



**ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A (IN)SEGURANÇA
ALIMENTAR NO BRASIL EM TEMPOS DE COVID-19**

***SOME CONSIDERATIONS ON THE NUTRITIONAL (IN)SECURITY IN
BRAZIL DURING THE COVID-19 PANDEMIC***

Submetido em: 18/03/2021

Aprovado em: 15/04/2021

Horácio Pereira de Faria¹

RESUMO

O artigo apresenta a situação da fome e segurança alimentar no mundo com informações que analisam a evolução do Mapa da Fome, da Organização das Nações Unidas. Esse cenário é analisado partir dos relatórios da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, com destaque para a situação do Brasil nos últimos anos, uma vez que a insegurança alimentar grave esteve presente no lar de 10,3 milhões de brasileiros entre 2017 e 2018, como retrata a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Essas informações recolocaram o Brasil no Mapa da Fome, em que havia deixado de figurar nos últimos anos. Ainda nesse contexto, o estudo analisa o impacto da pandemia de COVID-19 no quadro da situação de segurança alimentar no país.

Palavras-chave: segurança alimentar, fome, Mapa da Fome.

¹Graduado em Medicina pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestre em Saúde Ocupacional pelo Instituto de Medicina do Trabalho, Havana, Cuba. Professor voluntário do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Medicina da UFMG. E-mail: horaciofaria@gmail.com

ABSTRACT

The article presents the situation of hunger and food security in the world with information that analyzes the evolution of the United Nations' Hunger Map. This scenario is analyzed from the reports of the United Nations Food and Agriculture Organization, highlighting the situation in Brazil in recent years, as severe nutritional insecurity was present in the homes of 10.3 million Brazilians between 2017 and 2018, as portrayed by the 2017-2018 Family Budget Survey, released by the Brazilian Institute of Geography and Statistics. This information put Brazil back on the Hunger Map, in which it had ceased to appear in recent years. Also in this context, the study analyzes the impact of the COVID-19 pandemic on the nutritional security situation in the country.

Keywords: *nutritional security, hunger, Hunger Map.*

1 INTRODUÇÃO

A questão da nutrição humana constitui um problema complexo que comporta várias abordagens, desde as questões bioquímicas e fisiológicas envolvidas na nutrição até a questão dos distúrbios alimentares e suas relações com a saúde das pessoas e populações. Dentre as abordagens possíveis merece um destaque especial, sem dúvida alguma, a questão da fome e insegurança alimentar.

Vários estudos têm abordado a questão da fome, sua distribuição, causas e consequências e, dentre estes, merece destaque especial o estudo clássico de Josué de Castro “A Geografia da Fome” (CASTRO, 1946). De acordo com Vasconcelos, o texto citado introduz conceitos como “áreas alimentares, áreas de fome endêmica, áreas de fome epidêmica, áreas de subnutrição, mosaico alimentar brasileiro” e traça o primeiro mapa da fome no país. (VASCONCELOS, 2008)

Os estudos, mais do que explicitarem o problema da insegurança alimentar, colocam-no para discussão da sociedade e como objeto das políticas de Governo. Seu enfrentamento constitui um desafio importante que se dá em várias frentes, desde os modelos de produção e distribuição de alimentos entre os países até o seu acesso por parte da população, em particular pelas suas parcelas mais vulneráveis.

Desde os primórdios da humanidade, o acesso à alimentação tem constituído um grande desafio e ainda hoje, apesar de todo o desenvolvimento científico e tecnológico alcançado pelo homem, se apresenta como um importante problema para um contingente significativo da

população do nosso planeta e objeto de trabalho de várias instituições, entre as quais a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO.

Desde sua criação em 1945, a FAO vem trabalhando com o objetivo de garantir a segurança alimentar para todos. Tem a participação de 194 Estados-Membros e trabalha em mais de 130 países, no esforço garantir a segurança alimentar e erradicar a fome no mundo.

No Brasil, a atuação da FAO se dá em parceria com instituições públicas e da sociedade civil, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Universidades e outras organizações a partir das seguintes prioridades:

- 1- Segurança alimentar: garantir o direito à alimentação adequada e saudável, de forma permanente e sustentável

“O maior desafio da segurança alimentar hoje é o acesso à alimentação adequada e saudável, que seja dada de forma permanente e sustentável, como articulado claramente pela construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil. Esse desafio envolve a institucionalização e a gestão do Sistema Nacional de SAN (SISAN) com a missão de fortalecer a noção do direito humano à alimentação adequada vista por meio de programas e ações públicas. No entanto, a consolidação das formas de proteção, respeito, provimento e exigibilidade do direito à alimentação não constitui uma tarefa simples. Fica ainda muito mais complexa se for vista qualitativamente como a promoção de uma alimentação adequada e saudável” (FAO, 2021).

- 2- Cooperação Sul-Sul: consolidação de uma plataforma de cooperação para a Segurança Alimentar, Agricultura, Pesca, Pecuária, Florestas, Mudanças Climáticas e Desertificação

“A riqueza da experiência brasileira nessas áreas reforça o protagonismo internacional do Brasil nos fóruns que discutem essas questões. Identificada a necessidade por meio de entrevistas, sistematiza as experiências de sucesso e boas práticas encontradas nos níveis federal, estadual, municipal e na sociedade civil que ajudem na disseminação de boas práticas brasileiras para outros países. As novas experiências de cooperação triangular constituem uma linha importante dessa nova plataforma a ser construída assim como a criação de um planejamento que pense a cooperação sul-sul nessas áreas a longo prazo” (FAO, 2021).

3- Superação da extrema pobreza: qualificação, organização e avaliação da agricultura familiar e aquicultura familiar

“Para que tal objetivo seja atingido é importante melhorar a efetividade das políticas públicas brasileiras de redução da pobreza e provisão de serviços públicos. Como a maior parte das populações alvo desse programa está nas regiões rurais do Norte e Nordeste brasileiro, há uma grande intersecção com a agenda do desenvolvimento rural e da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais. Assim, há um objetivo claro de empoderamento das mulheres na promoção da agricultura familiar e de organização e qualificação das famílias para que seus produtos possam ter um maior impacto na cadeia comercial. Dito em outras palavras, é importante promover a organização econômica da agricultura e aquicultura familiar e fortalecer sua articulação para ampliar sua participação na estrutura econômica do país e com isso reduzir a pobreza de modo sustentável” (FAO, 2021).

4- Gestão sustentável dos recursos naturais, alterações climáticas e desertificação: introdução de uma matriz de produção agroecológica para a sustentabilidade social.

“Os resultados em termos de país são claros quando se trata da gestão sustentável dos recursos naturais na agropecuária ou pesca ou no setor de florestas. A agenda da mudança do clima e do combate à desertificação concretiza-se em estratégias produtivas para a adaptação aos efeitos das mudanças do clima e a novos mecanismos de gestão produtiva que usam informações meteorológicas. A promoção da agricultura de baixo carbono, a adoção de uma matriz de produção agroecológica para a agricultura familiar, o uso sustentável das florestas e de outros recursos naturais como a pesca (combinada com a aquicultura), etc. estão entre os temas identificados como relevantes” (FAO, 2021).

2 (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

O relatório da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios - PNAD 2013, além dos aspectos metodológicos e amostrais da pesquisa, destaca o arcabouço legal e as dimensões e níveis de análise da Segurança Alimentar e Nutricional (IBGE, 2014):

a) Decreto 7.272 de 25/08/2010

- Regulamentação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN
- Instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN

- Define, no Cap VIII, aspectos relacionados à avaliação e Monitoramento da PNSAN e recomenda a realização de pesquisas amostrais de base populacional relativas ao diagnóstico e avaliação da segurança alimentar e nutricional no País.

EC 64 de 04/02/2010

- Incorporação da alimentação aos direitos sociais previstos na Constituição Federal

b) Dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN

- 1- Disponibilidade de alimentos → oferta de alimentos para toda população → depende da produção, importação (quando necessária) e sistemas de armazenamento e distribuição;
- 2- Acesso físico e econômico aos alimentos → capacidade de obter alimentos em quantidade suficiente e com qualidade nutricional, a partir de estratégias cultural e socialmente aceitáveis → depende da política de preços e da renda familiar;
- 3- Utilização biológica dos alimentos pelo organismo → aproveitamento dos nutrientes → afetado pelas condições sanitárias nas quais as pessoas vivem e produzem sua comida → depende da segurança microbiológica dos alimentos e pode ser afetado pelos conhecimentos, hábitos e escolhas sociais.
- 4- Estabilidade → grau de perenidade da utilização, acesso e disponibilidade dos alimentos → envolve a sustentabilidade social, econômica e ambiental → demanda o planejamento de ações pelo poder público e pelas famílias ante eventuais problemas que podem ser crônicos, sazonais ou passageiros.

As dimensões da segurança alimentar e nutricional contempla diferentes fatores que podem ser observados nos seguintes níveis:

- micro → domicílio/indivíduo,
- meso → comunidade/região e
- macro → nacional e internacional.

O resultado do cruzamento das dimensões de análise e os níveis de desagregação está sintetizado no quadro 1.

Quadro 1- Fatores determinantes da segurança alimentar e nutricional segundo a dimensão da mensuração da SAN e os níveis de desagregação

Nível	Disponibilidade	Acesso	Utilização	Estabilidade
Micro	Proximidade aos pontos de comercialização e abastecimento de alimentos	Renda/estabilidade financeira	Saúde dos moradores	Emprego formal
		Inserção em redes sociais	Práticas de higiene	Seguro-desemprego
		Participação em programas assistenciais	Acesso a saneamento básico e água potável	Capacidade de armazenar alimentos
			Educação alimentar e nutricional	Vagas em creches
Meso	Rede de distribuição de alimentos/transporte	Emprego e salário	Saneamento básico e Vigilância Sanitária	Mercado de emprego formal
	Produção local	Preços dos alimentos e outras necessidades básicas	Disponibilidade de serviços de saúde	Disponibilidade de creches
			Educação alimentar e nutricional	Variabilidade climática
Macro	Políticas agrícolas			Flutuação de preços
	Competição com atividades agrícolas não alimentares	Apoio à agricultura familiar	Políticas nacionais de saneamento básico e Vigilância sanitária	Mecanismos internacionais e nacionais para manter a estabilidade econômica
	Preços no mercado Internacional	Geração de renda	Políticas de educação alimentar e nutricional	Leis trabalhistas
	Desastres ambientais e guerras	Políticas econômicas e assistenciais	Políticas de Saúde	Sustentabilidades social, econômica e social das Políticas
		Preços Internos		

Fonte: Adaptado de Relatório PNAD 2013, IBGE

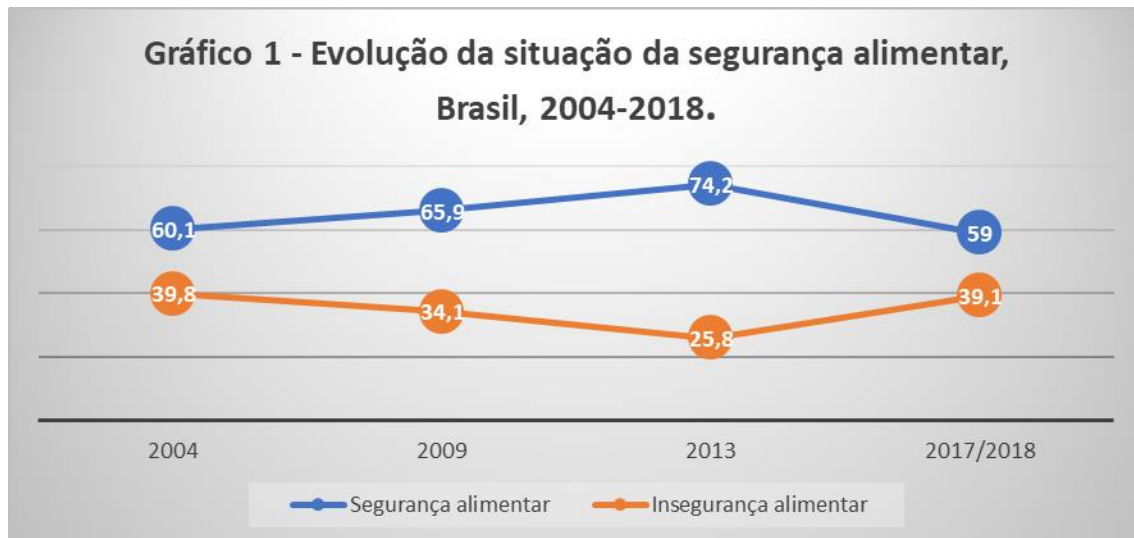
As pesquisas realizadas pelo IBGE para avaliar o grau de insegurança alimentar no Brasil têm utilizado como referência, desde 2004, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA que trabalha com a seguinte classificação (IBGE, 2014):

- Segurança alimentar: as pessoas do domicílio têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer as outras necessidades essenciais.
- Insegurança alimentar leve → a preocupação com a fome faz mudar a qualidade da dieta. Há uma incerteza quanto ao acesso de alimentos no futuro levando a uma mudança do padrão alimentar, com comprometimento da qualidade nutricional.
- Insegurança alimentar moderada → há uma redução quantitativa dos alimentos entre os adultos ou a ruptura nos padrões, como por exemplo, pular refeições, não tomar o café da manhã ou ter que escolher entre o almoço ou o jantar. Adultos deixam de comer para deixar que crianças e adolescentes comam.
- Insegurança alimentar grave/fome → a situação de restrição se estende a todos os membros do domicílio, inclusive as crianças.
- Um país é incluído no chamado Mapa da Fome quando mais de 5% de sua população vive em uma situação de insegurança alimentar grave.

Nas duas últimas décadas, o IBGE realizou quatro levantamentos de dados relativos à segurança alimentar e nutricional, nos anos de 2004, 2009, 2013 e 2017/2018. As primeiras três pesquisas ocorreram no contexto da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNADS) e a última foi realizada por ocasião da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF. A comparação dessa série de pesquisas constitui um material precioso para o entendimento da segurança alimentar no Brasil e dos fatores que têm pesado na evolução desse indicador e de suas relações com as políticas de enfrentamento do problema da fome em nosso país. Podemos acompanhar nesse período, relativamente curto, dois movimentos distintos que apontam para a efetividade das intervenções realizadas pelo Estado brasileiro na questão da segurança alimentar. O primeiro movimento de 2004 a 2014 – quando o Brasil sai do Mapa da Fome, e de 2014 até os dias atuais – quando o país retorna ao Mapa da Fome. (IBGE, 2020)

Os gráficos 1 e 2 e os quadros 2 e 3 apresentam os resultados comparativos das quatro pesquisas realizadas pelo IBGE, onde pode-se constatar a tendência de melhoria do grau de segurança alimentar no país, com a redução do percentual da população em situação de insegurança alimentar no período 2004 a 2013, quando mais de 20 milhões de brasileiros deixaram a condição de insegurança alimentar - número que equivale a mais de 5 vezes a população do Uruguai. Em relação à insegurança alimentar grave tivemos uma redução de mais 7 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar grave, o que representou

uma redução de cerca de 54% do total de brasileiros que se encontravam na situação descrita. Por outro lado, na comparação do período 2013-2017 tivemos uma reversão na tendência de redução da insegurança alimentar, com um acréscimo de mais de 29 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar e de mais de 4 milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar grave.

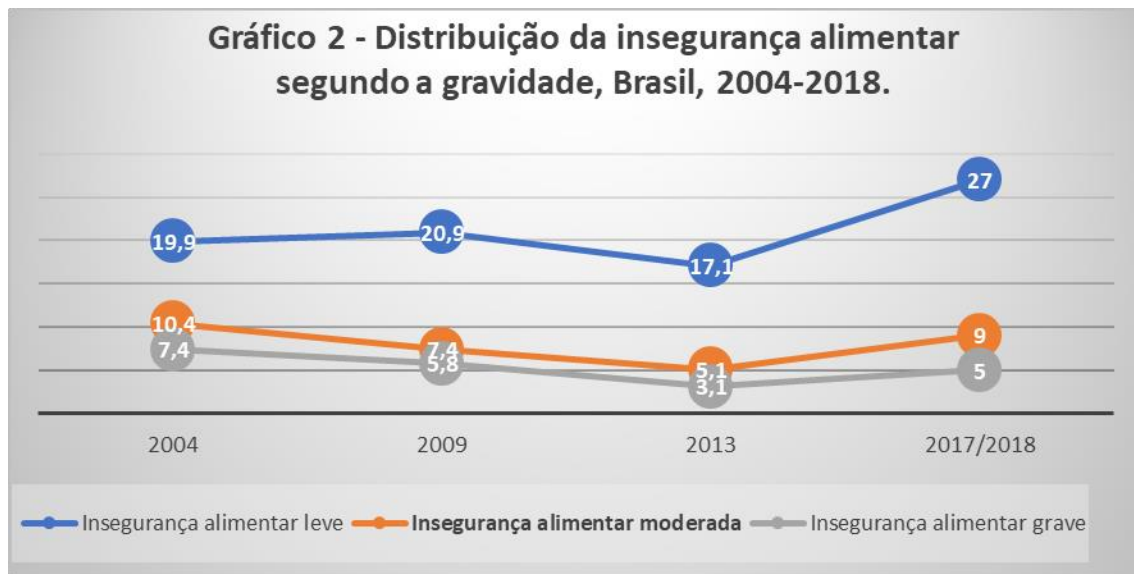


Fonte: IBGE, Agência de Notícias, 2020.

Quadro 2 – Distribuição da população brasileira em situação de insegurança alimentar, Brasil, 2004-2017.

Situação de segurança alimentar	2004	2009	2013	2017
Segurança alimentar	109.130.195	126.202.934	149.188.589	122.519.948
Insegurança alimentar	72.269.248	65.303.795	51.874.200	81.195.423

Fonte: IBGE, Agência de Notícias, Estimativas populacionais, 2020.



Fonte: IBGE, Agência de Notícias 2020

Quadro 3 – Distribuição da população brasileira em situação de insegurança alimentar segundo o grau da insegurança, Brasil, 2004-2017.

Grau de insegurança alimentar	2004	2009	2013	2017/2018
Insegurança alimentar leve	36.134.624	40.024.906	34.381.737	56.068.451
Insegurança alimentar moderada	18.884.426	14.171.498	10.254.202	18.689.484
Insegurança alimentar grave	13.436.996	11.107.390	6.232.946	10.383.046

Fonte: IBGE, Agência de Notícias, Estimativas populacionais, 2021.

Segundo alguns autores, vários fatores contribuíram para o retorno do Brasil ao Mapa da Fome, entre os quais pode-se destacar (ALPINO 2020, OLIVEIRA, 2020, GALINDO, 2021):

- Flexibilização e depreciação de direitos sociais consagrados - como as leis trabalhistas, a previdência social e a política de valorização do salário-mínimo;
- Enfraquecimento de políticas e programas voltados à diminuição das desigualdades sociais, como os Programas de Transferência de Renda (Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada - BPC);
- Extinção em 2016 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016);
- Baixo investimento no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);

- Enfraquecimento da estrutura institucional e das políticas e programas de promoção da produção da agricultura familiar;
- Extinção, em 2016, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), cuja missão era propor diretrizes para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada;
- Inoperância da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN);
- Não realização da 6a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN);
- Ausência do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) que pauta o planejamento e a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN);

3 IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Uma pesquisa sobre os efeitos da pandemia de Covid-19 na segurança alimentar realizada no final de 2020 e coordenada pelo Grupo de Pesquisa Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia, da *Freie Universität*, Berlin (Alemanha), em parceria com pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Universidade de Brasília (UnB). O estudo também utilizou a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar utilizada pelo IBGE na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios e na Pesquisa de Orçamento Familiar e apresentou os seguintes resultados:

- 59% dos domicílios entrevistados estavam em situação de insegurança alimentar com redução do consumo de alimentos importantes para uma dieta regular;
- 44% reduziram o consumo de carnes;
- 41% reduziram o consumo de frutas.

Os dados obtidos vão no mesmo sentido da Pesquisa de Orçamento Familiar - POF do IBGE, realizada no período 2017/2018, mostrando um agravamento da situação da insegurança alimentar. Os autores ressaltam que as instabilidades socioeconômicas pelas quais o país passa nos últimos anos, agravadas pela pandemia da Covid-19 e a pouca efetividade das ações voltadas para seu controle observadas até o momento, contribuíram para acentuar as desigualdades e dificuldades de acesso regular aos alimentos por parte de

contingentes importantes da população, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo. (GALINDO, 2021)

Outro aspecto importante a se destacar está relacionado à exposição ao risco de infecção pelo Covid 19 na comercialização de alimentos. Além da dificuldade de manter um distanciamento social adequado em alguns espaços onde ocorre a comercialização de alimentos, há de se considerar, também, os aspectos relacionados à higiene dos alimentos nos diferentes ambientes e processos relacionados à preparação e comercialização de alimentos. (OLIVEIRA, 2020)

Ainda relacionando a pandemia à segurança alimentar, pode-se destacar a suspensão das atividades escolares, dificultando ou mesmo inviabilizando o acesso das crianças à merenda escolar, que tem um peso importante na alimentação de uma parcela importante da população infantil no nosso país, em especial as crianças de famílias de baixa renda. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a suspensão dos programas de alimentação representará um desafio para garantir a segurança alimentar e o estado nutricional de cerca de 85 milhões de crianças na América Latina e Caribe. Para cerca de 10 milhões, a alimentação escolar é uma das principais fontes de alimentos seguros. (FAO, 2020)

4 CONCLUSÕES

O enfraquecimento das políticas adotadas no período 2004-2014, reconhecidas mundialmente como ações exitosas no enfrentamento da insegurança alimentar que possibilitaram pela saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, dificultaram o acesso de uma parcela importante da população aos alimentos, culminando com o retorno do país ao Mapa da Fome em 2017.

Os retrocessos institucionais e orçamentários na agenda da segurança alimentar e nutricional, ocorridos no período pré-pandemia da Covid-19 e não revertidos durante a crise sanitária em curso, tendem a agravar a já grave situação de insegurança alimentar.

O conjunto de medidas adotadas nos aspectos econômicos, das políticas de proteção e redução das desigualdades sociais e do enfrentamento da pandemia, conformam um quadro preocupante. Os dados apresentados retratam um cenário de um país onde milhões de brasileiros vivem uma situação de insegurança alimentar que exige, urgentemente, que as

instituições do Estado, os gestores de diferentes órgãos da administração pública, as universidades, centros de pesquisa e instâncias da sociedade civil façam o esforço necessário para compreender os motivos do crescimento da insegurança alimentar, apontem e implementem as correções de rumo necessárias para a reversão desse quadro.

REFERÊNCIAS

ALPINO, T.M.I *et al.* Cad. Saúde Pública 2020; 36(8): e00161320.

FAO, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. Disponível em: Prioridades regionais | Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe | Food and Agriculture Organization of the United Nations. Acesso em 07/06/2021.

GALINDO, Eryka; TEIXEIRA; Marco Antonio; ARAÚJO Melissa de, MOTTA Renata; PESSOA Milene, MENDES Larissa e RENNÓ Lúcio. 2021. “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil”. Food for Justice Working Paper Series, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. DOI 10.17169/ refubium-29554

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Diretoria de Pesquisas Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Segurança Alimentar, 2013. Rio de Janeiro, 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Agência IBGE Notícias, Síntese de Indicadores Sociais, 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Estimativas populacionais. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/poptuf.def> . Acesso em 02/06/2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Agência IBGE Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado-de-2004> Acesso em 02/05/2021.

OLIVEIRA, T.C. *et al.* Cad. Saúde Pública 2020; 36(4): e00055220.

VASCONCELOS, F.A.G. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(11): 2710-2717, nov, 2008.

VILLAS BÔAS, Bruno, Revista Valor Econômico, Disponível em:
<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/07/pobreza-extrema-aumenta-e-atinge-1388-milhoes-de-pessoas.ghtml> Acesso em 07/05/2020.