

## **FOME NO ESTADO DE SANTA CATARINA: EVOLUÇÃO, RAÍZES E PERSPECTIVAS EM PERÍODO DE MÚLTIPLAS CRISES**

*Lauro Mattei<sup>1</sup>*

*Cristine Garcia Gabriel<sup>2</sup>*

*Milena Corrêa Martins<sup>3</sup>*

*Mick Lennon Machado<sup>4</sup>*

*Murilo Lyra Pinto<sup>5</sup>*

**Resumo:** O objetivo do artigo é discutir a evolução da fome em Santa Catarina à luz dos dados divulgados pelo IIº Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (IIº VIGISAN / 2022) da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). O Inquérito apontou que 40,6% da população catarinense viviam com algum grau de insegurança alimentar (IA) e que 4,6% dos catarinenses viviam em situação análoga à fome (IA Grave), o que correspondia a 338 mil pessoas. Em uma linha histórica, essas informações mostram que a fome é persistente em Santa Catarina, apesar de ser marginalizada na agenda dos governos e ocultada quando mensurada pelos rendimentos salariais médios e pelos indicadores de desenvolvimento humano, para fins de comparação com as demais unidades federativas brasileiras. Três aspectos parecem sintetizar os motivos para o aumento da fome em Santa Catarina: o desmonte das estruturas nacionais de proteção social; a incompetência da gestão pública em relação à crise socioeconômica e sanitária; e a desestruturação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. A falta de investimento e os retrocessos nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional se apoiam em um ideário negacionista da existência da fome no estado. Estruturar e fortalecer políticas públicas de combate à fome e de garantia do direito humano à alimentação adequada é condição indispensável para superar a situação apresentada pelos dados do VIGISAN e evitar que novas crises e catástrofes resultem em um cenário tão trágico como o que foi vivenciado entre 2020 e 2022.

**Palavras-chave:** Segurança alimentar e nutricional; Política Pública; Covid-19; Santa Catarina.

## **HUNGER IN THE STATE OF SANTA CATARINA: EVOLUTION, CAUSES AND PROSPECTS IN A PERIOD OF MULTIPLE CRISES**

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. E-mail: l.mattei@ufsc.br

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Nutrição da UFSC. Programa de Pós-graduação em Nutrição. Coordenadora da Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional - TearSAN - UFSC e pesquisadora da Rede Penssan.

<sup>3</sup> Programa de Pós-graduação em Nutrição. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

<sup>4</sup> Doutor em Nutrição.

<sup>5</sup> Programa de Pós-graduação em Nutrição. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

**Abstract:** The objective of the article is to discuss the evolution of hunger in Santa Catarina in the light of data released by the II National Survey of Food Insecurity in the Context of the Covid-19 Pandemic in Brazil (II VIGISAN / 2022) of the Brazilian Research Network on Food Sovereignty and Security and Nutrition (PENSSAN Network). The Survey pointed out that 40.6% of the Santa Catarina population lived in some degree of food insecurity (FI), a prevalence three times higher than that found by the 2017-2018 Family Budget Survey. Still, 4.6% of Santa Catarina lived in a situation similar to hunger (IA Severe). Hunger is persistent in Santa Catarina, despite being marginalized in the government's agenda, and hidden by average salaries and high incomes, and by outstanding human development indicators, when compared to other federative units. Three aspects seem to summarize the reasons for the increase in hunger in Santa Catarina: the dismantling of national social protection structures; the incompetence of public management in relation to the socioeconomic and health crisis; and the disruption of the Food and Nutrition Security System. The lack of investment and setbacks in public policies for food and nutrition security are supported by a denialist ideology of the existence of hunger in the state. Structuring and strengthening public policies to combat hunger and guarantee the human right to adequate food is a non-negotiable condition to enable a way out of the situation presented by VIGISAN data, and prevent new crises and catastrophes from resulting in a scenario as tragic as the one experienced between 2020 and 2022.

**Keywords:** Food and nutritional security; Public policy; Covid-19; Santa Catarina.

## INTRODUÇÃO

A fome não é um problema recente no Brasil, sendo quase sempre associada à situação de pobreza, embora não seja equivalente a esta, uma vez que existem situações em que as pessoas são pobres, porém não famintas. Isto quer dizer que a pobreza pode refletir uma privação relativa que nem sempre se constitui em situação de fome. Entretanto, esta última geralmente implica em pobreza, pois a maioria dos indivíduos famintos geralmente é desprovida de bens materiais e monetários e excluída socialmente.

Há mais de um século sabemos que a fome não é obra da natureza. Desde o clássico livro **“Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço”**, de Josué de Castro e com primeira edição publicada em 1946, sugere-se que esse fenômeno social seja debatido à luz dos ensinamentos desse autor. Para ele, a fome não era resultado da expansão da população e nem do quantitativo de alimentos disponível, mas sim das relações sociais perversas que levavam à conformação de sociedades extremamente desiguais em diversas partes do mundo em função da má distribuição da riqueza, cada vez mais concentrada. Além disso, o autor destacou no início de sua obra que interesses

e preconceitos de ordem moral, econômica e política da chamada “civilização ocidental” tornaram a fome um tema proibido ou até mesmo de difícil abordagem. No caso particular da sociedade brasileira, Josué de Castro afirmou que a fome era a expressão biológica de uma doença social.

A partir daí alguns mitos passaram a ser questionados, especialmente os de ordem natural e aqueles de ordem social. Os primeiros ancoravam as explicações do fenômeno à luz das influências climáticas sobre a estrutura de produção alimentar, enquanto os de ordem social procuravam culpabilizar a própria população faminta, ao responsabilizá-la pela situação em que se encontrava, sob o argumento de que os famintos eram pessoas que viviam no ócio e sem produzir nada. No entanto, a fome como a mais grave das violações ao direito humano à alimentação é um fenômeno social e político determinado pelo modo de organização social dos meios de produção, que podem produzir níveis desiguais de vida (BRASIL, 1986).

A preocupação com o fenômeno da fome ganhou dimensão nacional e passou a ser incorporada à agenda pública do país somente após a crise econômica que teve início a partir de 1980, embora naquele momento não houvesse uma política nacional específica destinada ao combate da fome e que fosse capaz de articular, integrar e coordenar as ações nas três esferas de governo. O país ingressou na década de 1980 com uma forte crise oriunda do endividamento externo, além da adoção, por parte do governo militar, de políticas de ajustes das contas públicas e dos preços internos, orientando praticamente toda a produção nacional para o pagamento da dívida externa. Deste modo, as contradições de ordem econômica e social se avolumaram, notadamente na concentração de renda e nos elevados índices de exclusão social, quantificados e dimensionados pelos indicadores de fome e de pobreza.

Na década seguinte esse cenário se agravou ainda mais porque se seguiu uma tendência internacional e se implantou políticas de ajuste estrutural, com destaque para as políticas de liberalização comercial, de desregulamentação dos mercados e de restrição da intervenção do Estado na economia. Esse processo teve consequências negativas sobre o conjunto da sociedade, uma vez que as condições sociais foram agravadas devido à elevação dos níveis de desemprego e de concentração da renda, além da ampliação dos desequilíbrios sociais mensurados pela expansão da fome e da pobreza.

Mesmo diante de um conjunto de políticas públicas destinadas à erradicação desse flagelo social que foram implementadas nas duas décadas seguintes, o problema não foi efetivamente solucionado no país. Portanto, registre-se que a pandemia da COVID-19 apenas recolocou o tema na agenda política nacional, não sendo a crise sanitária a responsável pela existência desse problema social, cuja natureza é estrutural e política. A partir de 2020 a sociedade brasileira passou a conviver cotidianamente com cenas terríveis, como as enormes filas para comprar osso em açougues ou então de pessoas correndo atrás de caminhões de lixo para catar restos de alimentos, inclusive em muitas unidades da federação que historicamente negligenciavam o problema da fome.

Neste cenário, o objetivo do artigo é discutir a evolução da fome em Santa Catarina à luz dos dados divulgados recentemente pelo II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN) da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). Além dessa breve introdução, o artigo está organizado em mais quatro seções. A primeira delas sintetiza algumas noções sobre a fome enquanto um fenômeno social. A segunda seção explica o que é o II VIGISAN da Rede PENSSAN, destacando sua metodologia e explanando os principais resultados nacionais. A terceira seção analisa, à luz dos dados específicos, o cenário atual da fome no estado de Santa Catarina. Finalmente, na quarta seção são apresentadas as considerações finais do trabalho, destacando-se as principais tendências desse fenômeno social no território catarinense.

## **1. A INCORPORAÇÃO DA FOME NA AGENDA PÚBLICA NACIONAL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS<sup>6</sup>**

Uma das grandes controvérsias existente na literatura internacional e nacional diz respeito aos parâmetros utilizados para determinar o número de pessoas famintas em cada região ou localidade. Um exemplo disso são as disparidades apresentadas pelos dados divulgados constantemente pelas próprias instituições internacionais quando procuram dimensionar o problema da fome no mundo, como são os casos do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

---

<sup>6</sup> Seção escrita com base em Mattei (2009) e Mattei (2022).

No Brasil existem diversos estudos sobre o tema com resultados muito distintos. Nos anos de 1990 passou-se a utilizar o “Mapa da Fome”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 1993, como documento oficial. Segundo esse estudo, existiam no país naquela época 32 milhões de pessoas em condições de indigência, uma vez que se considerou a fome como um subproduto da indigência. Tal estudo se baseou no método desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) para determinar o valor monetário da linha de indigência baseada no custo de uma cesta básica de alimentos, cuja composição atende aos requerimentos nutricionais recomendados pela OMS/ONU, especificados para a população de cada região do país. Essa composição leva em consideração os hábitos de consumo prevalentes, a disponibilidade efetiva dos alimentos e os preços relativos dos mesmos. A partir daí foram considerados como indigentes aquelas famílias cujos rendimentos mensais permitiam, no máximo, a aquisição da cesta básica de alimentos. Para determinar o total de indigentes em cada um dos estados da federação foi usada a proporção de famílias com rendimento inferior a dois salários mínimos em todos os municípios. O relatório do IPEA também alertou que a fome no Brasil só seria resolvida a partir da sua priorização enquanto eixo central da estratégia de desenvolvimento do país. Desta forma, o Mapa da Fome se constituiu em um importante instrumento para a incorporação do tema da fome na agenda pública nacional.

Essa incorporação ocorreu a partir de três momentos decisivos. O primeiro deles foi registrado durante o Governo Itamar Franco (1993-1994) com o lançamento de um programa de combate à fome ancorado em cinco ações básicas: a descentralização da alimentação escolar; o atendimento às gestantes e desnutridos; o reforço ao programa de alimentação ao trabalhador (que já existia); a expansão de assentamentos rurais; e o programa de distribuição emergencial de alimentos (Prodea), cuja finalidade básica era o atendimento às populações atingidas pela seca na região Nordeste.

Em grande medida, essa ação foi adotada pelo Governo Federal como uma resposta às pressões exercidas pela sociedade brasileira por meio da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida liderada pelo sociólogo Betinho (Ibase), cujo lema afirmava que “as pessoas que passam fome têm pressa”<sup>7</sup>. Tais pressões exigiram

---

<sup>7</sup> Também merece destaque a atuação de outros movimentos sociais, como o Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (COEP) e a formulação da proposta de Política Nacional de

uma resposta rápida do Governo Itamar Franco que, devido às circunstâncias políticas que o levaram ao poder, tinha uma grande aprovação da sociedade. Todavia, os mecanismos da burocracia governamental continuavam operando da mesma forma que nos períodos anteriores, inviabilizando o atendimento de parte das metas definidas pelo programa do Governo Itamar. Institucionalmente o legado mais relevante do período foi a criação Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), cuja função era coordenar todas as ações governamentais que tinham como objetivo combater à fome no país.

O segundo momento ocorreu no início do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando foi extinto o CONSEA e criado o “Programa Comunidade Solidária”, com um leque extremamente amplo de ações no campo social pautadas basicamente por medidas assistencialistas, sob forte discurso de solidariedade que retirava do Estado parte importante de responsabilidade na formulação e implementação de políticas públicas. Com isso, o tema da fome foi retirado do foco prioritário da agenda pública brasileira, a qual só retornaria com força a partir do mês de janeiro de 2003, com a posse de um novo presidente da república.

Assim, o terceiro momento da fome na agenda pública do país é inaugurado nos governos democráticos e populares comandados pelo Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2015. Em seu primeiro pronunciamento como presidente eleito, Lula colocou a fome como prioridade número um de seu governo. Esta opção pode ser resumida pela fala presidencial: “se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (Lula, 28/10/2002). Esta prioridade de governo foi consumada através do Programa Fome Zero (PFZ), cuja iniciativa já havia sido divulgada em outubro de 2001, por ocasião da comemoração do dia mundial da alimentação. Ao tomar posse, Lula deu ao programa o status de programa governamental prioritário, inclusive criando o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) para implementá-lo e conduzi-lo. Além disso, o CONSEA foi recriado com a finalidade de centralizar e acompanhar todas as ações do Governo Federal destinadas à erradicação da fome.

---

Segurança Alimentar em outubro de 1990, pelo Governo Paralelo liderado pelo Partido dos Trabalhadores.

Em termos de concepção, nota-se que o PFZ partiu do pressuposto de que todas as pessoas devem ter acesso diário aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas para manter a saúde de forma digna. A garantia desse direito é condição para se alcançar a cidadania e para que uma nação seja considerada civilizada. Nesta lógica, assumiu-se que a questão da fome no Brasil no início do século XXI tinha três dimensões fundamentais: a) insuficiência de demanda decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria dos trabalhadores; b) incompatibilidade dos preços dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da população; c) fome daquela parcela da população pobre e excluída do mercado, composta por trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças, e outros grupos carentes que não podem esperar pela mudança do modelo econômico e que necessitam de um atendimento emergencial (PFZ, p.5).

A conclusão do PFZ foi que a combinação dessas dimensões gerava um círculo da fome, cuja superação se tornaria difícil sem uma política articulada e de abrangência nacional. Além disso, assumiu-se que o equacionamento definitivo do problema da fome exigia um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegiasse o crescimento com distribuição de renda, de modo a recuperar o mercado interno do país através da geração de empregos, das melhorias dos salários e, mais especificamente, da recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo. Enquanto este modelo não existisse, seria fundamental a implantação de políticas públicas para expandir a demanda por alimentos concomitantemente com ações específicas para as parcelas famintas da população (PFZ, p.6).

Vale destacar, ainda, que em 2004 foi realizada a IIª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual lançou as bases para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006 e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) em 2010. Ainda, definiu diretrizes que, posteriormente, traduziram-se no conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) atualmente adotado pelo Brasil:

*A SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade*

*cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.* (BRASIL, 2006, art. 3º).

O SISAN e a PNSAN representam o maior avanço no campo das políticas públicas para garantia do direito humano à alimentação adequada no Brasil. A partir deles se estruturou uma nova forma de governança pautada numa lógica intersetorial, participativa e descentralizada de atuação para promoção da SAN e para o combate à fome no país. Os CONSEA e as Conferências de SAN passaram a compor as instâncias do SISAN, que também instituiu as Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e os Planos de SAN, em uma estrutura que deveria ser replicada nas três esferas de governo (BRASIL, 2006; BRASIL, 2010). Foi nesse contexto, que no período entre 2003 e 2015 a fome foi reduzida no país, porém sem ser extinta.

Este breve resgate histórico nos leva ao quarto momento de discussão do tema da fome na agenda pública nacional pós-redemocratização, uma vez que a partir do golpe jurídico-parlamentar de 2016, as políticas que estavam em curso nessa área foram sendo reduzidas, destacando-se que a partir de 2019 muitas delas foram extintas. O cenário demarcado pela piora das condições socioeconômicas da população brasileira e de fragilização das políticas de promoção da SAN e de combate à fome e à miséria, se tornou ainda mais sombrio diante das decisões sanitárias e de proteção social adotadas pelo Governo Federal para enfrentar, tanto a pandemia da COVID-19 como as consequências econômicas e sociais provocadas pela mesma. Assim, a crise sanitária e socioeconômica deflagrada no país amplificou problemas que já estavam em ascensão desde 2016, como o aumento da pobreza e das desigualdades sociais, especialmente aquelas relacionadas às mudanças no trabalho e renda da população brasileira, levando à piora das condições de vida e de acesso à alimentação adequada antes mesmo do início da pandemia (ALPINO; SANTOS; BARROS; FREITAS, 2020; FREITAS; PENA, 2020; SOUZA; BERNARDES; VIEIRA; FRANCISCO *et al.*, 2021).

Mesmo diante de um cenário de crise sanitária, econômica e social, o Governo Federal optou por não realizar novos inquéritos nacionais para dimensionar e caracterizar a situação de fome na população brasileira<sup>8</sup>. Portanto, o estudo da Rede PENSSAN cumpriu o papel de desvelar a situação de fome no território brasileiro durante a pandemia da COVID-19 e, ao mesmo tempo, orientar as análises e reflexões

---

<sup>8</sup> Ao contrário, o que o Governo Federal tem efeito enfaticamente é negar a existência da fome no país, ao mesmo tempo em que busca desacreditar os resultados do IIº Inquérito Vigisan.



sobre a atuação governamental para garantia do direito à alimentação ao longo da pandemia. E isso também vale para Santa Catarina, uma vez que as desigualdades sociais existentes no estado são responsáveis, juntamente com a condução governamental da pandemia, pela parcela expressiva da população catarinense deslocada para a condição precária de sobrevivência, a qual vive desprovida de acesso aos bens elementares (saúde, educação, moradia e serviços sanitários adequados, etc.), além de obter uma renda mensal insuficiente sequer para adquirir a cesta básica alimentar com qualidade nutricional.

## 2. BREVE SÍNTESE DO VIGISAN DA REDE PENSSAN

Diante do notório aumento da fome em todas as regiões brasileiras, aliado a não realização de inquéritos nacionais por parte de órgãos governamentais, a Rede PENSSAN idealizou e conduziu o Iº VIGISAN no mês de dezembro de 2020. Avaliar a SAN no Brasil é por si só uma tarefa desafiadora, pois obriga também considerar os elementos que dizem respeito à estrutura do sistema agroalimentar, às condições de vida da população, às condições do desenvolvimento socioeconômico e às formas de garantir o acesso aos alimentos, bem como a produção, distribuição e consumo de maneira sustentável (GUEDES *et al.*, 2020). No Brasil, os principais estudos relacionados à SAN, utilizam a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que mede de forma indireta, os problemas relacionados à dimensão do acesso à alimentação, o que inclui a fome. O VIGISAN também utilizou a EBIA para identificar no âmbito domiciliar se as famílias se encontravam em situação de Segurança Alimentar (SA) ou de Insegurança Alimentar (IA), qualificada como leve, moderada ou grave.

A **IA grave** existe quando as pessoas de uma família efetivamente não tiveram o que comer ou somente fizeram uma refeição ao dia. Esta é uma situação clara em que a fome está instalada naquele domicílio, uma vez que as pessoas não conseguem comprar alimentos por falta de dinheiro. Já a **IA moderada** ocorre quando as pessoas até podem comer algum alimento, mas a dieta é insuficiente. Esta é uma situação em que há uma ruptura com o padrão de alimentação anterior. Finalmente, a **IA leve** aparece quando as famílias informam ter incerteza sobre o acesso aos alimentos no futuro, ou seja, que o estoque de alimentos acabe antes que outros sejam adquiridos, seja por falta de renda, seja por falta de acesso ao mercado alimentar.

O Iº VIGISAN evidenciou que os efeitos da pandemia de COVID-19 iam muito além de uma crise sanitária, uma vez que estavam sendo realçados problemas estruturais em várias esferas, especialmente nas áreas econômica e social. Particularmente nesta última, o problema histórico da fome e da insegurança alimentar foi repostado, uma vez que após a incidência da Covid-19 na sociedade brasileira a partir de 2020, observou-se que 55% da população estava sob a condição de insegurança alimentar, sendo 9% da população estavam passando fome (IA Grave). Tais prevalências indicavam que os prejuízos causados pela pandemia de COVID-19 foram amplamente potencializados pelo comportamento governamental errático e trágico ao longo da pandemia, o qual se caracterizou pela adoção de atos normativos que contrariavam as medidas sanitárias recomendadas pela ciência; atos de obstrução às respostas à pandemia por parte dos estados e municípios; práticas de desinformação da população; desmantelamento do precário sistema de proteção social do país; além da baixa eficácia das medidas emergenciais que visavam garanti emprego, renda e acesso à alimentação.

Entre os meses de novembro de 2021 e abril de 2022 a Rede PENSSAN realizou o IIº VIGISAN, que além de atualizar os dados do inquérito anterior, permitiu tabular e interpretar separadamente as informações coletadas para todas as unidades da federação. Tal procedimento possibilitou observar as diferenças regionais, uma vez que espacialmente a fome se manifesta com magnitudes distintas, tendo em vista as marcas históricas e as condições econômicas e sociais que se acentuaram ao longo do tempo.

Os resultados agregados para o país foram divulgados no mês de julho de 2022, enquanto os resultados para cada unidade da federação foram divulgados em setembro do mesmo ano. No âmbito do país, esse novo estudo mostrou que 33,1 milhões de pessoas estavam passando fome, o que representou um aumento de 74% em relação aos valores registrados no Iº VIGISAN. De um modo geral, as informações desse segundo estudo mostraram que a renda continua sendo um fator determinante para a segurança alimentar, uma vez que aproximadamente 37% das famílias em condição de insegurança alimentar detinham uma renda *per capita* média de até ½ salário mínimo mensal. Isso reforça que, para além da Covid-19, a expansão da fome nos dois últimos está associada ao desmonte das políticas públicas praticado pelo governo Bolsonaro na esfera alimentar e nutricional, bem como aos efeitos negativos das políticas econômicas, especialmente do aumento da inflação, do desemprego e da elevação dos juros.

Na seção seguinte serão analisados os resultados específicos em relação ao estado de Santa Catarina na perspectiva anteriormente apresentada, ou seja, de que os indicadores sociais mais confortáveis dessa unidade federativa não podem encobrir a realidade atual que também é marcada pela exclusão social de importantes parcelas da população que estão vivendo em condições de fome. Agindo desta maneira, acreditamos estar contribuindo para impedir que a narrativa comumente em voga do “estado de excelência” seja utilizada para justificar o abandono, por parte do Estado, das ações necessárias nestes tempos difíceis.

### **3. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA FOME EM SANTA CATARINA**

Historicamente a região sul do Brasil e, em específico, o estado de Santa Catarina apresentam os menores índices de IA e de fome do país, destacando-se, entretanto, que este indicativo não significa a inexistência da fome no estado. Diversos estudos de abrangência nacional foram conduzidos ao longo do último século para identificar a prevalência da fome e da má nutrição entre a população brasileira e catarinense. Em 1946, Josué de Castro apontou no livro “Geografia da Fome”, que a população da região Sul do Brasil convivia com formas tênues de carências de ferro e de algumas vitaminas, mas sem apresentar maiores problemas relacionados a um consumo insuficiente de calorias e proteínas (CASTRO, 1985). Já em 1993, o Mapa da Fome produzido pelo IPEA demonstrava que em Santa Catarina, 18,3% da população (665 mil pessoas) vivam com uma renda familiar que correspondia, no máximo, ao valor de aquisição de uma cesta básica de alimentos (IPEA, 1993). Os dados do IPEA demonstravam uma situação crítica de fome e miséria em Santa Catarina, originada no aprofundamento de problemas socioeconômicos resultantes da desestruturação de políticas de proteção social durante o período da ditadura militar e do avanço das políticas econômicas neoliberais no país a partir dos anos 1980.

Em 2004 foi realizada a primeira avaliação da SAN no Brasil a partir do uso da EBIA. Naquele momento identificou-se que Santa Catarina possuía um percentual de 16,5% de sua população em algum nível de IA, entretanto a IA Grave (situação análoga à fome) afetava apenas 2% de sua população. Em comparação com pesquisa anterior realizada em 1993 pelo IPEA, o estado mostrou, em 2004, uma redução de 50% na população em condição de fragilidade socioeconômica e IA (IPEA, 1993; IBGE, 2004).

**Tabela 1** – A situação da segurança alimentar e nutricional por domicílio no estado de Santa Catarina entre 2004 e 2022. Santa Catarina, 2022.

	2004 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2013 <sup>1</sup>	2017 -2018 <sup>2</sup>	2021-2022 <sup>3</sup>
Segurança alimentar	83,2	85,2	88,9	86,9	59,4
<b>Insegurança alimentar</b>	<b>16,5</b>	<b>14,8</b>	<b>11,1</b>	<b>13,1</b>	<b>40,6</b>
Insegurança alimentar leve	10,0	10,5	7,5	9,0	28,4
Insegurança alimentar moderada	4,5	2,4	1,9	2,1	7,6
Insegurança alimentar grave	2,0	1,9	1,7	2,0	4,6

Fonte: <sup>1</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); <sup>2</sup> Pesquisa de Orçamentos Familiares; <sup>3</sup> II Inquérito Nacional de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19

Com relação ao SISAN estadual, importante registrar que o estado de Santa Catarina aderiu ao Sistema há pouco mais de uma década, instituindo a sua Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 14 de outubro de 2011, por meio da Lei Estadual n°. 15.595. Naquele momento, o estado assumiu o dever de se empenhar na promoção de cooperação técnica com a União e demais entes federados, contribuindo, assim, para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (MACHADO; MACHADO, 2016). Apesar da adesão ao Sistema em 2011, o primeiro e único Plano de SAN do estado foi lançado três anos depois, conforme veremos mais adiante.

No contexto de adesão ao SISAN, o estado alcançou o valor mais baixo da Insegurança Alimentar na série histórica no ano de 2013, com a diminuição percentual da IA no estado para 11,1%, ou seja, uma redução de -5,4% em menos de dez anos. No mesmo ano a IA Grave ficou em 1,7%. Contudo, estudo conduzido por Gubert *et al.* (2017), mostrou que Santa Catarina foi o estado que apresentou a menor redução média municipal de insegurança alimentar grave entre 2004 e 2013. No estado, esta variação foi de 2,5%, enquanto a redução média de insegurança alimentar grave no conjunto dos municípios brasileiros foi de 12,3%.

Este cenário de decréscimo dos níveis de IA no estado se alterou nos anos seguintes, conforme avaliação da POF de 2017-18, que notoriamente expõe o aumento da IA em todos os seus graus em Santa Catarina. Corroborando com os dados da POF, estudo realizado em 2018 avaliou que 65,4% (n= 193) municípios catarinenses tinham uma situação regular ou ruim de SAN, considerando-se sete dimensões relacionadas ao conceito brasileiro de SAN. No mesmo estudo, 83% (n=245) dos municípios foram classificados como regulares ou ruins em relação à dimensão de acesso universal à

alimentação adequada, que apresentou o segundo pior resultado entre as dimensões avaliadas (GUEDES *et al.*, 2020).

O Iº VIGISAN não apresentou dados desagregados para o nível estadual, contudo, desvelou a alarmante informação de que na região Sul/Sudeste 46,9% das pessoas estavam vivendo com algum grau de IA, sendo que 6% viviam em insegurança alimentar grave, o que representava aproximadamente 7,5 milhões de pessoas. Ou seja, em 2020, somente na região Sul/Sudeste, o número de pessoas em situação análoga à fome era superior à população total estimada para Santa Catarina atualmente (7,3 milhões de habitantes).

O IIº VIGISAN demonstrou o agravamento da situação de IA e fome no Brasil. Em comparação com os dados coletados em 2020, na região Sul/Sudeste houve aumento de 1,3% no número de domicílios com algum grau de IA, sendo que a insegurança alimentar grave atingiu 9,9% dos lares sulistas (14 milhões de pessoas), o que representou uma elevação de quase 4% em relação ao Iº VIGISAN.

Em Santa Catarina, o IIº VIGISAN analisou 506 domicílios em áreas urbanas e rurais do estado, apontando que 59,4% dos domicílios estavam em situação de Segurança Alimentar (SA), enquanto o restante apresentava algum grau de IA. Isso correspondia a 40,6% da população catarinense, ou seja, aproximadamente 3 milhões de pessoas. Deste total, 2.091 mil pessoas apresentavam IA Leve; **558 mil pessoas** IA Moderada e **338 mil pessoas** IA Grave. Como a pesquisa recomenda que as informações de cada unidade da federação sejam analisadas agrupando-se as formas mais severas de IA (Moderada + Grave) em apenas uma categoria de análise, verifica-se que no estado de Santa Catarina existiam **896 mil pessoas** em situação análoga à fome. Em uma linha histórica, essas informações mostram que a fome é persistente em Santa Catarina, apesar de ser marginalizada na agenda dos governos e ocultada quando mensurada pelos rendimentos salariais médios e pelos indicadores de desenvolvimento humano, para fins de comparação com as demais unidades federativas brasileiras.

Tomando como referência um período inferior a duas décadas, nota-se que o estado de Santa Catarina avançou e retrocedeu em seus indicadores de SAN. A primeira etapa foi marcada pela queda global da IA, enquanto a segunda apresentou aumento exponencial da IA, especialmente da IA Grave, ou seja, da fome. Os dados do IIº Inquérito caracterizam tal trajetória ao expor o perfil socioeconômico da população em

Santa Catarina, demonstrando que a renda constituiu um importante fator relacionado à prevalência da insegurança alimentar no estado. Dentre os domicílios com rendimentos de até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo *per capita*, 65,7%, foram considerados em IA Moderada ou Grave, enquanto apenas 11,4% deste grupo de rendimentos se encontrava em segurança alimentar. Para os grupos com rendimentos entre  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e 1 salário mínimo *per capita* a IA Moderada ou Grave estava em 13,1% dos avaliados, enquanto a IA Leve esteve presente em 51,8% dos domicílios.

Nos domicílios catarinenses em que a pessoa de referência estava desocupada ou em trabalho informal, 82,6% estavam em segurança alimentar ou IA Leve e 17,4% estavam em IA Moderada ou Grave. Neste mesmo recorte, nos domicílios que a pessoa de referência possuía um emprego formal, a IA moderada ou grave atingiu 8,9%. Os trabalhadores autônomos tiveram o maior percentual de IA Moderada ou Grave com 17,5%. Esses dados demonstram que o desemprego ou as condições de subemprego também são determinantes importantes da fome em Santa Catarina.

Todavia, além dos determinantes socioeconômicos, é necessário analisar o contexto de retrocessos e de desmontes que atingiram as políticas públicas de promoção da SAN no país e em Santa Catarina, os quais contribuíram significativamente para o aumento da fome no estado. Com o golpe jurídico-parlamentar sofrido pela presidenta Dilma Rousseff em 2016, a implantação de um plano de governo fortemente comprometido com o ajuste fiscal e com as reformas neoliberais (Ponte para o Futuro) resultou em rupturas institucionais e programáticas que impactaram negativamente sobre o orçamento destinado para as políticas de SAN (VASCONCELOS *et al.*, 2019). E, considerando o fato da descentralização do SISAN para estados e municípios ser dependente de recursos e mecanismos de indução federal, grande parte do agravamento da IA em Santa Catarina a partir de 2017 tem explicação no cenário de desmonte do SISAN, bem como das políticas públicas de SAN e de combate à fome e à miséria no Brasil. Estudo que avaliou o grau de descentralização do SISAN para o nível municipal, identificou que em 2020, após mais de uma década da instituição do SISAN, 58% dos municípios catarinenses apresentavam uma implementação incipiente do Sistema, tanto em relação à gestão governamental e aos mecanismos de controle social, quanto ao desenvolvimento de ações, programas e políticas públicas de SAN (MACHADO, 2020).

Contudo, além de aspectos do cenário nacional, características próprias da gestão das políticas públicas de SAN no estado contribuem para os dados revelados pelo VIGISAN. As informações disponíveis indicam que a gestão no âmbito estadual é marcada por um caráter setorial (incompatível com a multidimensionalidade da SAN), estando centralizada na área de Assistência Social. Tal aspecto representa a falta de reconhecimento do governo estadual acerca da PNSAN enquanto uma política de desenvolvimento social e econômico que não seja restrita apenas aos aspectos assistencialistas (MACHADO *et al.*, 2018).

Apesar de Santa Catarina ter publicado seu Plano de SAN em 2014 com vigência até 2019, sua execução foi prejudicada em função da desvinculação orçamentária para as ações previstas no Plano, pela inexistência de um fundo estadual específico para captação e gestão de recursos para as políticas de SAN, pelo pouco envolvimento dos órgãos públicos com a agenda de SAN e pela estrutura de governo insuficiente para a gestão do SISEAN (MACHADO *et al.*, 2018). Além disso, após o fim da vigência do Plano Estadual de SAN, um novo Plano sequer foi elaborado, limitando a capacidade de utilização do orçamento público estadual para o combate à fome e a promoção da SAN. Todos esses aspectos reforçam a histórica negação, por parte dos governos estaduais e municipais de Santa Catarina, em relação à magnitude do problema da fome e da IA no estado.

A partir de 2019, com a ampliação dos cortes orçamentários para as políticas públicas de SAN, com a extinção do CONSEA Nacional e de órgãos e equipes de referência dos diversos programas desta área em nível nacional, como da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o desmonte do SISEAN avançou de forma acelerada (RECINE *et al.*, 2020; SANTARELLI; BURITY, 2019; SOUZA *et al.*, 2021). Tais decisões político-ideológicas encontraram ressonância em governos subnacionais alinhados com a agenda política do governo federal, como no caso de Santa Catarina, que também desencadeou um processo de fragilização do SISEAN e da agenda da SAN e de combate à fome no estado. Cabe salientar que o CONSEA de Santa Catarina e os movimentos sociais, mantiveram-se resilientes aos intensivos desmontes provocados pelos governos federal e estadual desde 2019, mantendo uma agenda de manifestações, como o Banqueteço, e de realização de 25 conferências de SAN municipais e regionais, além da VI Conferência Estadual de SAN. Neste período,

também merece destaque a criação do Fórum Catarinense de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FCCSAN) e da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Inicialmente, é necessário reconhecer a atuação de excelência exercida pela Rede PENSSAN quanto às distintas estratégias de mobilização, planejamento, realização e ampla divulgação dos dois Inquéritos VIGISAN realizados entre os anos de 2020 e 2022. Espera-se, no entanto, que em breve o governo brasileiro retome sua responsabilidade quanto ao diagnóstico, monitoramento e enfrentamento das questões afetas a garantia da SAN da população, como condição para o planejamento de políticas públicas de garantia do direito humano à alimentação adequada. E, isto envolve também a destinação de recurso público para fomentar e fortalecer as redes de pesquisa, bem como para a qualificação dos métodos de avaliação da IA e da fome no país.

Três aspectos parecem sintetizar os motivos para o aumento da fome em Santa Catarina: o desmonte das estruturas nacionais de proteção social; a incompetência da gestão pública em relação à crise socioeconômica e sanitária; e a desestruturação do SISAN e conseqüente desinteresse governamental em investir recursos para o combate à fome. No estado de Santa Catarina a falta de investimento e os retrocessos nas políticas públicas de SAN se apoiam em um ideário negacionista da existência da fome no estado. Com isso, presencia-se a desestruturação do SISAN e a obstaculização dos mecanismos democráticos de controle social sobre a política estadual de SAN, exatamente em um dos momentos mais críticos vividos por este estado em relação à fome e à miséria.

Estruturar e fortalecer políticas públicas de combate à fome e de garantia do direito humano à alimentação adequada é condição indispensável para possibilitar uma saída para a situação apresentada pelos dados do VIGISAN. Tal condicionante também é essencial para evitar que novas crises e catástrofes resultem em um cenário tão trágico como o que foi vivenciado no estado entre os anos de 2020 e 2022.

Nesse sentido, torna-se ação emergencial a retomada do CONSEA Nacional, composto por 2/3 de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente entre seus pares. Em Santa Catarina, apesar da existência do CONSEA Estadual, é preciso



garantir recursos para sua manutenção e fortalecimento, principalmente no que diz respeito às condições para participação social no Conselho.

Outra ação que exige decisão emergencial em Santa Catarina é a implementação de Equipamentos Públicos de SAN em todo o estado, como cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e restaurantes populares. Ainda assim, estes esforços não serão suficientes sem o investimento em estoques públicos de alimentos que permitam a pronta atuação do Estado na regulação do mercado para contenção da inflação e flutuações de preços dos alimentos que dificultem o acesso por parte da população, bem como na distribuição de alimentos em situações de crise e catástrofes. Também é necessário que o estado fortaleça a agricultura familiar e formas de produção de alimentos destinadas prioritariamente para o abastecimento interno. Ainda, o teto de gastos públicos deve ser revogado e substituído por um novo arcabouço fiscal que possibilite os investimentos necessários para ampliar a cobertura e a atuação das políticas sociais, com ênfase no SUS, no SUAS e no SISAN.

Por fim, o enfrentamento da fome demanda coragem e soberania para enfrentar a política macroeconômica adotada pelo país, cujos pilares se assentam na retirada de direitos dos trabalhadores e trabalhadoras como forma de garantir a rentabilidade do capital e na expropriação dos recursos públicos, fundamentais para a implementação de um programa de renda básica universal que garantisse a dignidade humana, além de uma robusta política intersetorial para a geração de empregos com qualidade.

## REFERÊNCIAS

ALPINO, T. d. M. A.; SANTOS, C. R. B.; BARROS, D. C. d.; FREITAS, C. M. d. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, 36, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>>.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN - com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União 2006**; 18 set, 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 2010; 26 ago, 2010.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro, pão ou aço**. São Paulo: Braziliense, 10ª edição, 1985.

FREITAS, M. d. C. S.; PENA, P. G. L. Fome e Pandemia de Covid-19 no Brasil. **Tessituras: Revista de Antropologia e Arqueologia**, 8, p. 34-40, 2020.

GUBERT, M. B.; DOS SANTOS, S. M. C.; SANTOS, L. M. P.; PÉREZ-ESCAMILLA, R. A Municipal-level analysis of secular trends in severe food insecurity in Brazil between 2004 and 2013. **Global Food Security**, 14, p. 61-67, 2017/09/01/2017. Available from: < <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2017.03.004> >.

GUEDES, A. d. A. F.; *et al.* What is the food and nutrition security situation of Santa Catarina municipalities? Results of a multidimensional assessment. **Revista de Nutrição** [online]. 2020, v. 33 [Accessed 27 September 2022], e190267. Available from: <<https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e190267>>.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de combate à fome no Brasil**. São Paulo: IC, julho de 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>>.

MACHADO, N. M.V.; MACHADO, M. L. **Linha do Tempo de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina** / organizadores, Neila Maria Viçosa Machado, Mick Lennon Machado - Florianópolis: Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional – TearSAN, 2016. 20p.: il. Disponível em: < <https://tearsan.ufsc.br/submenu/produes-tnicas> >

MACHADO, M. L.; *et al.* Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional: potencialidades e limitações. **Revista de Nutrição** [online]. 2018, v. 31, n. 4 [Acessado em 27 de setembro de 2022], pp. 413-422. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-98652018000400006>>.

MACHADO, M. L. A implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto dos municípios brasileiros: uma pesquisa avaliativa com enfoque no ciclo das políticas públicas. 2020. **Tese (Doutorado em Nutrição) - Universidade Federal de Santa Catarina**, 2020. Disponível em: <https://tede.ufsc.br/teses/PNTR0267-T.pdf>

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: lições a partir do Programa Fome zero (PFZ) no Brasil. Oxford (UK): University Of Oxford-Latin American Centre (Occasional Paper Number BSP 04/09), 2009.

MATTEI, L. A fome atinge aproximadamente 900 mil pessoas em Santa Catarina. Florianópolis (SC): NECAT-UFSC ([www.necat.ufsc.br/blogNecat](http://www.necat.ufsc.br/blogNecat)), set/2022.

RECINE, E.; FAGUNDES, A.; SILVA, B. L.; GARCIA, G. S. *et al.* Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. **Revista de Nutrição**, 33, 2020. Available from: <<https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200176>>

REDE-PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil: Suplemento I - Insegurança Alimentar nos estados. **Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN)**, p. 60. 2022a (ISBN: 978-65-87504-54-4). Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/>>.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. E. A. **Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome**. FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. Brasília: FIAN Brasil, p. 102. 2019. (ISBN: 978-85-92867-04-1). Available from: <<https://fianbrasil.org.br/resumo-executivo-informe-dhana-2019-autoritarismo-negacao-de-direitos-e-fome/>>.

SOUZA, B. F. d. N. J. d.; BERNARDES, M. S.; VIEIRA, V. C. R.; FRANCISCO, P. M. S. B. *et al.* (In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas: (In)segurança alimentar no pré e pós pandemia. **InterAmerican Journal of Medicine and Health**, 4, 02/07 2021. Available from: <<https://doi.org/10.31005/iajmh.v4i.160>>.

VASCONCELOS, F. d. A. G.; *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição** [online]. 2019, v. 32 [Accessed 27 September 2022], e180161. Available from: <<https://doi.org/10.1590/1678-9865201932e180161>>.