alimentar para a população. Também pretende analisar alguns indicadores disponíveis que assinalam o aumento acentuado do número de pessoas em situação de insegurança alimentar no Brasil durante a pandemia de COVID-19. A desarticulação das políticas públicas que compunham o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional agravou o impacto da pandemia nas condições de vida dos brasileiros.

Importante ressaltar que a quantificação de problemas sociais e econômicos auxilia em sua visibilidade nos campos acadêmico, político e ideológico. E, como as sociedades se alteram com o tempo, as metodologias para mensuração precisam constantemente se aprimorar e se adequar, abarcando diferentes aspectos da vida cotidiana das pessoas e das sociedades nas quais vivem.

Além dos debates para adequações e refinamentos contínuos necessários nas pesquisas quantitativas, sublinha-se que esses processos são permanentemente permeados por disputas políticas, tanto na definição de metodologias quanto na interpretação de seus resultados. Por essas razões, relatos e análises auxiliados por números devem ser apresentados considerando-se a perspectiva histórica.

Para ilustrar esse ponto, ressalta-se que a avaliação quantitativa da fome e de seus determinantes passaram a ter espaço nas agendas de pesquisas e políticas principalmente na segunda metade do século XX, pelo reconhecimento da fome como problema social no pós Segunda Guerra. Nesse contexto, criou-se o sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Em 1948, *A Declaração Universal dos Direitos Humanos* destacou a importância do acesso a uma alimentação adequada (DHAD), ao proclamar que “Toda pessoa tem direito uma vida adequada que lhe assegure, assim como sua Família, a Saúde e o Bem-estar e, em especial, a Alimentação”. O reconhecimento desse direito no fórum das Nações Unidas baseou-se na compreensão da relação causal entre a fome e as desigualdades socioeconômicas.

A fome, em primeiro lugar, é retratada pela condição física das pessoas medida por estatísticas antropométricas. De fato, a desnutrição é a consequência da fome que mais chama atenção. Seu principal sintoma é a magreza causada por ingestão insuficiente de alimentos. Porém, os debates e as pesquisas realizados pelo DHAD indicaram que, com o passar do tempo, pessoas sem problemas de peso ou obesas também podem ter má-alimentação e consumir produtos não saudáveis. Ao final do

século XX, então, apresenta-se como problema de saúde pública pessoas com sobrepeso e/ou malnutridas; de tal forma que o perfil nutricional e dados qualificados sobre consumo e hábitos alimentares também se tornaram relevantes dentro do conceito mais amplo de segurança alimentar.

O conceito Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi apresentado em 1996, no *Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, e compreende “o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome” e a percepção do indivíduo sobre sua experiência de acesso e consumo de alimentos. Assim, a segurança alimentar existe quando as pessoas possuem, a todo momento, acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos que satisfazem as necessidades energéticas diárias e preferências alimentares dos indivíduos, garantindo uma vida ativa e saudável. Em contrapartida, a “insegurança alimentar é um processo progressivo, que é gerenciado por meio de táticas no nível domiciliar e individual de maneira distinta, sendo que no geral, os adultos começam a pular refeições ou diminuir porções de alimentos para depois as crianças começam a passar por essa experiência, ou seja, uma situação ainda mais grave no âmbito familiar.” (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011)

As situações “intermediárias”, entre estar alimentado e os flagelos registrados nos anos 1980, também possuem manifestações nas condições de saúde das pessoas. O detalhamento conceitual expressa a natureza multifacetada desta condição social. De acordo com a FAO², as dimensões principais do DHAD e da SAN são: (i) disponibilidade física aos alimentos; (ii) acessibilidade física e econômica; (iii) aproveitamento nutricional dos alimentos; (iv) estabilidade temporal das três dimensões anteriores. De maneira que deficiência ou crise em uma ou mais dessas dimensões pode redundar na insegurança alimentar. (ORGANIZACIÓN..., 2011)

A disponibilidade física aos alimentos se refere à produção e oferta, ou seja, produção nacional, importações, estoques e ajuda alimentar, descontados das perdas pós-colheita e das exportações. A acessibilidade física e econômica faz alusão ao fato de que a produção de alimentos em si não é suficiente se não há ações que garantam sua

² Internacionalmente, desde que foi criada, a FAO tem a responsabilidade de monitorar o estado da situação da alimentação no mundo para habilitar a comunidade internacional a agir apropriadamente para garantir o direito universal a alimentação adequada universal. A divisão de estatística da FAO tem estado no *front* dos esforços para o desenvolvimento dos métodos e instrumentos de dados e disseminação de informações para responder à demanda pelo monitoramento da segurança alimentar efetiva.

distribuição à população, em particular aos mais vulneráveis. Há de se garantir, por meio da ação do Estado, a segurança alimentar nos domicílios. Entre os fatores de acessibilidade, encontram-se frequentemente questões relacionadas a renda e gastos.

O princípio da acessibilidade é, em algumas formulações do conceito de SAN, estendido aos meios de produção (terra, água, conhecimento, tecnologia, insumos etc.) e inclui o controle destes como dimensão do DHAD (SEGURIDAD..., 2011). Essa ampliação se justifica tendo em vista que a falta de acesso e controle é frequentemente a causa da insegurança alimentar e pode ter uma origem física (quantidade insuficiente de alimentos devido a vários fatores, como o isolamento da população, falta de infraestrutura...) ou econômica (ausência de recursos financeiros para comprar a preços elevados ou rendas baixas).

A dimensão do aproveitamento nutricional está ligada claramente ao âmbito do diagnóstico. Ingerir energia e nutrientes suficientes é resultado de boas práticas de saúde e alimentação, da correta preparação dos alimentos, da diversidade de dieta e da boa distribuição de alimentos dentro dos domicílios. Se esses fatores são combinados com a boa utilização biológica dos alimentos consumidos, obtém-se a condição nutricional dos indivíduos. A utilização biológica se refere aos resultados da ingestão e absorção individual dos alimentos. A inadequada utilização biológica pode ter como consequência a desnutrição e/ ou a má nutrição.

A dimensão da estabilidade temporal problematiza os contextos que exigirão atuação de políticas públicas, pois se refere em particular as soluções em situações transitórias de insegurança alimentar cíclicas ou sazonais associadas aos períodos de safra, tanto pela falta de alimento em determinados períodos do ano como pelo acesso a recursos de populações dependentes de certos cultivos, ou ainda por condiciones climáticas adversas (como secas e inundações), instabilidades políticas ou fatores econômicos (o desemprego, aumento do preço dos alimentos).

Após essa breve descrição do caráter multifacetado do DHAD e da garantia de SAN, aponta-se que a partir desses princípios são elaborados e refinados indicadores, como aproximação empírica da questão, para monitorar a efetiva proteção da vida digna. Nesse caso, pode-se citar o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável – que estabeleceu um conjunto de metas que expressam a garantia de acesso a alimentos saudáveis até 2030. A primeira meta do ODS 2 (2.1)

compreende, “Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano”³. Essa meta possui, como indicadores de monitoramento, a Prevalência de subalimentação e a Prevalência de insegurança alimentar que são associados a dimensão da acessibilidade da população aos alimentos. Há amplo conjunto de indicadores para acompanhamento das condições de saúde da população, entretanto, pode-se inferir que esses dois foram considerados indispensáveis no acompanhamento da questão nos diferentes países.

Os graus mais graves da segurança alimentar, conforme assinalado pelo conceito de SAN, são mensurados pela segunda meta do ODS 2 (2.2). Essa meta proclama acabar, até 2030, “com todas as formas de má-nutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas”. Para esses objetivos, os indicadores são as prevalências de atrasos no crescimento e de má nutrição nas crianças com menos de 5 anos de idade e prevalência de anemia em mulheres de 15 a 49 anos, segundo estado de gravidez. São medidas claramente obtidas e abordadas pelas áreas de saúde e abordando a SAN pela faceta do aproveitamento e utilização dos alimentos na condição física dos indivíduos.

Ressalta-se, em segundo lugar, que a fome não vem sozinha e, atualmente, não é o único indicativo de insuficiência de alimentos para manutenção de uma vida saudável. A fome em particular está positivamente correlacionada à desigualdade econômica-social. Além disso, o monitoramento de qualquer temática social, em particular o do DHAD, deve ser acompanhado por um sistema de indicadores que reflitam o bem-estar coletivo. Nesse vasto conjunto de possibilidades, pode-se identificar fatores correlacionados e determinantes da insegurança alimentar como as condições do ambiente em que o indivíduo está inserido, hábitos alimentares, condições de habitação e saneamento, acesso à saúde e educação efetivas, além de questões econômico-financeiras.

No presente texto, prioriza-se a análise dos níveis de pobreza, do mercado de trabalho e da renda e inflação. E a escolha deveu-se a natureza mercantil da economia

³ Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=2>

brasileira, ou seja, deveu-se ao fato de que “o acesso diário aos alimentos [em economias mercantis] depende, essencialmente, de a pessoa ter poder aquisitivo, isto é, dispor de renda para comprar os alimentos.” (HOFFMANN, 1995) Acrescenta-se ao quadro econômico, a partir de 2015, reversão da institucionalização de políticas que possuíam como fundamento o combate da insegurança alimentar (programa de merenda escolar e de manutenção de estoques reguladores de alimentos), além da alteração do contexto político para a orientação de formulação de políticas públicas de modo geral. Outro fato de grande impacto foi a pandemia de COVID-19 que reorientou as decisões econômicas de todos os agentes (países reviram suas políticas de importação e exportação de alimentos, paralisação de cadeias de suprimento e de logísticas mundiais e locais, redução da atividade econômica, direcionamento de recursos para o combate da pandemia e para cuidado dos infectados etc.).

Tendo em vista a reversão da orientação das políticas públicas para combate a segurança alimentar que se deu a partir de 2015, o impacto da pandemia na condição de acesso à alimentação de grande parte da população brasileira e as condições de disponibilidade dos alimentos acelerou o grau e o nível de insegurança alimentar no País. Assim, a insegurança elevou seu grau e atingiu um número maior de pessoas, estava em elevação antes da pandemia e se acelerou após o início desse último evento. Para tanto, recupera-se a memória da história da fome como agenda de política no Brasil e se relembra que a estratégia de invisibilização por meio da indisponibilidade de informações estatísticas sobre o tema com tempestividade ou por falta de transparência nas ações do Estado em vigor na década de 1970.

Ingressa-se então na análise dos indicadores ligados direta e indiretamente a avaliação de segurança alimentar já citados, apontando a reversão dos ganhos sociais alcançados por meio de política pública antes de 2015. Depois há a avaliação da aceleração da situação de insegurança alimentar no período da pandemia. Por último, se recupera as decisões que implicaram a desinstitucionalização de uma política de segurança alimentar a partir de 2015 como expressão do ódio a luta contra fome pelos grupos que assumiram o poder.

1. RESGATE HISTÓRICO DA FOME COMO AGENDA PARA POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Durante o século XX, o debate público acerca da fome estrutural no Brasil foi marcado pelo livro “A Geografia da Fome” de 1946 de Josué de Castro, entre outros. Não se pode deixar de mencionar os inúmeros registros críticos nas artes como o quadro “Os Retirantes” de Candido Portinari (1944) e a “Farsa da boa preguiça” de Ariano Suassuna (1960) que abordam a exploração da pobreza em várias dimensões (assédio sexual e moral, exploração econômica etc.)⁴. E, desde então, várias ações foram empreendidas por movimentos sociais e pela sociedade civil pautando a questão da fome e essas iniciativas se intensificaram a partir da década de 80 do século XX. Para ilustrar esse processo, recorda-se a campanha da fraternidade de 1985 - “Pão para quem tem fome” - e projeto criado pelo Herbert de Souza, o Betinho, em 1994 – “Natal sem Fome”⁵.

Além dos registros jornalísticos e das mobilizações da sociedade civil para denunciar a carestia e a indigência no Brasil, houve, a partir dos anos 70 do século XX, importantes iniciativas de caráter acadêmico, em particular, para sua mensuração, buscando combater a invisibilização histórica do problema⁶. Os principais indicadores, nesse contexto, foram as estatísticas antropométricas. De fato, a desnutrição é o mais visível problema estrutural da fome, sendo o baixo peso causado por má alimentação⁷.

Para as discussões da década de 80 sobre a fome no Brasil, o Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF), realizado em 1974/75, trouxe informações detalhadas a respeito da subalimentação e da desnutrição. Apesar de realizada nos anos 1970, os resultados completos da pesquisa só foram conhecidos em 1985 durante o processo de abertura democrática. Segundo o estudo, 67,0% da população apresentava um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), sendo que se estimou a condição de desnutrição

⁴ Fala de Clarabela, mulher de Aderaldo, o casal mais rico da cidade “E se eu encontrasse um que ficasse só pela comida e pela roupa? Se for alguém que está morrendo de fome, e que, por isso, aceita tudo? Se for alguém cuja derrota representa sua vitória?” (SUASSUNA, 2013, pg. 214)

⁵ Memorial... (2022); Qual... (s.d.); Vasconcelos (2005); Rodrigues (2020); Estudo... (1978, 1976); Nossa... (2014).

⁶ Leme (2014); Peliano (1993).

⁷ No caso das crianças, há forte indicativo de desnutrição quando o peso não aumenta ou regride na curva de crescimento (relação peso e altura). Outro indicador associado a esse quadro clínico é a relação peso e idade. (A ALIMENTAÇÃO..., 2021)

energético-proteica em: (i) 46,1% dos menores de cinco anos; (ii) 24,3% dos adultos e idosos brasileiros do sexo masculino; e (iii) 26,4% do feminino. Sobretudo, o ENDEF reafirmou que a fome no Brasil é resultado da má distribuição de renda e, portanto, o estudo combateu a percepção ideológica que as pessoas passam fome por ignorância (FOME..., 1985).

Entre 1988 e 2000, observam-se lacunas na realização dos inquéritos populacionais de saúde e nutrição. Em 1989, foi realizada a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN) e, em 1996, a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS)⁸. Na década de 2000, a retomada da realização periódica de inquéritos nacionais reforçou a documentação sobre a epidemiologia nutricional da população, destacando-se as Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF) de 2002/03 e a PNDS de 2006. Nesse período, conforme a POF 2002-03 – na comparação ao ENDEF, a PNDS e a POF 1995-96 –, o declínio da desnutrição foi especialmente entre as crianças do Nordeste rural e, de modo geral, as crianças de famílias pertencentes aos dois primeiros quintos da distribuição nacional da renda familiar. Até a década de 90, a desnutrição infantil estava, então, presente em grupos populacionais mais pobres do Brasil, aumentando a incidência de doenças infecciosas e desempenhando um papel importante na sequência de eventos que levavam ao óbito.

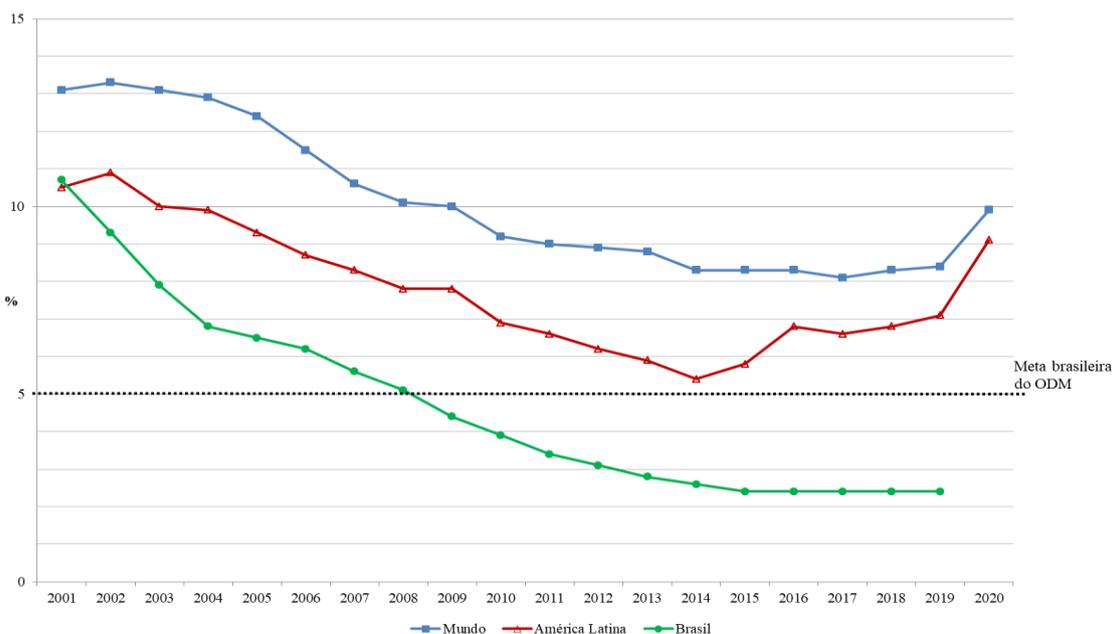
Em 2008/09, foi realizada uma nova POF que, além do levantamento da disponibilidade de alimentos no domicílio, incluiu um módulo sobre consumo alimentar. Um importante marco foi a inclusão do suplemento de Segurança alimentar na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2004, repetida em 2009 e 2013. Nesse período, esses resultados corroboraram a avaliação da saída do Brasil do mapa da fome em 2014. Além de alcançar o objetivo de combate à desnutrição, refletiu resultados de várias políticas de combate à desigualdade e à pobreza.

⁸ Pesquisa nacional de demografia e saúde da mulher e da criança (PNDS) avaliação da segurança alimentar nos domicílios onde residiam mulheres em idade fértil e crianças menores de 5 anos.

2. AVALIAÇÃO DA PREVALÊNCIA DE SUBALIMENTAÇÃO E DE INSEGURANÇA ALIMENTAR

Um indicador tradicional para mensuração do estado nutricional é a prevalência de subalimentação (*Prevalence of undernourishment - PoU*⁹), que, do ponto de vista operacional, compreende a condição pela qual uma família ou um indivíduo não tem acesso, regularmente, a uma quantidade de alimentos que cubra sua necessidade normal de energia para uma vida saudável. Assim, em geral, as fontes de informação para cálculo desse indicador são despesas com alimentos estimadas em pesquisas domiciliares e informações antropométricas para adultos e crianças oriundas de bases de dados ou pesquisas (FAO et al, 2021, p.170-173).

Gráfico 1- Prevalência de Subalimentação – Mundo, América Latina e Brasil -2001-2020



Fonte: FAO, Statistics Division.

⁹ Trata-se de um indicador que FAO vem aprimorando a metodologia desde seu primeiro desenvolvimento na década de 1940. Assim, a primeira edição do relatório *State of Food and Agriculture* foi publicada em 1947 [https://www.fao.org/publications/sofa/sofa-2021/en/] e a avaliação da desnutrição neste relatório foi baseada na comparação das ofertas médias de alimentos com as necessidades médias dos alimentos da primeira edição até 1967. Com base no trabalho de P.V. Sukhatme (1961), introduziu-se, a partir de 1968, um método para estimar a porcentagem daqueles que, na população, possuem o risco de não ter comida suficiente. Em 1974, o método foi atualizado para a estimação da prevalência inadequada de acesso à alimentação (“prevalência de subalimentação”) (The FAO..., 2016; FOOD..., 2003; NAIKEN, 2003). A última publicação com considerações a respeito de atualizações metodológicas é de 2013 (FOOD..., 2013).

Entre 1996 e 2006, em relação ao estado nutricional, a prevalência de déficit de peso para a idade em crianças menores de cinco anos de idade caiu de 4,2% para 1,9%¹⁰; enquanto déficit de altura x idade caiu de 13,5% para 6,8% (MONTEIRO et al, 2009, Tabela 1)¹¹. E esse cenário vinha se mantendo em queda no País¹². Nesse contexto, houve uma alteração da natureza do problema alimentar já apontado no debate sobre insegurança alimentar. Apesar de não possuírem déficit de peso x altura, as crianças passaram a condição de “anêmicos” ou acumularam ainda na infância fatores de risco que levam ao desenvolvimento de doenças graves na idade adulta.

De acordo com a FAO, em 2014, a prevalência de subalimentação no Brasil alcançou 2,6% da população brasileira. Isto significa que o país havia cumprido a meta do Programa Mundial de Alimentos de reduzir pela metade o número de pessoas em subalimentação. Segundo o Relatório Estado da Insegurança Alimentar no Mundo (ORGANIZACIÓN..., 2015), o Brasil saiu de 10,7% em 1990 para menos de 5% em 2012-2014, considerado o limite estatístico da medida, abaixo do qual o país havia superado o problema da fome. Porém, essas ações tomadas pelo poder público até 2015 foram desarticuladas a partir de 2016 e não foram substituídas por novas políticas públicas. A fome, então, deixou de constar como prioridade e de ser pautada nas agendas de discussões do Estado. A crise da pandemia do COVID19 somente evidenciou a desarticulação das estruturas para operacionalização de políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade e tornou mais grave a trajetória de aumento da carestia.

Para o período de 2015 a 2021, o trabalho *Panorama da Obesidade em Crianças e Adolescentes*¹³ realiza avaliação de estatísticas antropométricas elaboradas a partir das informações disponíveis no Sistema de Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) do MS. Esse estudo, apresenta, entre os indicadores, a avaliação do Índice de Massa Corporal (IMC) por Idade nos seguintes grupos de idade: 0 a 4, 5 a 9, 10 a 19 anos, e o total de 0 a 19 anos. Trata-se de informação complementar ao indicador PoU, em especial para o período da pandemia para o PoU não está disponível.

¹⁰ Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ldb2012/g10.htm>

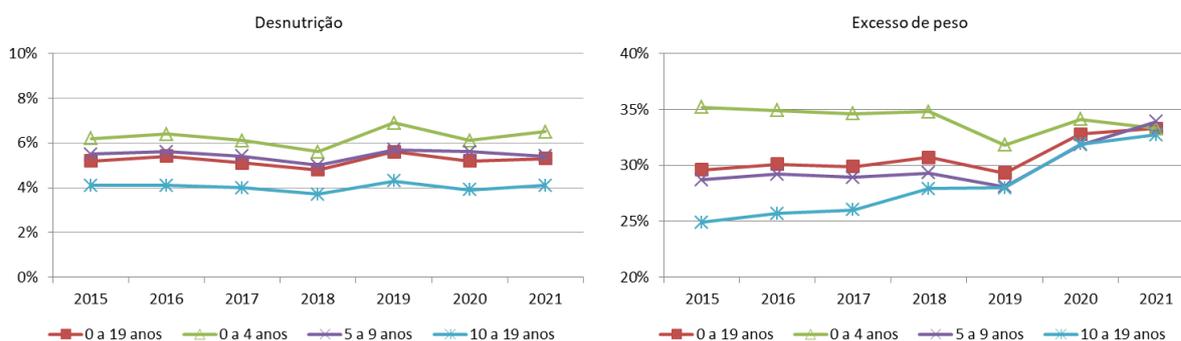
¹¹ Disponível em: <https://sisaps.saude.gov.br/sisvan/>

¹² Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/seguranca-alimentar-nutricional/597-proporcao-de-criancas-de-ate-cinco-anos-de-idade-com-prevalencia-de-deficit-ponderal-com-peso-baixo-ou-muito-baixo-para-sua-idade?filters=1,2049>

¹³ Disponível em: <https://panorama.obesidadeinfantil.org.br/>

De acordo com o Gráfico 2, para todos os grupos de idade, o IMC apresentou tendência a queda entre 2015 e 2018 e tendência de alta de 2018 a 2021 para a desnutrição, sendo o ano de 2019 com maior percentual (5,6%). Para o excesso de peso, o IMC apresentou-se estável entre 2015 e 2018 e ascendente entre 2020 e 2021 (33,3% e 33,0%, respectivamente). Ou seja, houve agravamento da situação de má-nutrição (desnutrição e excesso de peso) de crianças e adolescentes durante o período da pandemia.

Gráfico 2 – Desnutrição e excesso de peso por grupos de idade – Brasil – 2015-2021

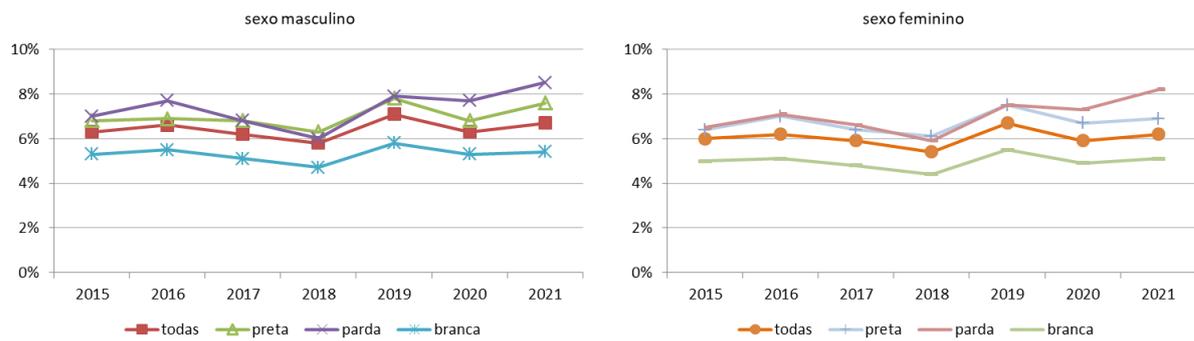


Fonte: Panorama da Obesidade em Crianças e Adolescentes.

<https://panorama.obesidadeinfantil.org.br/>

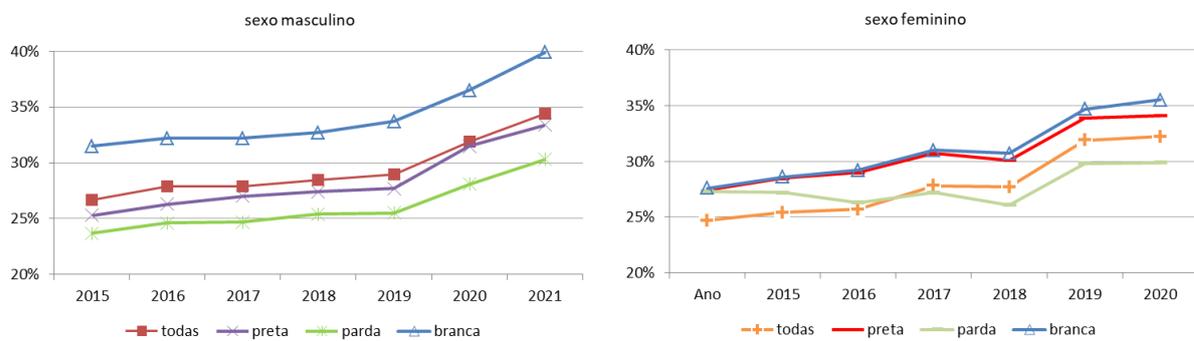
A desnutrição é mais severa no grupo de idade 0 a 4 anos. Dentro deste grupo, os meninos pretos e pardos apresentaram níveis mais elevados de desnutrição em relação aos demais grupos (Gráfico 3). Sobretudo, entre 2018 e 2021, o maior crescimento da desnutrição foi entre os meninos pardos, passando de 6,0% para 8,5%. Entre as meninas, os mais elevados patamares de prevalência de desnutrição foram entre as de cor/raça parda, saindo de 5,9% para 8,2%. O excesso de peso (Gráfico 4), ao revés, foi registrado em maior nível entre os brancos e com crescimento significativo no período da pandemia para o grupo de idade de 10 a 19 anos. Em 2015, 31,5% dos meninos de cor/raça branca registraram excesso de peso, em 2018, 32,7% e, em 2021, 39,9%. Entre as meninas brancas, 27,6% apresentaram sobrepeso em 2015, 31,0% em 2018 e 35,5% em 2021. As adolescentes pretas também apresentaram ICM acima da média para todas as cores/raças, sendo 27,4% em 2015 e 34,1% em 2021. Assim, os resultados dessa pesquisa reafirmam a correlação entre condições socioeconômicas e de má-alimentação, aqui claramente capturada pela variável cor/raça.

Gráfico 3 – Desnutrição, 0 a 4 anos, por sexo segundo cor/raça – Brasil – 2015-2021



Fonte: Panorama da Obesidade em Crianças e Adolescentes. <https://panorama.obesidadeinfantil.org.br/>

Gráfico 4 – Excesso de peso, 10 a 19 anos, por sexo segundo cor/raça – Brasil – 2015-2021

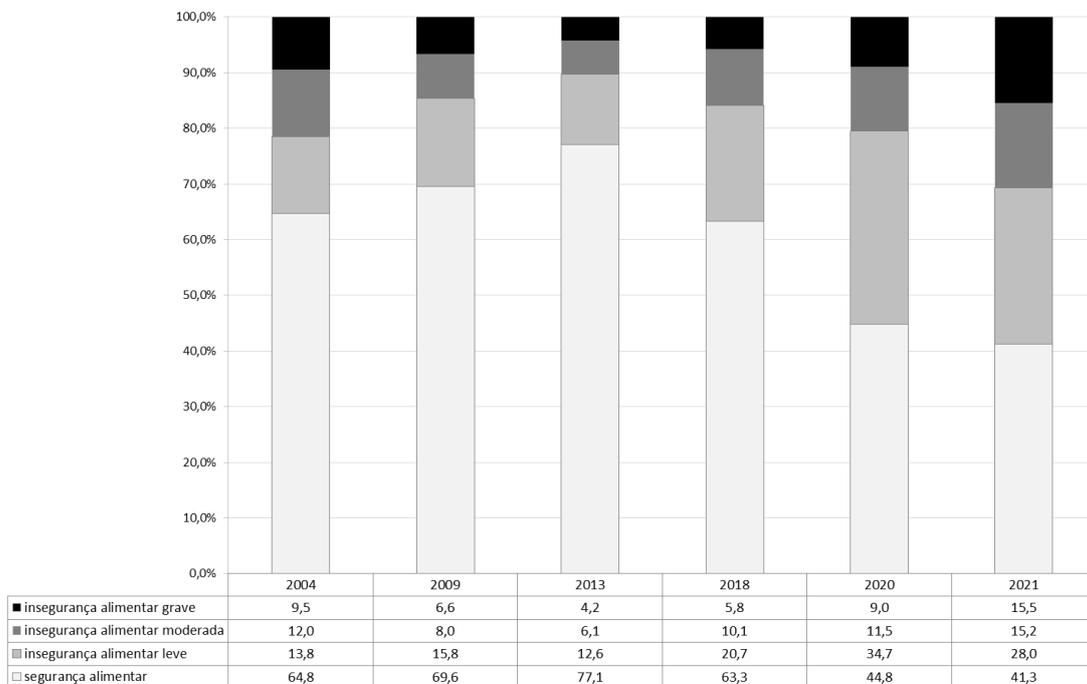


Fonte: Panorama da Obesidade em Crianças e Adolescentes.

Outro importante indicador nessa discussão é o de avaliação de insegurança alimentar, uma vez que a desnutrição e subalimentação estão positivamente relacionadas com o acesso a alimentos em qualidade suficiente para garantir uma vida saudável (BENTES; CERQUEIRA, 2022), de tal forma que problemas de sobrepeso passam a estar relacionados à insegurança alimentar moderada (COUTINHO; GENTIL; TORAL, 2008). Conforme mencionado, a POF 2002-03 trouxe evidências, reafirmadas por outras pesquisas, que a obesidade não é um problema oposto à fome, e se deve ser considerada como uma consequência em populações de baixos rendimentos. Assim, o indicador de prevalência de segurança alimentar se define como a probabilidade de uma diminuição drástica do acesso aos alimentos ou dos níveis de consumo devido a riscos ambientais, sociais ou uma reduzida capacidade de resposta.

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)¹⁴ é uma medida que expressa acesso aos alimentos e uma escala que mede a percepção e vivência de insegurança alimentar e fome no nível domiciliar e compreende uma forma de parametrização de perguntas aos indivíduos para a identificação do seu grau de segurança alimentar e de seu domicílio. Com o objetivo de produzir uma escala própria para a realidade brasileira, reuniram-se cinco instituições de pesquisa no Brasil (UNICAMP, UnB, UFPB, INPA e UFMT) em 2003 e 2004.¹⁵ Resgata-se no presente trabalho que, nesse processo de pesquisa, o IBGE colaborou aplicando a proposta da EBI) no Suplemento de Segurança Alimentar na PNAD em 2004, cujos resultados apresentaram consistência.

Gráfico 5 - Prevalência Domiciliar de Segurança Alimentar e graus de Insegurança Alimentar – Brasil – 2004/2009/2013/2018/2020/2021



Fontes: PNAD 2004, 2009 e 2013; POF 2018; Inquérito VigiSAN 2020 e 2021.

No gráfico 5, observa-se o aumento da segurança alimentar entre 2004 e 2013 passando de 64,8% dos domicílios em 2004 para 77,1%, em 2013. Nota-se, ainda que

¹⁴ A EBIA propicia a medida da Insegurança Alimentar por meio de 15 itens que originaram as perguntas pesquisadas na PNAD. A aplicação da EBIA permite identificar os domicílios com condição de Segurança Alimentar e classificar os que estão em Insegurança Alimentar segundo os seguintes níveis: leve, moderada e grave.

¹⁵ O processo de adaptação da escala americana ao contexto brasileiro está descrito em Kepple e Segall-Corrêa (2011).

em 2013, a proporção de domicílios com insegurança alimentar leve foi estimada em 12,6%, com insegurança alimentar moderada, 6,1% e, com insegurança alimentar grave, 4,2%. Em comparação com 2018, o quadro se reverteu com redução da proporção de domicílios com segurança alimentar para 63,3% e aumento importante dos domicílios com insegurança alimentar leve, 20,7%.

No período da pandemia, 2020 e 2021, foram realizados 2 inquéritos denominados *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil* (VigiSAN) em projeto coordenado pelo Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN). Esses inquéritos indicam que houve aumento da proporção de domicílios onde os moradores relataram situação de insegurança alimentar. O número de domicílios brasileiros que se encontrava em insegurança alimentar leve caiu de 34,7% para 28,0% entre esses 2 anos. Em contrapartida, com relação à proporção de domicílios com insegurança alimentar moderada, ocorreu um crescimento de 11,5% para 15,2%. Além disso, também a insegurança alimentar grave (parcela da população que pode experimentar situação de fome) aumentou de 9,0% para 15,5%. Em suma, a insegurança alimentar (que é o somatório da moderada e a grave) passou de 20,5% em 2020 para 30,7% em 2021. Não se pode perder de vista que em 2004, a proporção de domicílios em insegurança alimentar moderada e grave era 21,5%. Em suma, quando ocorreu o choque da pandemia da COVID19, a segurança alimentar dos domicílios brasileiros já havia recuado como resultado da precarização da vida, sem o suporte adequado e efetivo de ações do Estado à população.

3. OUTRAS DIMENSÕES DA FOME

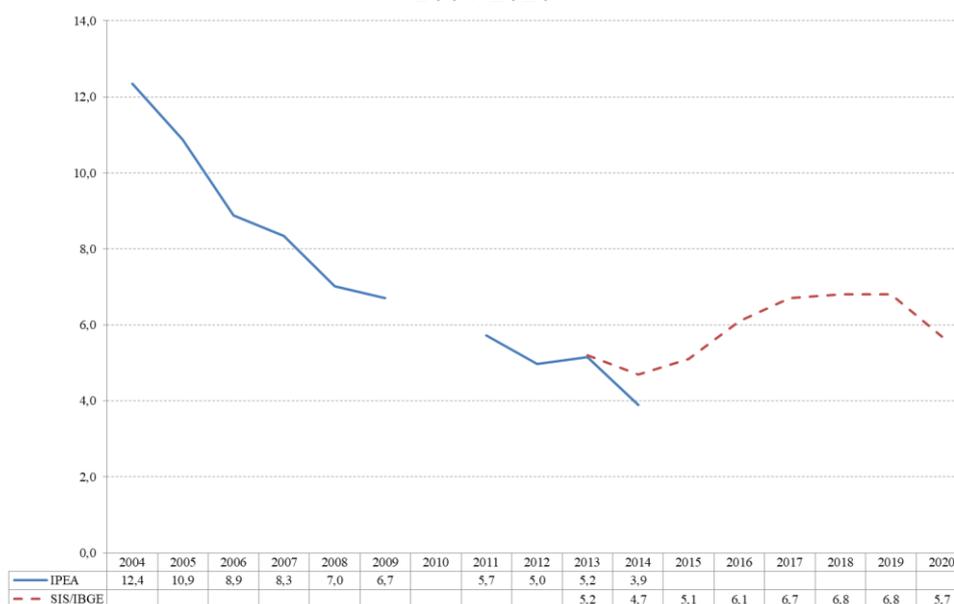
Conforme mencionado anteriormente, a insegurança alimentar está intimamente relacionada com a vulnerabilidade que, por sua vez, compreende as características e as circunstâncias de uma comunidade, sistema ou bem que os tornam suscetíveis aos efeitos danosos de uma ameaça. Os diversos aspectos da vulnerabilidade surgem de fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais. A mensuração de eventos sociais captura aspectos da realidade como fotografias e o argumento de que o Brasil havia saído do mapa da fome segundo o indicador Pou foi acompanhado da análise de outros fatores, além do indicador de prevalência de insegurança alimentar. No caso do Brasil, avaliação da pobreza, condições de mercado de trabalho e inflação - além de hábitos

alimentares, habitação, condições de saúde, acesso à educação, entre outros – são fundamentais quando a perspectiva é de reconhecimento coletivo da vida digna como direito humano.

3.1 Pobreza

A principal estatística é a proporção da população que vive com renda abaixo da linha da pobreza. Há, contudo, amplo debate sobre qual o conceito de pobreza deve ser utilizado como referência para análise desses dados. Do ponto de vista operacional, definem-se valores de rendimento médio *per capita* abaixo dos quais a população é considerada pobre ou extremamente pobre. Utiliza-se, no presente texto, a definição de linha adotada pelo Banco Mundial para países de baixa renda (US\$ 1,90 PPC 2011/dia).

Gráfico 6 - Proporção de pessoas vivendo com US\$ 1,90 PPC 2011/dia – Brasil – 2004-2020



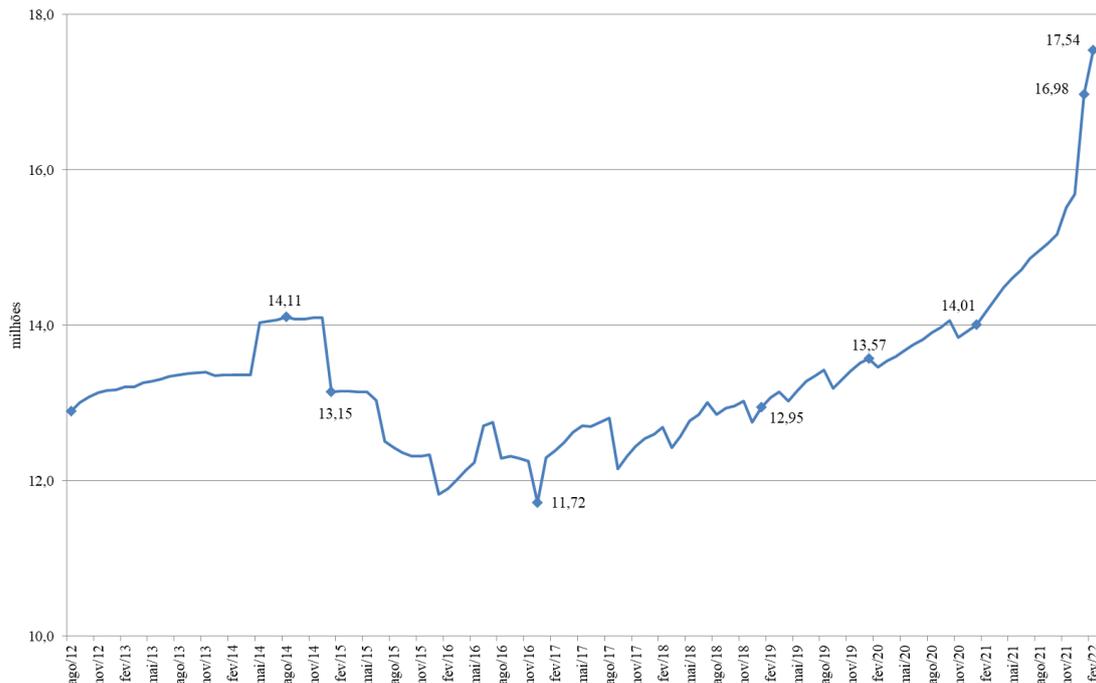
Fonte: IPEA (CALIXTRE; VAZ, 2015); SIS (Síntese..., 2021).

Nota: (1) IPEA: dados foram calculados a partir das PNAD; (2) SIS/IBGE: dados foram calculados a partir das PNAD-C; (3) Em 2010, não há realização da PNAD por ser ano de CENSO.

Há no período de 2004 a 2020, duas fontes de informação, a saber: (i) para o período 2004-2014, são citados os cálculos publicados por Calixtre e Vaz (2015) com base na PNAD; (ii) para 2012-2020, Síntese de Indicadores Sociais 2021(SIS 2021), com cálculos baseados na PNAC-C. Para os anos 2004 a 2012 (exceto 2010, por ser ano de realização de CENSO), de acordo com gráfico 6, a taxa de pobreza (ou população

vivendo com menos do que US\$ PPC 1,90 por dia) caiu de 12,4% para 5,0%. De acordo com a SIS 2021, fonte para o período de 2012 a 2020, há redução da pobreza entre 2012 (6,0%) e 2014 (4,7%). A partir de 2015, o percentual de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza volta a subir (5,1%), ficando estável entre 2017 e 2019 (6,7% e 6,8%). Em 2020, reduz para 5,7%, porém ainda maior que os anos de 2013 (5,2%) e 2015 (5,1%) (SÍNTESE..., 2021).

Gráfico 7 - Famílias inscritas no Cadastro Único em situação de extrema pobreza – Brasil – 2012-2022



Fonte: Ministério da Cidadania, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, VIS DATA 3 beta.

Outra importante fonte de informação é o número de famílias inscritas Cadastro Único em situação de extrema pobreza (renda *per capita* de R\$ 0,00 a R\$89,00). Em janeiro de 2019, havia 12,95 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza e em janeiro no ano seguinte, 13,57 milhões, ou seja, crescimento de 4,08%. Em janeiro de 2021, havia 14,01 milhões correspondendo a aumento de 3,21%. Um ano depois, 2022, o número subiu para 16,98 milhões, ou seja, quase 3 milhões de pessoas a mais, equivalendo a variação de 21,15%.

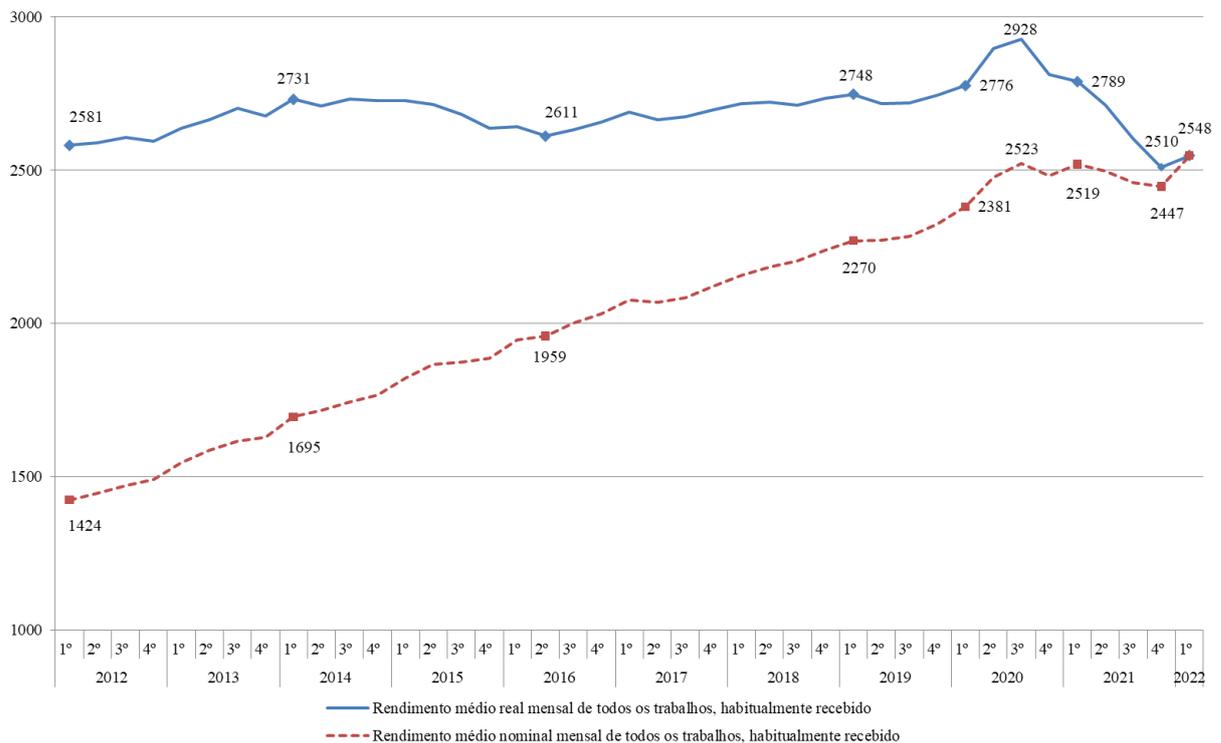
A principal medida do governo federal foi Renda Básica Emergencial (Lei nº 13.982/2020) que compreendeu a concessão de 3 parcelas de R\$ 600, aprovada pela Câmara dos Deputadas em abril 2020. “Em meados de junho de 2020, o benefício

atingia 61 milhões de pessoas. A título de comparação, o Programa Bolsa Família amparava, em abril de 2020, um total de 14,3 milhões de famílias (43,7 milhões de pessoas ao todo), com um benefício médio por família de R\$ 175,00.” (BARBOSA; PRATES, 2020) De acordo com SIS (SÍNTESE..., 2021), os resultados do gráfico 6 e 7, para o ano de 2020, refletiram os resultados dessa política qual seja atenuaram fortemente o aumento da pobreza. Porém, a reedição do programa em 2021, apesar do crescimento do número de beneficiários, não obteve o mesmo resultado de atenuação da pobreza.

3.2 Renda e mercado de trabalho

Como o principal acesso a alimentos no Brasil é realizado via mercado, a evolução da renda média e das condições do mercado de trabalho são fundamentais para entender a evolução insegurança alimentar no Brasil. O rendimento médio real mensal registrou queda entre o 1º trimestre de 2014 (R\$ 2.731) até 2º trimestre de 2016 (R\$ 2.611) (Gráfico 8). No 1º trimestre de 2019, a renda média real estimada foi R\$ 2.748, ou seja, 0,62% maior que a renda de 2014. Do 1º trimestre de 2019 até o 3º trimestre de 2020, ocorreu crescimento do rendimento real, alcançando R\$ 2.928. A partir de então houve redução acentuada do rendimento real. No 1º trimestre de 2022, estimou-se rendimento médio real mensal de R\$ 2.548 (redução de 12,98% em relação ao 3º de 2020). Além de perder para o processo inflacionário, somou-se a essa redução nominal da renda que, entre o 3º trimestre de 2020 e o 4º de 2021, caiu de R\$ 2.928 para R\$ 2.510. No 1º trimestre subsequente, a renda nominal atingiu R\$ 2.548. Entre 3º trimestre de 2020 e o 1º, de 2022, o decréscimo correspondeu a -12,98%.

Gráfico 8 - Rendimentos médios mensais real e nominal de todos os trabalhos, habitualmente recebidos – Brasil – 1º trimestre 2012-1º trimestre 2022



Fonte: PNAD-C Trimestral.

A redução do rendimento real e nominal reflete a precarização do mercado de trabalho e a estagnação econômica que se instalou a partir de 2014 (MATTEI; HEINEN, 2020). A recessão de 2015-2016 e o ritmo lento do crescimento econômico em 2017 explicaram o comportamento de grande parte dos indicadores relacionados ao mundo do trabalho¹⁶. As taxas de desocupação e de subutilização se elevaram no período em relação aos resultados alcançados entre 2012 e 2014. A mudança na dinâmica do consumo das famílias associada à redução dos investimentos (públicos e privados) corroboraram para uma inflexão na estrutura do mercado de trabalho no Brasil a partir de 2015 com aumento da desocupação e da subutilização da força de trabalho (POCHMANN, 2018). Somam-se, a esses processos, os efeitos da reforma trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467 de 2017¹⁷) entre os quais a modalidade de contrato de trabalho intermitente, que compreendeu uma nova modalidade que permite pagar o trabalhador por períodos trabalhados, mas com os mesmos direitos dos demais contratos de

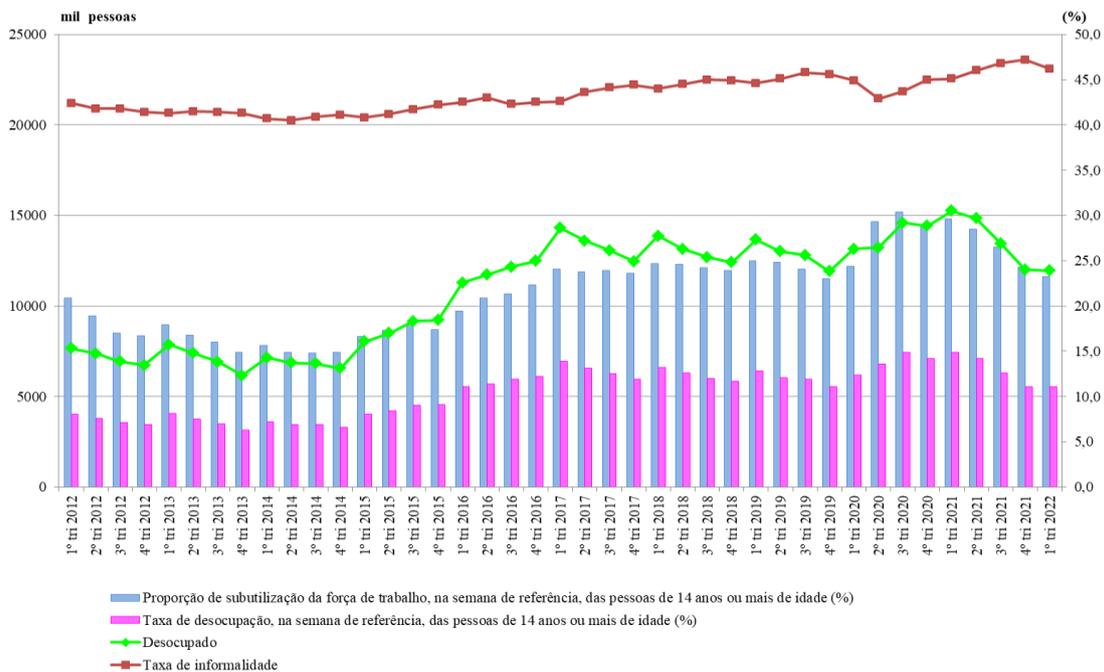
¹⁶ A variação, em volume, da Agropecuária, no ano de 2017, foi a principal contribuição para o resultado não nulo e deveu-se às condições climáticas favoráveis que contribuíram para o crescimento da produção e o ganho de produtividade em diversas culturas, entre elas milho e soja (INDICADORES..., 2017).

¹⁷ Novas... (2022).

trabalho.¹⁸ Além disso, os trabalhadores que perderam seus empregos formais buscaram sobrevivência em trabalho por aplicativo e que, apesar da aparência de prestação de serviços, oblitera relações de assalariamento e de exploração do trabalho (ANTUNES, 2020).

A pandemia agravou o problema, uma vez que impactou enormemente as micro e pequenas empresas responsáveis pela maior parte dos empregos formais e que paralisaram suas atividades. No ano de 2020, a taxa de desocupação acelerou, passando de 12,4% no 1º trimestre para 14,9%, no 4º. A proporção de subutilização, no mesmo período, cresceu de 24,4% para 30,4%.

Gráfico 9 - Número de pessoas desocupadas, proporção de subutilização da força de trabalho potencial e taxa de desocupação e taxa de informalidade – Brasil – 1º trimestre 2012-1º trimestre 2022



Fonte: PNAD-C.

As ações do governo no 1º semestre de 2020 redundaram, ao final, em duas Medidas Provisórias, a saber: a MP nº 927 de 22 de março e a MP nº 936 de 1º de abril. A MP nº 927, com o fim de flexibilizar regras trabalhistas para preservação do emprego e da renda até 31 de dezembro de 2020, trouxe as seguintes mudanças: (i) regulamentou o teletrabalho; (ii) permitiu a antecipação de férias individuais; (iii) a concessão de

¹⁸ No que diz respeito a férias, 13º salário e demais benefícios e as tarefas a serem executadas deverão ser informadas ao trabalhador sempre com 3 dias de antecedência e este pode aceitá-la ou não.

férias coletivas; (iv) o aproveitamento e a antecipação de feriados; (v) a utilização de banco de horas; (vi) admitiu a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho; e (vii) a suspensão contratual para participação em curso ou programa de qualificação profissional; e (viii) suspensão parcial ou integral do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) durante o período de vigência da MP. Esta MP teve vigência somente por 4 meses, pois não foi votada no prazo regimentar no Senado.¹⁹

A segunda ação do governo foi a criação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER) pela MP nº 936 e publicado como Lei nº 14.020, 06.07.2020. Esta medida permitiu que empregadores e empregados acordassem redução da jornada de trabalho e do salário ou suspensão do contrato de trabalho. A redução poderia ser de 25%, 50% ou 70%, por até três meses. No caso de suspensão do contrato, o governo concedia um benefício complementar, baseado no valor de seguro-desemprego ao qual o trabalhador teria acesso.

O escopo dessa medida foi o mercado formal com população alvo bem menor do que o a população alvo da concessão do auxílio emergencial de R\$ 600. Por isso, o impacto na economia foi menos perceptível, embora “Até 26 de maio de 2020, haviam sido selados [8,2 milhões] acordos. Desse total, 4,4 milhões foram de caráter suspensivo, 1,2 milhão com redução de jornada de 25%, 1,4 milhão com redução de 50%, 991 mil com redução de 70% – e pouco mais de 160 mil foram postos de trabalho intermitentes, que não se relacionam propriamente com a” PEMER (BARBOSA; PRATES, 2020).

Como a Lei nº 14.020 possuía vigência até 31.12.2020²⁰, no ano de 2021, o governo editou a MP 1.045, de 28.04.2021, instituindo o Novo PEMER. Esse programa trouxe algumas novidades em relação ao PEMER de 2020 (CALVET, 2021), mas no geral repetiu o programa anterior. Sua vigência foi curta e terminou em 1º de setembro quando o texto aprovado pela Câmara foi rejeitado pelo Senado. A justificativa para o arquivamento do projeto foi a sua transformação em uma “minirreforma trabalhista” tendo em vista os inúmeros acréscimos ocorridos na Câmara dos Deputados (CASTRO,

¹⁹ Disponível em: <https://tmbj.com.br/a-perda-de-vigencia-da-medida-provisoria-no-927-2020/>.

²⁰ Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

2021). E o mesmo fim teve a MP nº 1.046²¹, também do dia 28.04.2021, que compreendeu uma atualização da MP nº 927 descrita anteriormente, qual seja não foi votada no prazo regimental na Câmara dos Deputados.²²

Em 2022, o governo reeditou a MP nº 1.046 (sendo, por sua vez, espelho da 927/2021) exceto nos quesitos de suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho e de contratos de trabalho para participação em curso ou programa de qualificação profissional. Ao contrário de suas antecessoras, a MP nº 1.109, de 28.03.2022, foi promulgada pelo Congresso Nacional com tramitação acelerada (SENADO..., 2022). A MP também retoma, com algumas mudanças, regras do PEMER, adotado durante a crise causada pela pandemia de covid-19. A partir da vigência da Lei nº 14.437 de 15.08.2022, as regras de flexibilização previstas serão válidas em todas as circunstâncias para as quais for decretado o estado de calamidade pública (em âmbito nacional ou em âmbito estadual, distrital ou municipal).

A avaliação dos efeitos concretos, dada a vigência desse conjunto de novas regras, precisa considerar o contexto de agravamento da pandemia da COVID-19 e o início conturbado do processo de vacinação em 2021. Nesse contexto, a taxa de desocupação, no Brasil, no 1º trimestre de 2022, foi estimada em 11,1%. Este indicador ficou estável em relação ao 4º trimestre de 2021. Quando comparada com o 1º trimestre de 2021 (14,9%), a taxa apresentou redução de 3,8 pontos percentuais. Nesta última comparação temporal, evidencia-se o aumento da taxa de informalidade que é calculada a partir das informações de posição da ocupação e categoria do emprego no trabalho principal²³. Assim, se reduziu a taxa de desocupação e de subutilização, porém aumentou a informalidade. Ou seja, as pessoas estão retornando aos empregos, porém em condições piores do que antes da pandemia. O que se refletiu, em última instância, na redução do nível médio de renda da população.

3.3 Inflação

O processo inflacionário reduz o poder de compra da renda. Quando a inflação está maior nos itens de alimentação afeta mais severamente a população com

²¹ Disponível: <https://www.pontotel.com.br/mp-1046/>

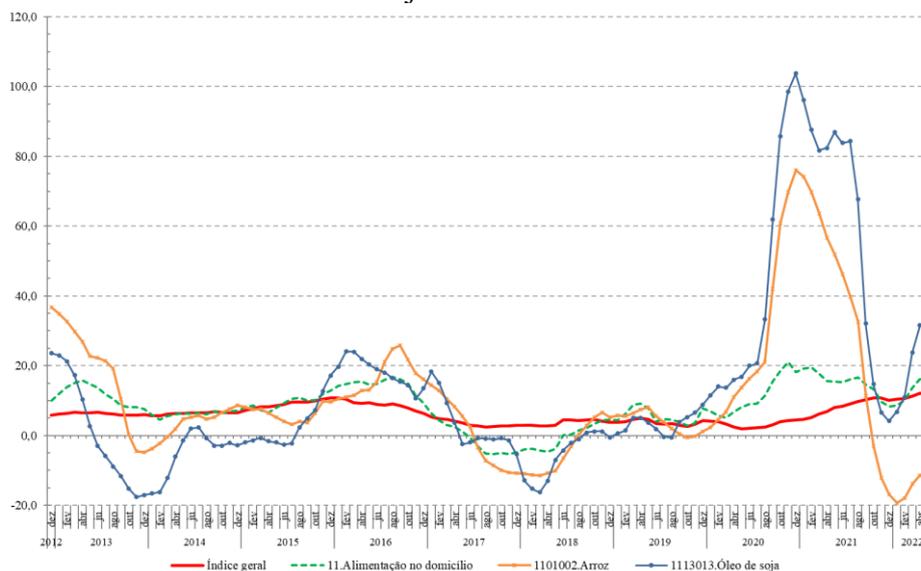
²² Disponível: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279514>

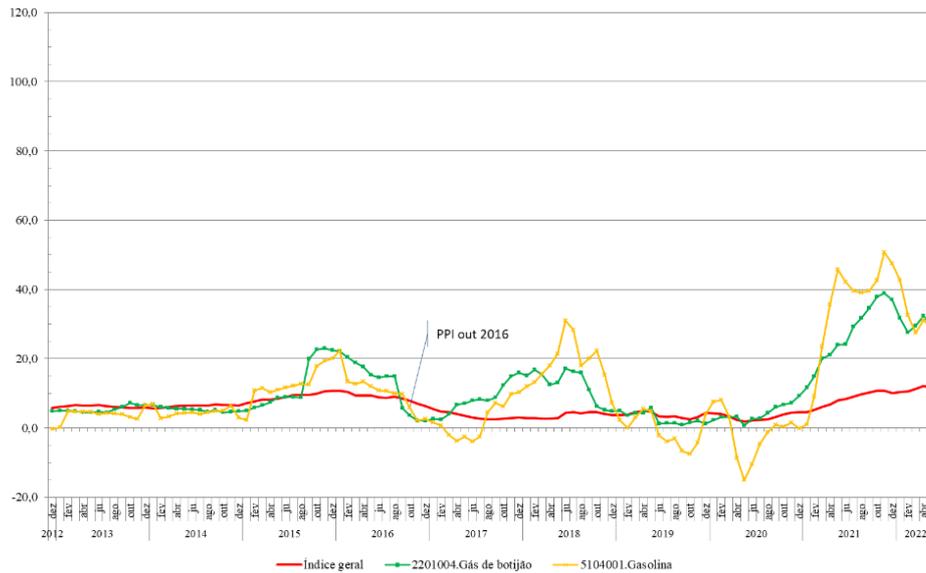
²³ Empregado no setor privado, exclusive trabalhador doméstico - sem carteira de trabalho assinada, Trabalhador doméstico - sem carteira de trabalho assinada, Empregado no setor público, exclusive militar e funcionário público estatutário - sem carteira de trabalho assinada e Conta própria.

rendimentos mais baixos pelo peso que as compras de alimentos possuem em sua cesta. Segundo a POF 2017-18, a segunda maior despesa para a população que recebe até R\$ 1.908 é com alimentação (22,0%) atrás de habitação (39,0%). À medida que a renda sobe esse percentual de despesa com alimentação reduz, para os que ganham mais de R\$ 23.850 representa 7,6%. Ainda, segundo a POF 2107-18, 16,7 milhões de famílias estavam na classe de rendimento de até R\$1.908, ou seja, 24,2%. Estavam na classe superior, acima de R\$ 23.850, 1,7 milhão de famílias ou 2,5%. Em suma, a maior parte dos brasileiros compromete grande parte de sua renda com alimentos.

O processo inflacionário até 2015 foi em grande medida em serviços, devido à elevação da renda e o baixo efeito de elevação de juros como instrumento de controle desse gasto. A inflação nesse período, em particular no ano de 2015, foi acompanhada pela desvalorização do câmbio que foi uma das medidas adotadas pelo governo. Durante 2016, a trajetória de desvalorização do real frente ao dólar se reverteu e o controle da inflação foi realizado também em parte pela redução do crescimento da economia.

Gráfico 10 - IPCA - Variação mensal, acumulada em 12 meses, para o índice geral e subitens – Brasil - janeiro/2012-dezembro/2022

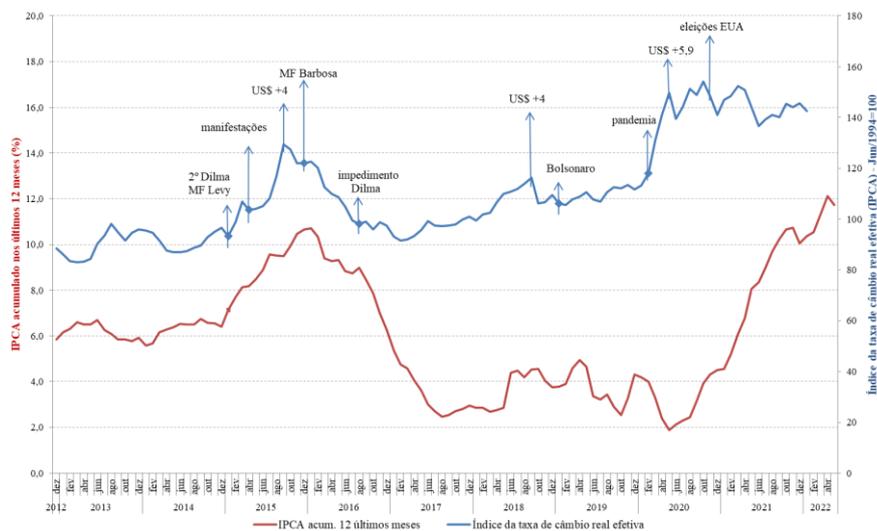




Fonte: IBGE.

Com a pandemia, o processo de desvalorização do real reverberou no preço dos alimentos internos. Inicialmente, a exportação da produção brasileira reduziu a oferta interna para atender o crescimento da demanda externa (a exemplo do arroz) e os preços para venda no mercado interno tinham como parâmetro o preço internacional, adicionado ao efeito da desvalorização do real.

Gráfico 11 - IPCA - índice geral variação acumulada em 12 meses e Índice da taxa de câmbio real efetiva (IPCA) - Jun/1994=100 – Brasil - jan /2012-dez /2022



Fonte: IBGE, BCB.

A trajetória de aceleração dos derivados de petróleo seguiu em certa medida essa mesma causalidade: a elevação do preço do petróleo no mercado internacional, a política de preço de paridade internacional (PPI) da Petrobrás somada a desvalorização do real. Além disso, o Brasil é importador de derivados de petróleo, destacando-se os combustíveis e os fertilizantes. Ambos são importantes insumos da produção agrícola, indicando também uma elevação dos custos que redundou em inflação mais alta.

4. A (DES)INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Entre os anos de 2006 e 2013, um período marcado por altas taxas de crescimento econômico, houve avanços em relação ao acesso à alimentação no Brasil, propiciados não apenas pelo crescimento do emprego formal, mas também por iniciativas públicas como o aumento real do salário mínimo; a ampliação das políticas de seguridade social e transferência de renda focalizadas; e um conjunto de políticas públicas que formam a base do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Foram criadas ou significativamente ampliadas nesse período várias ações intersetoriais, como no caso do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Cisternas, entre outros. E, como já mencionado anteriormente, o resultado foi a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU em 2014.

Conforme já mencionado a luta de combate à fome no Brasil é secular e ganhou efetividade após a promulgação da Constituição Federal 1988. Um dos exemplos é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que é um órgão colegiado brasileiro de assessoramento à Presidência, criado em 22 de abril de 1993 (no governo Itamar), pelo Decreto nº 807/93 sob demanda da sociedade civil articulada nos movimentos Ética na Política e Ação da Cidadania, sendo extinto em 1994. Recriado em 2003, o CONSEA assumiu a importante tarefa de ser um espaço institucional de diálogo do Governo com a sociedade e de locus impulsionador da elaboração participativa do Projeto de Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional no país, o que ocorreu em 2006. Neste ano, foi assinada Lei nº 11.346, 15.09.2006 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com a atribuição

formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional. O CONSEA passa então a compor o SISAN como órgão de assessoramento ao Presidente da República e suas competências estão descritas no Decreto nº 6.272, de 23.11.2007 (Regulamento do CONSEA).

O SISAN elabora o I e o II Planos Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012-15 e 2016-19) que estruturam e articulam várias ações. Esses foram efetivos instrumentos da ação do Estado na garantia do direito à alimentação que conforme já mencionado resultou na saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014. Entretanto, com as políticas de austeridade fiscal, orientadas pela produção de superávit primário e a relação dívida/PIB - política aqui em sentido amplo relacionando às ações e aos discursos do poder público e retóricas de pressão de grupos com interesses relacionados -, as ações começam a sofrer com a redução de orçamento e após 2019 o desmonte de maneira mais sistêmica.

O governo Bolsonaro publicou a Medida Provisória (MP) nº 870, de 01.01.2019, que foi convertida na Lei nº 13.844 (Reforma administrativa de Bolsonaro). A revogação do CONSEA que constava na MP, não consta, contudo, na Lei, de tal sorte, que as revogações do inciso II do *caput* e os § 2º, § 3º e § 4º do art. 11 da Lei Orgânica da segurança alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei nº 11.346, de 15.09.2006) foram suspensas. Assim, o CONSEA continua paralisado por não ter sido convocado pelo poder executivo, porém não foi extinto e permanece como órgão assessor da presidência em seu Regulamento.

Além disso, a referida reforma administrativa passa a competência da elaboração e gestão da política nacional de SAN para o Ministério da Cidadania. E a política implementada foi de desmonte. O Decreto nº 6.273, 23.11.2007, que criou a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, foi substituído pelo decreto 10.713, 07.07.2021. A Câmara Interministerial passa a ser um colegiado de natureza consultiva e sua atribuição foi reduzida. Antes elaborava a Política e o Plano Nacionais SAN a partir das diretrizes do CONSEA. Composto por ministros de várias áreas, passa a ter como a atribuição a elaboração do PLANSAN a partir da política de SAN, agora sobre a responsabilidade do Ministério da Cidadania. Além de não convocar o CONSEA, o PLANSAN em vigor tinha vigência até 2019 e não foi renovado para os 4 anos seguintes.

A não convocação do CONSEA representou o fim dos fóruns de escuta ativa das demandas da sociedade, portanto redução da democracia participativa, e o desmonte do PLANSAN representou o fim dos mecanismos de articulação de políticas com aproveitamento de sinergias. Muitas são as ações que compuseram os dois PLANSAN. As mais conhecidas e diretamente relacionadas com alimentos são: estoques estratégicos, PAA e PNAE.

A política de estoques estratégicos era operacionalizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e compreendia a gestão dos estoques públicos adquiridos e amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), instituída pela Lei nº 8.171 de 17.01.1991²⁴, assim como os estoques estratégicos de apoio aos programas sociais²⁵ e compra de produtos para atendimento a programas sociais ou de abastecimento. Conforme relatório Séries Históricas de Estoques Públicos (SÉRIE..., abr. 2022), as culturas, de modo geral, tiveram seus estoques reduzidos a partir de 2013. Na comparação com 2012, o arroz apresentou redução de 28,6% (o estoque passa de 17,2 milhões para 12,3). O ano de maior decréscimo, com relação a 2012, foi o de 2015 quando os estoques de arroz caem para 240,5 mil, acumulando perdas de 90,5%. Os estoques continuaram sendo reduzidos e em 2021 totalizaram 229,9 mil toneladas. (idem, pg.9). A agricultura familiar foi a que mais sofreu, tendo seus estoques zerados ainda no ano de 2016 (idem, pg.8). E esse quadro se repetiu para as demais culturas.

O PNAE compreende repasse de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a estados, municípios e escolas federais, de caráter suplementar conforme o número de matriculados em cada rede de ensino²⁶. Os valores de repasse foram fixados na Resolução CD/FNDE/MEC nº 1, 08.02.2017, tendo sido apresentados – sem modificação no valor – também na Resolução nº 6, de 2020. Assim, tendo em vista a inflação de alimentos no período, há perda expressiva do poder aquisitivo dos valores destinados pelo programa (Relatório..., 2020, p.53). Só estão disponíveis no portal de dados abertos do governo federal informações sobre os repasses financeiros do PNAE até 2018. Porém, segundo nota à imprensa do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) (Avaliação..., 2021), o

24 Com recursos das Operações Oficiais de Crédito (OOC).

25 Nos seguintes instrumentos e operações: Aquisição do Governo Federal (AGF); Contrato de Opção de Venda efetivamente exercido (COV).

26 Disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>

orçamento do PNAE, entre 2010 e 2020, apresentou retração da 17,8% em termos reais, passando de R\$ 5,6 bilhões para R\$ 4,6 bilhões; o número de alunos beneficiados também diminuiu de 45,2 milhões, em 2010, para 40,5 milhões, em 2020, adicionando aos efeitos inflacionários, a redução do número de alunos matriculados nas escolas cadastradas no programa. Outra avaliação é o atendimento da população alvo do PNAE chegando a crianças e adolescentes com perfil de maior vulnerabilidade. Outra avaliação publicada pelo governo foi o Informe de Recursos PNAE 007, diante da Pandemia da Covid-19, houve a distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica, durante o período de suspensão das aulas presenciais. Assim, conforme Informe Recursos PNAE 007 (2021)²⁷, o FNDE manteve a transferência do programa durante 2020. Para 2021, o FNDE havia repassado 8 parcelas do PNAE às Secretarias de Educação e Prefeituras, entre os meses de janeiro e agosto, de acordo com o último informe (015) de 2021.²⁸ O alerta seria para os elevados saldos nas contas específicas das Entidades Executoras do PNAE que são deduzidos do repasse do exercício subsequente se ultrapassam 30% do total de recursos disponíveis no exercício, de acordo com a resolução o CD/FNDE nº 6/2020.²⁹ Saldo é calculado, portanto, sobre o “total de recursos disponíveis no exercício” que compreende “total de recursos disponíveis no exercício, o somatório dos valores repassados no ano, de eventuais saldos reprogramados de exercícios anteriores e de rendimentos de aplicações no mercado financeiro” (itálico da autora).

A crise alimentar durante a crise sanitária também afetou a disponibilidade de alimentos, principalmente a agricultura familiar que possui menor estrutura financeira para sobreviver a crise econômica. Conforme Sambuichi et al (2020a): houve redução dos canais de comercialização e das dificuldades de logística que repercutem na redução da renda dos agricultores familiares e do acesso à alimentação adequada para a população em situação de vulnerabilidade social. Além disso, sem escoar a produção pela redução da demanda dos restaurantes, paralisação dos comércios e das escolas, há o risco de perda dos alimentos na propriedade, “enquanto um número crescente de

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

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

29 Alínea b, inciso XXIV, do Art. 47.

peças passa fome nas cidades”. Os principais canais de comercialização da agricultura familiar, feiras livres e as compras do PNAE em muitos estados e municípios, foram interrompidos temporariamente ou reduziram suas atividades.

Segundo Sambuichi et al (2020b), os recursos aplicados pelo programa entre 2011 e 2018 apresentou queda entre 2015 e 2016 (de 668,6 milhões para 426,6, o que representa redução de 56,8%). O valor de 2016 correspondeu a 36,9% de 1.157,1 milhões, valor de 2012. Mantendo a partir de então tendência a queda causados pela crise econômica e pela redução de gastos do governo federal. Sambuichi et al (2020b) relatam que “O valor aplicado em 2018 [R\$ 232,7 Milhões] foi quase um quinto do valor aplicado em 2012 e, embora não tenhamos ainda os microdados sistematizados para quantificar os valores exatos aplicados em 2019, estima-se que tenham sido menores que os de 2018. Para 2020, o valor total previsto no orçamento federal, já incluindo as emendas parlamentares, é de R\$ 186 milhões, e já vinha sofrendo contingenciamentos.” Sobressai, adicionalmente, a redução do número de beneficiários do programa saindo de 175,8 mil em 2012 para 53,6 mil em 2018 e as quantidades adquiridas que, no mesmo período, decrescem de 468,9 mil toneladas para 93,8 mil.

Nesse contexto, o PAA compreende instrumento importante de política pública na garantia do direito de segurança alimentar. Porém, as compras governamentais para manutenção de estoques públicos ou para escolas, principais mecanismos de manutenção da demanda em meio a crise sanitária, não foram adequadamente acionados. Pontua-se aqui que os saldos nas contas do PNAE, mencionada acima, está relacionada a não realização das compras.

Reforça-se, por último, a importância da agricultura familiar no Brasil. O Censo Agropecuário do IBGE 2017 indica que a agricultura familiar é a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes, com uma produção diversificada. Os agricultores familiares são importantes para o abastecimento do mercado interno e para o controle da inflação dos alimentos, produzindo cerca de 70% do feijão, 34% do arroz, 87% da mandioca, 60% da produção de leite e 59% do rebanho suíno, 50% das aves e 30% dos bovinos. Em médio prazo, a desestruturação das cadeias produtivas agropecuárias eleva os riscos de retração da oferta, de desabastecimento após a pandemia e a elevação dos preços.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação final se repete. Quando a crise sanitária chegou ao Brasil, impactou uma economia que já estava estagnada com baixo crescimento e agravamento da situação do mercado de trabalho. No que se refere a segurança alimentar, também o país apresentou, com a comparação de 2013 e 2018, retrocesso que só se aprofundou com a pandemia da COVID-19. E o principal mecanismo que recrudescimento da fome e aumento da pobreza tem sido as condições do mercado de trabalho e, de 2021 em diante, o não crescimento da renda. Na evolução dos rendimentos em particular, há a conjunção de dois fatores:

- 1) os empregos que estão sendo gerados estão na sua maioria no mercado informal, correspondendo a uma remuneração menor; e
- 2) a evolução da inflação, em particular dos alimentos, que reduz o poder de compra dos salários.

Em termos da política pública é evidências da reorientação deliberada de atuação do Estado alterando a agenda política e suas prioridades. Não somente em termos da não convocação do CONSEA mas também a não substituição desse fórum orientador de políticas por outra institucionalidade são exemplos claros. Pontua-se, por último, a não execução das políticas previstas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2020 que também não foi apresentado para o período subsequente. Ou seja, o Brasil segue sem Plano para SAN em meio a uma crise econômica. Nesse contexto, reafirma-se que o Brasil precisa de um projeto de crescimento econômico com distribuição de renda.

REFERÊNCIAS

UNICEF Brasil. **A alimentação das crianças pequenas não apresentou nenhuma melhora na última década e "pode ficar muito pior" com a covid-19.**, 22 setembro 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/alimentacao-das-criancas-pequenas-nao-apresentou-nenhuma-melhora-na-ultima-decada>. Acesso em: 21 jun. 2022.

ANTUNES, R. **Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da Indústria 4.0.** In: *(org). Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0.* 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

AVALIAÇÃO Executiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas [CMAP], 1 de

julho de 2021. (**Nota à imprensa**). Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pnae>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BARBOSA, R.J.; PRATES, I. Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise – Artigos**. Brasília: IPEA, julho 2020. (Nota Técnica nº69) Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10187>. Acesso em: 18 ago. 2022.

BENTES, A. & CERQUEIRA, C. **Desnutrição infantil: um problema para a vida toda**. Nexo Jornal. 02 de fev de 2022. Disponível em:

<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2022/02/02/Desnutri%C3%A7%C3%A3o-infantil-um-problema-para-a-vida-toda>. Acesso em: 22 jun. 2022.

CALIXTRE, A.B. & VAZ, F. M. (Org.) **PNAD 2014 – breves análises**. Brasília: IPEA, dezembro de 2015. 49p. (Nota Técnica n. 22) Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6521/1/Nota_n22_Pnad_2014.pdf. Acesso em: 21 jun. 2022.

CALVET, O.T. **O novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda**. Boletim de Notícias Conjur, 17 de agosto de 2021. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-ago-17/trabalho-contemporaneo-programa-emergencial-manutencao-emprego-renda#:~:text=O%20novo%20Programa%20Emergencial%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o%20do%20Emprego%20e%20da%20Renda&text=O%20Projeto%20de%20Lei%20de,objeto%20de%20an%C3%A1lise%20e%20delibera%C3%A7%C3%A3o>

Acesso em: 18 ago 2022.

CARVALHO, S.S. **Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas durante a pandemia – resultados da PNAD contínua do quarto trimestre de 2021. Carta de Conjuntura 1º trimestre de 2022**. Rio de Janeiro: IPEA, n.54, 14 mar. 2022. (Nota de Conjuntura 21) Disponível em

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220314_cc_54_nota_21_rendimentos_do_trabalho.pdf. Acesso em: 24 jun. 2022.

CASTRO, A. **Senado derruba MP com minirreforma trabalhista**. Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/01/senado-derruba-mp-com-minirreforma-trabalhista>. Acesso em: 18 ago. 2022.

COLNAGO, Lorena de Mello Rezende. **Acordo direto, sindicatos, reforma trabalhista e leis temporárias**. Revista do Tribunal do Trabalho da 2. Região, São Paulo, n. 26, p. 324-337, 2021. <https://basis.trt2.jus.br/handle/123456789/14407>

COMBATE à fome. **Memorial da Democracia**. S.d. Disponível em:

<http://www.memorialdademocracia.com.br/card/combate-a-fome>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CONSELHO Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [CONSEA]. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais.** Brasília: CONSEA; 2010. 284p. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio-consea.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CORRÊA, A. M. S. et al. **Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. Urbano/rural. Relatório técnico: versão preliminar.** Brasília, DF: Ministério da Saúde; Organização PanAmericana da Saúde; São Paulo: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 2004. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vru_unic.pdf. Acesso em: 17 jun. 2022.

IBGE. **Estudo das Informações não Estruturadas do Endef e sua integração com os dados quantificados.** pt.1: v.1. pt.2.: v.1, v.2. Rio de Janeiro: 1978. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=260416>. Acesso em: 17 jun. 2022.

IBGE. **Estudo das Informações não Estruturadas do Endef e sua integração com os dados quantificados.** Texto preliminar da parte I. Rio de Janeiro: 1976. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=282503>. Acesso em: 17 jun. 2022.

ENDEF – **Estudo Nacional da Despesa Familiar** – v.1 Dados preliminares: t.2 Despesas das Famílias. pt.1. Região III, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul - pt.2. Região I, Estado do Rio de Janeiro - pt.3. Região V, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia - pt.4. Região II, Estado de São Paulo - pt.5. Região IV, Minas Gerais e Espírito Santo - pt.6. Região VI Distrito Federal e Região VII, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Goiás e Mato Grosso - pt.7. Brasil 7V. Rio de Janeiro: IBGE, 1978. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=283158&view=detalhes>. Acesso em: 17 jun. 2022.

ISTO É, **Fome censurada.** 2 out. 1985. Disponível em: https://memoria.ibge.gov.br/images/memoria/eventos/2014-II-Painel-Memoria-IBGE-ENDEF/Produto_relacionado_1_Isto%C3%A9%20out.1985%20-%20Fome%20censurada.pdf.

FOOD and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. **Revision of the methodology for the estimation of the Prevalence of Undernourishment.** 23rd session of the African Commission on Agricultural Statistics (AFCAS). FAO, Statistics Division, 2013. Disponível em: https://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/afcas23/Presentations/AFCAS_9c_Revision_of_the_Methodology_of_the_Prevalence_of_Undernourishment.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

FOOD and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. **Trade Reforms and Food Security**. Chapter 2. Food security: concepts and measurement. Roma: FAO, 2003. Disponível em: <https://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm#bm06>. Acesso em: 22 jun. 2022.

HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, Instituto de Estudos Avançados, v. 9, n. 24, p. 159-173, maio/ago. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000200007&script=sci_arttext

PENSSAN, **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2022.

INDICADORES IBGE. **Contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes**. Rio de Janeiro: IBGE, 4º trimestre 2017.

PENSSAN, **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 21 jun. 2022.

KEPPLE, A.W. & SEGALL-CORRÊA, A.M. **Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional**. *Ciência & Saúde Coletiva* 2011, v.16, n.1, p.187-199.
LEME, A.S. **Pesquisas alimentares dentro do projeto da nação Brasil: IBGE e o ENDEF (1974/1975)**. In: XXII ENCONTRO Estadual de História da ANPUH-SP. Anais do XXII Encontro Estadual de História da ANPUH-SP. Santos: 2014. Disponível em: https://lehda.fflch.usp.br/sites/lehda.fflch.usp.br/files/upload/paginas/1405385013_ARQ_UIVO_AdrianaLeme_Anpuh2014.pdf

MATTEI, L.; HEINEN, V.L. **Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro**. *Revista de Economia Política*, vol. 40, nº 4, pp. 647-668, outubro-dezembro/2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3200>. Acesso em 18 ago. 2022.

MEMORIAL da Democracia. **Combate à fome**. Extras. São Paulo: Instituto Perseu Abramo/Instituto Lula. Disponível em: <http://www.memorialdademocracia.com.br/card/combate-a-fome>. Acesso em 11 mai. 2022.

MENEZES, F. **Reconhecer para erradicar: o impacto das desigualdades de gênero e raça na manutenção de vulnerabilidades**. Rio de Janeiro: Actionaid, 2021. Disponível em: <https://actionaid.org.br/publicacoes/reconhecer-para-erradicar-o-impacto-das-desigualdades-de-genero-e-raca-na-manutencao-de-vulnerabilidades/>.

MONTEIRO, C.A.; BENICIO, M.H.D.; KONNO, S.C.; SILVA, A.C.F.; LIMA, A.L.L.; CONDE, W.L. **Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007**. Rev Saúde Pública v.43, n.1. p.35-43, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/qmYZXGhNDBKcqw4SJSrCw6G/>. Acesso em: 24 jun. 2022.

NAIKEN. L. **FAO methodology for estimating the prevalence of undernourishment Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition**. Proceedings International Scientific Symposium, Rome, 26–28 June 2002 (2003) Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/005/Y4249E/y4249e06.htm#bm06>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

IBGE, **Nossa experiência na pesquisa da balança: o Brasil sob a ótica dos pesquisadores do Estudo Nacional da Despesa Familiar**. Rio de Janeiro: 2014. (Documento para Disseminação, Memória Institucional 19). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=289079>. Acesso em: 20 jun. 2022.

NOVAS Regras da Reforma Trabalhista 2022. **Novas Regras**. Disponível em: <https://novasregras.com/novas-regras-clt-2022>. Acesso em: 22 jun.2022

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA]; Organización Mundial de la Salud [OMS]; Programa Mundial de Alimentos [PMA] & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos**. Roma, FAO, 2021. <https://doi.org/10.4060/cb4474es>

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA]; & Programa Mundial de Alimentos [PMA]. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición**. Rome: FAO, 2015. Disponível em <https://www.fao.org/3/i4030s/i4030s.pdf>.

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. In: **La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía práctica**. Programa CE-FAO, capítulo 1, 2011. Disponível em: <https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>.

PELIANO, A.M.T.M. (coord.) **O Mapa da Fome – v.I: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar; v.II: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação; III: Indicadores sobre a Indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)**. Brasília: Ipea, 1993.

POCHMANN, M. **Desempenho econômico conjuntural e a situação recente do trabalho no Brasil**. Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, v.7, n.13, p.12-28, 2018. Disponível em: <http://stat.cbsm.incubadora.ufsc.br/index.php/necat/article/download/5275/5287>. Acesso em: abr. 2020.

QUAL é a sua memória? Rede Nacional de Mobilização Social [COEP Brasil]. s.d. Disponível em: <https://coepbrasil.org.br/memorias-coletivas/mapa-da-fome/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

RELATÓRIO de **Avaliação Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas [CMAP], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-ainformacao/participacao-social/conselhos-e-orgaoscolegiados/cmap/>. Acesso em: 24 jun. 2022.

RODRIGUES, K. **Pesquisa pioneira com o método qualitativo foi censurada pela ditadura**. Casa de Oswaldo Cruz, Notícias, 10 dez. 2020. Disponível em: <http://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1898-pesquisa-pioneira-com-o-metodo-qualitativo-foi-censurada-pela-ditadura.html?tmpl=component&print=1&page>. Acesso em: 17 jun. 2022

SAMBUICHI, R. H. R.; et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da covid-19**. Revista de Administração Pública, v.54, n.4, p. 1079-1096, 2020a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/vhSmZVxSzr8LZVbFMLbJNMR/?format=pdf>. Acesso em: 24 jun. 2022.

SAMBUICHI, R. H. R.; et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de covid-19**. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. Nota técnica nº 17. Brasília: IPEA, 2020b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35581&Itemid=448. Acesso em: 24 jun.2022.

SEGALL-CORREA, A. M. et. al. **Relatório técnico: acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Faculdade de Ciências Médicas, 2003. Investigação com financiamento e apoio técnico do Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP. Disponível em: . Acesso em: nov. 2010.

IBGE, **Segurança alimentar 2004**. Rio de Janeiro: 2006. 140 p. (Suplemento Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283161>. Acesso em: nov. 2010.

AGÊNCIA SENADO, **Senado aprova novas regras trabalhistas para períodos de calamidade**. Brasília, 3 ago. 2022, Matérias, Plenário. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/03/senado-aprova-novas-regras-trabalhistas-para-periodos-de-calamidade>. Acesso em: 18 ago. 2022.

CONAB, **Série Histórica de Estoques Públicos**. Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento [CONAB], 2022. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/estoques/gestao-dos-estoques-publicos>. Acesso em: 24 jun. 2022.

IBGE, **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 203 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 44). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101892>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SUASSUNA, A. **Farsa da boa preguiça**. 1. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2013. The FAO methodology for estimating the prevalence of undernourishment: Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition. [Dshttps://www.fao.org/fileadmin/templates/rap/files/meetings/2016/161115_SDG_2016_-_Item_5.1_-_Prevalance_of_Undernourishment.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/rap/files/meetings/2016/161115_SDG_2016_-_Item_5.1_-_Prevalance_of_Undernourishment.pdf)

VASCONCELOS, F.A.G. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. Revista de Nutrição, v. 18, p. 439-457, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2022.

SEGURIDAD Alimentaria Nutricional, **Conceptos Básicos**. 3ra Edición, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria - PESA – Centroamérica / Proyecto Food Facility Honduras, febrero de 2011. Disponível em: <https://www.fao.org/3/at772s/at772s.pdf>.