

INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DA COVID 19: UMA ENTREVISTA COM FRANCISCO MENEZES¹

Beatriz Barroso Alves²

Thaís Nunes Frey²

Yoko Ametista Carvalho Sueté Matos²

Fatores que contribuíram para o aumento da insegurança alimentar e nutricional no Brasil durante a pandemia da Covid 19

Resumo

Introdução: A pandemia da Covid 19 teve impacto direto no aumento da insegurança alimentar e nutricional no Brasil. **Objetivo:** Debater sobre o enfraquecimento das políticas públicas voltadas ao combate à fome e suas influências na progressão da insegurança alimentar no Brasil. **Metodologia:** Foi realizado um ensaio crítico orientado pelas informações obtidas em entrevista em profundidade com o economista Francisco Menezes. **Resultados:** Com a pandemia, houve a acentuação das desigualdades e com a redução do auxílio emergencial, houve um agravamento da situação. **Discussão:** Por mais que a sociedade civil e empresas tenham se mobilizado no início da pandemia, poucas vezes o aspecto nutricional foi levado em consideração. **Conclusão:** Há a necessidade de políticas sociais efetivas para recuperar os anos de retrocesso que ocorreram no Brasil.

Palavras-chaves: Brasil; CONSEA; Covid 19; insegurança alimentar; pandemia

Introdução

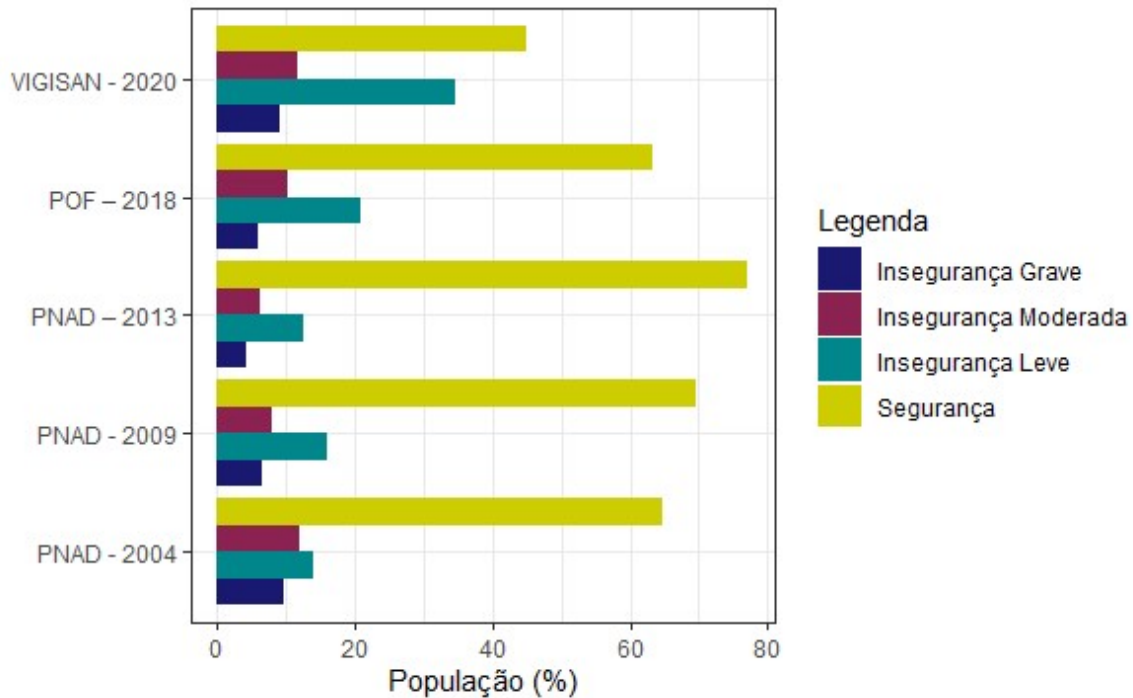
A pandemia da Covid 19 teve impacto direto no aumento da insegurança alimentar e nutricional no Brasil, sendo uma das causas a medida de isolamento social somada à instabilidade no trabalho que levou a uma redução na renda das famílias e até ao desemprego. Resultado disso foi a restrição do acesso aos alimentos e piora na qualidade da alimentação devido ao aumento do consumo de ultraprocessados e até da fome em si. Outros fatores que contribuíram para o progresso da insegurança alimentar no Brasil foram a extinção do Conselho

¹ Este trabalho foi elaborado no contexto do Curso de Extensão em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, coordenado pela Profa. Maria Rita Marques de Oliveira da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP.

² Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e a redução dos gastos em áreas como saúde e educação para a população (SILVA FILHO; GOMES JÚNIOR, 2020).

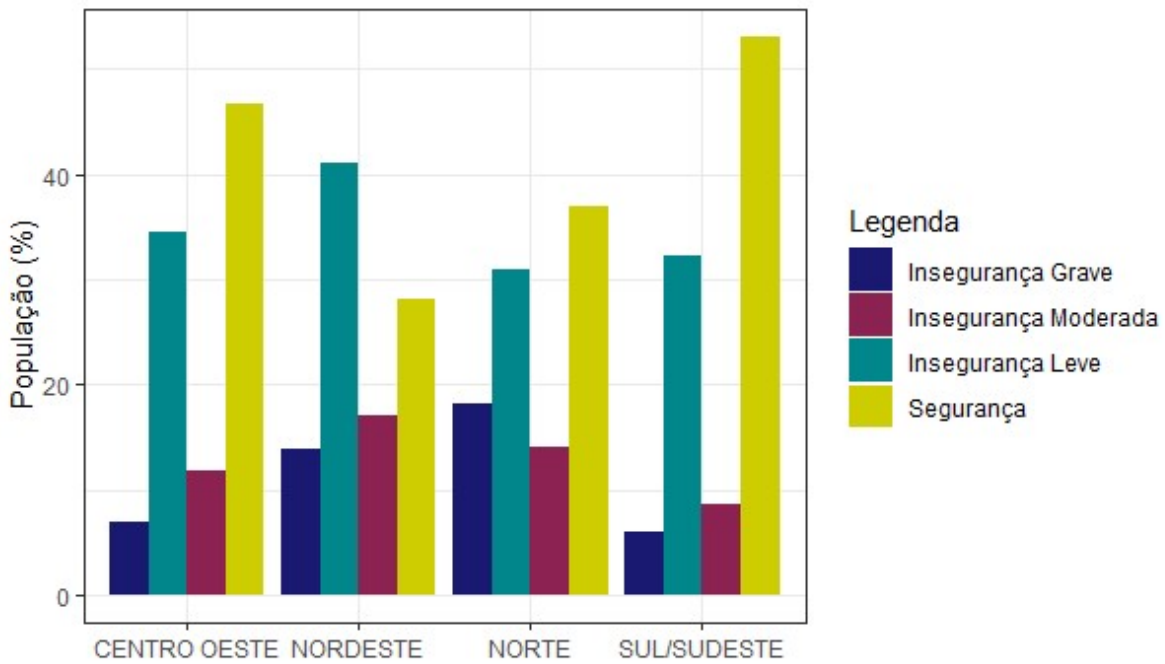
Figura 1 – População nas condições de Segurança Alimentar e de Insegurança Alimentar leve, moderada e grave, segundo levantamentos da PNAD, POF e VIGISAN em %.



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados secundários (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR, 2021).

A insegurança alimentar é classificada em 3 níveis. Sendo o leve referente a qualidade da alimentação e o moderado e grave sobre uma quantidade reduzida na ingestão dos alimentos. A partir da análise da Figura 1 é possível afirmar que mais da metade da população brasileira apresenta algum tipo de insegurança alimentar (55,2%) além de um deslocamento social para baixo de grupos da classe média rumo à pobreza e daqueles já vivendo precariamente, rumo à extrema pobreza. Analisando a Figura 2 podemos perceber a discrepância de realidade social entre as regiões do Brasil, na região Norte por exemplo a insegurança alimentar no nível grave (13,8%) é um pouco mais que o dobro quando comparada a da região Sul/Sudeste (6%) (PAULA; ZIMMERMANN, 2021).

Figura 2 – Segurança e Insegurança alimentar leve, moderada e grave, segundo as regiões brasileiras em % no ano de 2020.



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados secundários (REDE PENSSAN, 2021).

Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), de 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006), o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é definido como “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.” No Brasil é reconhecido o direito à alimentação como um direito humano e é por meio do desenvolvimento de políticas públicas que se tenta assegurar isso.

O Consea era um órgão instituído na Losan com função de contribuir na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas relacionadas a SAN. Através de estratégias de combate à fome e à pobreza, o Consea foi importante fator para a saída do Brasil do mapa da fome em 2014. Entretanto, em 2019, no governo Bolsonaro ocorreu a extinção do mesmo (MAGALHÃES; GRIMES, 2020). Visto o papel de políticas públicas voltadas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), esse estudo se faz necessário para entendermos melhor a importância das mesmas no combate à insegurança alimentar no Brasil.

Sendo assim, esse artigo teve como objetivo debater sobre o enfraquecimento das políticas públicas voltadas ao combate à fome e suas influências na progressão da insegurança alimentar no Brasil.

Metodologia

Foi realizado um ensaio crítico orientado pelas informações obtidas em entrevista em profundidade com um especialista na área da Segurança Alimentar e Nutricional. O personagem da entrevista foi Francisco Menezes, ex-presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), ex pesquisador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e atual economista que trabalha no Actionaid Brasil. Os artigos que subsidiaram a discussão foram buscados na plataforma Google Acadêmico com descritores para “conselho nacional de segurança alimentar e nutricional”, “insegurança alimentar e pandemia” e “insegurança alimentar no Brasil” para a elaboração da introdução e discussão do artigo. O entrevistado revisou o resultado final dos registros e deu autorização por escrito quanto a sua publicação.

A entrevista foi realizada no dia 16 de Julho de 2021 pela plataforma Google Meet com duração de 1 hora. A entrevista foi transcrita e relatada na forma de citação indireta. As perguntas abordadas na entrevista foram:

1. Nos conte um pouco de sua história.
2. Percebe-se uma semelhança com o momento atual, onde o CONSEA nacional foi esvaziado e os CONSEA estaduais estão ativos. Como o senhor vê a atual situação do Brasil?
3. Quais ações considerou mais relevantes em termos de SAN durante seu trabalho no IBASE?
4. Trace um paralelo entre a situação da insegurança alimentar em 2020 com 2021.
5. Qual sua perspectiva sobre a Segurança Alimentar?
6. Acredita que se o CONSEA estivesse funcionando durante a pandemia, teríamos uma situação diferente da que está sendo observada hoje?

Resultados

Relato da entrevista

Com relação a sua história de vida, Menezes atualmente é economista e ingressou no IBASE, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, em 1989. Inicialmente, começou seu trabalho na parte de agricultura, mas com o passar do tempo migrou para segurança alimentar que ainda era bem incipiente no Brasil. Em 1995, em uma conferência

sobre Questão Agrária e Segurança Alimentar, percebeu a necessidade de ter um olhar mais abrangente, além da questão agrária. Passou então a entender a importância de ter um olhar intersetorial para a segurança alimentar e iniciou uma mudança na concepção da segurança alimentar para Segurança Alimentar e Nutricional. Entre 1996 a 1998, foram criadas bases para a formação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), que tinha como um dos seus principais objetivos lutar pela reabertura do CONSEA. Nesse período, começaram a criação dos CONSEA estaduais.

No que se refere a semelhança com o momento atual, onde o CONSEA nacional foi esvaziado e os CONSEA estaduais estão ativos e sua visão da atual situação do Brasil, existe uma fragilização dos CONSEA estaduais, uma vez que eles eram articulados pelo CONSEA Nacional que foi extinto. Nos anos 2000, com a eleição do antigo presidente Lula, iniciou-se a construção do Programa Fome Zero e a volta do CONSEA Nacional com a articulação de diversas entidades da sociedade civil. Em 2004, o entrevistado assumiu a presidência do CONSEA, na qual permaneceu até o final de 2007. Durante a existência do CONSEA, foram construídas muitas políticas públicas no campo da Segurança Alimentar, enquanto outras foram transformadas, pois o CONSEA tinha um papel de protagonista na construção das políticas públicas de SAN. Menezes saiu do IBASE em março de 2021 e hoje está trabalhando, exclusivamente, na Actionaid, organização internacional que trabalha por justiça social, igualdade de gênero e pelo fim da pobreza, na qual está desde 2012.

Em relação às ações consideradas mais relevantes em termos de Segurança Alimentar e Nutricional durante seu trabalho no IBASE, a realização de uma pesquisa sobre os impactos do Bolsa Família na SAN, durante 2007 e 2008, teve destaque. Os resultados tiveram bastante impacto e foram utilizados para implementar mudanças no programa do Bolsa Família. Foi uma pesquisa nacional quali-quantitativa, com uma amostra bem representativa. Algo que o surpreendeu foi que as mães, mesmo bem pobres, tinham noção e preocupação com alimentação saudável.

Em 2007/2008 ocorreu uma crise mundial de alimentos com elevação de seus preços e com o estudo em curso se percebeu que houve uma mudança no padrão alimentar, pois para manter a quantidade de comida, optou-se por comprar alimentos mais baratos, geralmente super calóricos e pobres nutricionalmente. “A fome deixa marcas traumáticas do medo da fome, mesmo quem não estivesse em situação de fome, tinha muito medo de passar por ela. O sofrimento da fome faz com que as escolhas sejam pelo excesso, devido ao medo de faltar”, comentou Francisco.

Outros trabalhos citados foram a respeito da alimentação escolar e o peso que ela tem nas camadas mais vulneráveis, um trabalho realizado que investigou o quanto as desigualdades de gênero e étnico-raciais impactam na pobreza e na insegurança alimentar, identificando o quanto de fato ela é mais severa sobre mulheres negras e por último, um trabalho realizado na região metropolitana do Rio de Janeiro, quali-quantitativo, na Cidade de Deus, São Gonçalo e Japeri. Neste último havia uma pergunta no grupo focal da Cidade de Deus a respeito do que eles fariam se o Bolsa Família acabasse e como resposta obteve-se que quebrariam tudo. A mesma pergunta foi feita nos outros grupos, sendo a mesma resposta registrada em Japeri. Com isso, Menezes entende que esse seja um dos motivos porque os governos não acabaram com o Bolsa Família, o que só está acontecendo no final de 2021

No que diz respeito a um paralelo entre a situação da insegurança alimentar em 2020 com 2021, observou-se em 2017/2018 uma ruptura com o progresso que se vinha tendo e consequentemente um aumento na insegurança alimentar. Em 2020, com o início da pandemia, começou a constatar-se a procura por socorro por alimentos sendo que o auxílio emergencial iniciado em abril de 2020 foi uma proposta feita por organizações da sociedade civil. Em 2017 houve aumento da extrema pobreza, desmonte de políticas públicas e redução de atendimento das famílias pelo Bolsa Família. Com a pandemia, houve a acentuação das desigualdades e com a redução do auxílio emergencial, houve um agravamento da situação.

Além disso, os municípios não conseguiram atender de forma satisfatória a alimentação escolar. Muitos municípios não deram nada ou abrangeram apenas quem era atendido pelo Bolsa Família, esse programa já não abrange todas as famílias necessitadas sendo que a alimentação escolar tem um papel muito relevante em famílias em situação vulnerável. Outra questão foi que os alimentos tiveram um aumento muito grande nesse período e isso se deve a forma como a política vem sendo feita, com a comida sendo tratada como Commodity, não tendo mais estoque público de alimento, que era muito importante para o controle de preço, sendo então necessária uma resposta imediata por parte do governo.

Sobre a perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional, se faz necessário trabalhar fazendo propostas para esse momento imediato e manter pressionando o Congresso e o governo. Uma das propostas apresentada foi a imediata correção do Auxílio Emergencial para os valores originais de R\$600,00 e R\$1.200,00, além de que haja subsídio para o gás de botijão. Outro fator relevante, é que a agricultura familiar foi muito prejudicada nesse período de pandemia, pois a alimentação escolar absorvia boa parte da sua produção e com a interrupção do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os agricultores estão tendo muito problema para

escoar os alimentos. Há uma necessidade de reconstrução das Políticas Públicas, pensando que em 2022 vai ser eleito alguém mais voltado para as questões sociais.

Por fim, com a última pergunta da entrevista descobrimos que há uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) sendo movida no Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à situação da fome no Brasil e um dos pedidos é o retorno do CONSEA. Além disso, foi chamado a atenção para a criação de uma nova pobreza, pois havia pessoas que antes faziam parte da classe média e durante a pandemia perderam toda fonte de renda indo até morar nas ruas.

Discussão

Com base nos relatos de Menezes, complementando com dados da literatura, vimos que, historicamente no Brasil, a insegurança alimentar começa a ser discutida muito vinculada ao meio agrário, distanciada de outras áreas. Com o tempo, percebeu-se que ela é mais abrangente e complexa, passando por diversos setores, envolvendo vários fatores e relacionada aos determinantes sociais. Com o advento da pandemia de COVID-19, a insegurança alimentar nos domicílios brasileiros, tanto nos níveis leve, moderado ou grave, mostra tendência à maior magnitude (ALMEIDA MOURA; FERREIRA; ALVES, 2021) devido a vários fatores, mas principalmente à ausência do estado para assegurar os direitos fundamentais do ser humano. Através de um debate amplo sobre o assunto e com a elaboração de pesquisas para construção de políticas públicas e efetivação das mesmas, é possível que o cenário mude.

A fome no Brasil é um assunto que pode sair de cena algumas vezes, mas está sempre presente. Em janeiro de 2019, no primeiro dia da nova gestão federal, foi publicada a Medida Provisória Nº 870 que extinguiu o CONSEA, colocando fim na principal instância de participação da sociedade civil nas políticas públicas de SAN (BERNARDES *et al.*, 2021), órgão cuja missão era propor diretrizes para assegurar o DHAA. Fica perceptível que a falta do CONSEA nacional impede uma maior articulação entre estados e municípios, fragilizando o diálogo entre a sociedade civil e o governo, onde era possível colocar assuntos e debater temáticas importantes de forma democrática.

A crise política também afetou a agenda da alimentação por meio do enfraquecimento da estrutura institucional e de importantes políticas e programas de promoção da produção da agricultura familiar, que se expressa no fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016), no baixo investimento no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O enfraquecimento destas políticas, reconhecidas mundialmente

como ações exitosas que contribuem para a meta de erradicação da fome, sendo importantes impulsionadoras da saída do Brasil do Mapa da Fome da FAO, em 2014, dificulta que os indivíduos mais pobres tenham acesso a alimentos (ALPINO *et al.*, 2020).

Além disso, contínuos cortes orçamentários que atingem importantes programas, tal como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e a redução dos estoques estratégicos de alimentos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que são fundamentais para a manutenção de uma política de garantia de preços mínimos e extremamente úteis em situações de crise, tal qual a pandemia de COVID-19, colaboram para flutuações frequentes dos preços, sem a garantia de um estoque nacional.

O Art. 21-A da Lei nº 13.987/2020, garantiu que recursos do PNAE fossem destinados às crianças. Os alunos da rede pública têm no ambiente escolar às vezes sua única possibilidade de alimentação. Com a pandemia, muitos estados tomaram atitudes frágeis sobre esse tema, oferecendo kits alimentação em quantidade insuficiente, além da oferta de alimentos ultraprocessados. Alguns municípios optaram pelo fornecimento de cartão alimentação, mas sem a devida orientação dos produtos que deveriam ser consumidos e priorizados para as crianças.

Assim, se faz necessário a criação de estratégias mais estruturadas, pois como já dizia Betinho “quem tem fome, tem pressa”. Porém, na prática vemos medidas como a provisória (MP 936) que possibilitou a redução de jornadas e salários, mas sem qualquer garantia de manutenção dos empregos após a crise, o que foi recebido com insatisfação pelas entidades sindicais (PAIVA *et al.*, 2020). Para além disso, a fragilidade das medidas assistenciais e trabalhistas, contribuem para a crescente uberização do trabalho e acentuação das desigualdades.

O Programa bolsa família em 2020 tinha uma fila estimada de aproximadamente 1,7 milhão de famílias. A concessão de benefícios para todas as famílias elegíveis do Cadastro Único elevaria o público do Programa para 15,5 milhões de famílias (DÓRIA JÚNIOR, 2017). Assim, grande quantidade de famílias elegíveis e que não recebiam o PBF no início da pandemia, ficaram desamparadas até que tivessem acesso ao auxílio emergencial.

Por mais que a sociedade civil e empresas tenham se mobilizado no início da pandemia, poucas vezes o aspecto nutricional foi levado em consideração. A exemplo disso, o Estado de São Paulo destinou doações de ultraprocessados a várias pessoas em insegurança alimentar, como é pontuado na Nota pública sobre o programa Alimento Solidário da Prefeitura Municipal de São Paulo, da Aliança pela alimentação adequada e saudável (MARMOT *et al.*, 2008).

A mobilização inicial não se sustentou, fazendo necessária a intervenção do estado para diminuição dessas iniquidades. Os especialistas em equidade em saúde e doenças não transmissíveis relacionadas à dieta alimentar, apontam que equidade também se refere aos determinantes estruturais, sociais e comerciais da saúde e à concentração de poder entre os interesses do setor privado (REDE PENSSAN, 2021).

Conclusão

Podemos concluir que o desmonte das Políticas Públicas voltadas ao combate da fome que vem sendo realizado desde 2017, intensificada pelo atual governo, ocasionou o aumento da população em insegurança alimentar no Brasil, tendo hoje 19 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar e nutricional grave. Durante a entrevista, percebemos como há a necessidade de políticas sociais efetivas para recuperar os anos de retrocesso que ocorreram no Brasil.

Referências

- ALPINO, T. M. A. *et al.* COVID-19 e (in) segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, p. e00161320, 2020.
- BERNARDES, M. S. *et al.* (In) segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas. **InterAmerican Journal of Medicine and Health**, Campinas, v. 4, Feb. 2021. DOI 10.31005/iajmh.v4i.160.
- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 set. 2006.
- ALMEIDA MOURA, L.; FERREIRA, A. M. S.; ALVES, I. M. M. Implicações da pandemia de COVID-19 para o agravamento da insegurança alimentar no Brasil. **Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento**, Itajubá, v. 10, n. 12, p. e30101220150, 2021.
- PAULA, N. M.; ZIMMERMANN, S. A. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, Florianópolis, v. 10, n. 19, p. 56-67, 2021.
- DÓRIA JÚNIOR, J. Nota pública sobre o programa Alimento Solidário da Prefeitura Municipal de São Paulo. **RedeNutri**, Brasília, 2017. Disponível em: http://ecos-redenutri.bvs.br/tiki-read_article.php?articleId=2209. Acesso em: 14 dez. 2021.
- MAGALHÃES, A. C. V.; GRIMES, L. N. **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: uma análise documental de 2014 a 2018**. 2020. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Nutrição) - Faculdade de Ciências da Educação e Saúde, Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, 2020.

MARMOT, M. *et al.* Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. **The lancet**, London, v. 372, n. 9650, p. 1661-1669, 2008.

PAIVA, L. H. *et al.* Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, p. 1097-1110, 2020.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (rede PENSSAN). **VIGISAN**: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 14 dez. 2021.

SILVA FILHO, O.; GOMES JÚNIOR, N. N. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, p. e00095220, 2020.

FOOD AND NUTRITION INSECURITY IN BRAZIL DURING THE COVID 19 PANDEMIC: AN INTERVIEW WITH FRANCISCO MENEZES

Abstract

Introduction: The Covid 19 pandemic had a direct impact on increasing food and nutritional insecurity in Brazil. **Objective:** Debate on the weakening of public policies aimed at combating hunger and its influence on the progression of food insecurity in Brazil. **Methodology:** A qualitative study was carried out based on the research for articles and an interview with the economist Francisco Menezes. **Results:** With the pandemic, there was an increase in inequalities and with the reduction of emergency aid, there was a worsening of the situation. **Discussion:** As much as civil society and companies mobilized at the beginning of the pandemic, the nutritional aspect was rarely taken into account. **Conclusion:** There is a need for effective social policies to recover the years of setback that occurred in Brazil.

Keywords: brazil; consea; covid 19; food insecurity; pandemic