

PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

PRISCILLA ROHMANN DA SILVA ROSA

**A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PORTO ALEGRE/RS:**  
Avanços e retrocessos nos programas e serviços

Porto Alegre

2023

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul

PRISCILLA ROHMANN DA SILVA ROSA

**A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PORTO  
ALEGRE/RS: Avanços e retrocessos nos programas e serviços**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestra pelo Programa de Pós-Graduação do Curso de Serviço Social, Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Arseli Kern

Porto Alegre

2023

## Ficha Catalográfica

R788p Rosa, Priscilla Rohmann da Silva

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Porto Alegre/RS : avanços e retrocessos nos programas e serviços / Priscilla Rohmann da Silva Rosa. – 2023.

88 p.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Arseli Kern.

1. Segurança Alimentar. 2. Políticas Sociais. 3. Fome. I. Kern, Francisco Arseli. II. Título.

**PRISCILLA ROHMANN DA SILVA ROSA**

**A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PORTO  
ALEGRE/RS: Avanços e retrocessos nos programas e serviços**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestra pelo Programa de Pós-Graduação do Curso de Serviço Social, Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 13 de janeiro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Francisco Arseli Kern – PUCRS

---

Prof. Dra. Wanda Griep Hiray - UFAL

---

Prof. Dra. Thiana Orth – PUCRS

Dedico esse trabalho aos meus maiores  
incentivadores: minha mãe Marlene "*in  
memoriam*" que me ensinou a lutar por  
um mundo melhor e meu filho Arthur sem  
o qual esse mundo não teria sentido.

## AGRADECIMENTOS

A minha amiga e colega de trabalho Michele Correa, a principal incentivadora para que eu realizasse o mestrado, a responsável por plantar a sementinha do “por que não?” e me ajudar e motivar durante este processo.

Ao Eduardo Danilo Schmitz, o gestor mais humano que poderia haver, não apenas por colaborar para que este processo fosse mais leve e me auxiliar a conciliar as aulas, estudos com o trabalho. Estendo meus agradecimentos ao Sesc RS por todo incentivo à educação continuada e a todos os colegas do Sesc Comunidade que compreenderam e apoiaram esta etapa.

A todas as colegas Assistentes Sociais que tive a oportunidade de conviver, conversar, aprender e principalmente despertar meu interesse pela área social e vislumbrar uma práxis com mais propósito.

As minhas irmãs Danielle e Francielle que além do incentivo me auxiliaram o máximo possível nas atividades diárias e demandas familiares. Obrigada por todo amor e ajuda de sempre. A conclusão desta etapa não seria possível sem a rede de apoio que vocês são.

A amiga Clarissa de Constant, minha companheira de dúvidas, angústias e alegrias. Ainda bem que nos encontramos nessa vida e tivemos o apoio uma da outra em todos os momentos. Passamos juntas por situações complexas que nos fortaleceram.

A minha primeira orientadora, professora Gleny Guimarães por toda entrega, compreensão e amizade dedicada, que desde o início desta jornada não permitiu que eu desistisse e compartilhou seu conhecimento e experiência com empatia, carinho e humanidade.

Ao Professor Dr. Francisco Kern por possibilitar a finalização deste estudo e por todo acolhimento no momento difícil da transição de orientação. Obrigada pela leveza, respeitar meus limites e motivação pelo tema.

Agradeço aos membros da banca examinadora por aceitarem meu convite e por colaborar em meu aprendizado. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Agradeço a todos que conheci e convivi por ter participado em alguma etapa da minha vida.

“Quem inventou a fome são os que comem.”

Carolina Maria de Jesus

## RESUMO

O Brasil é um dos maiores produtores de alimentos do mundo, porém grande parte da sua população não tem acesso a alimentos básicos para sua sobrevivência. As transformações sociais ocorridas nas últimas décadas resultaram na diminuição da pobreza e, conseqüentemente, da insegurança alimentar, tendo uma melhora no acesso e variedade nos alimentos, bem como a garantia da disponibilidade média de calorias para consumo. Mesmo com estratégias criadas para que fosse possível a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, a partir de 2016 com a redução de recursos aos programas de transferência de renda, falta de incentivo à agricultura familiar e a desaceleração do crescimento econômico, houve acentuação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social no país, situação evidenciada pela Pesquisa de Orçamento Familiar de 2017-2018, que mostrou um retrocesso dos dados da fome aos níveis de 2004. A presente pesquisa analisou os avanços e retrocessos nos programas e serviços das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em Porto Alegre, no período de 2016 a 2021, com vistas a contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas deste segmento. Este estudo foi realizado com base no método dialético-crítico, fundamentado pelo materialismo histórico e tem como categorias centrais: totalidade, historicidade, contradição e mediação. Foi realizada uma revisão da literatura e entrevistas valendo-se de um roteiro de entrevista, utilizando uma amostra intencional de 5 profissionais atuantes nas políticas do município, sendo estes membros dos conselhos municipal ou estadual de segurança alimentar, os dados obtidos foram analisados de acordo com a técnica de análise de conteúdo, segundo Moraes (1999). A área de alimentação e nutrição, assim como a área de assistência social, sempre esteve à margem das políticas públicas sociais. Os programas, projetos e políticas na área de alimentação e nutrição, historicamente, vêm atuando de forma sobreposta entre si e sem articulação com outras áreas evidenciando que a integração e a abordagem intersetorial não estão sendo devidamente contemplados em seu planejamento.

Palavras-chave: Segurança Alimentar, Políticas Sociais, Fome.

## **ABSTRACT**

Brazil is one of the largest food producers in the world, but a large part of its population does not have access to basic foodstuffs for their survival. The social forms that occurred in the decades resulted in the reduction of the last poverty and, consequently, of food insecurity, with an improvement in access and variety in food, as well as the guarantee of the average availability of calories for consumption. Even with strategies created to make it possible for Brazil to leave the Hunger Map in 2014, as of 2016 with the reduction of resources for income transfer programs, lack of incentives for family farming and the slowdown in economic growth, there was an accentuation of poverty and social vulnerability in the country, a situation evidenced by the 2017-2018 Household Budget Survey, which showed a regression of hunger data to 2004 levels. Food and Nutrition Security public policies in Porto Alegre, from 2016 to 2021, with a view to contributing with credits for the improvement of policies in this segment. This study was carried out based on the dialectical-critical method, based on historical materialism and has as its central categories: totality, historicity, differences and mediation. A literature review and interviews were carried out using an interview script, using an intentional sample of 5 professionals working in the municipal policies, these being members of the municipal or state food safety councils, the data obtained were analyzed from according to the content analysis technique, according to Moraes (1999). The area of food and nutrition, as well as the area of social assistance, has always been on the margins of public social policies. Programs, projects and policies in the area of food and nutrition, historically, overlapped with each other and without articulation with other areas, showing that integration and the intersectoral approach are not being properly contemplated in their planning.

Keywords: Food Security, Social Policies, Hunger.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Etapas da análise de conteúdo .....	19
Figura 2 - Categorização da pesquisa .....	20
Figura 3 - Esquema metodológico.....	21
Figura 4 - Dimensões da alimentação adequada .....	37
Figura 5 - Níveis de insegurança alimentar .....	48
Quadro 1 - Questões e classificação da EBIA .....	49

## LISTA DE SIGLAS

ABRASEL - Associação de Bares e Restaurantes  
AGAS - Associação Gaúcha de Supermercados  
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
BDTD - Base Digital de Teses e Dissertações  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CFP - Comissão de Financiamento da Produção  
CIBRAZEN - Companhia Brasileira de Armazenagem  
CNA - Comissão Nacional de Alimentação  
CNS - Conselho Nacional de Saúde  
COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos  
COMSANS - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSAN - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
CONSEA-RS - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do RS  
COSANS - Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  
DHAA – Direito Humano a Alimentação Adequada  
DIESSE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos  
EBIA - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar  
EC - Emenda Constitucional  
FAO – *Food and Alimentation Organization*  
FIERGS – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
OMS - Organização Mundial de Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
PAP - Programa de Alimentação Popular

PBF - Programa Bolsa Família  
PCA – Programa Complementação Alimentar  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PFZ - Programa Fome Zero  
PLASAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PNAA - Programa Nacional de Acesso à Alimentação  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PNL - Programa Nacional do Leite  
PNS - Programa de Nutrição e Saúde  
PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
POF - Pesquisa de Orçamento Familiar  
PoU - *Prevalence of Undernourishment*  
PPGSS - Programa de Pós-graduação em Serviço Social  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
RDC – Resolução de Diretoria Colegiada  
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional  
SAPS – Serviço de Alimentação e Previdência Social  
SESC - Serviço Social do Comércio  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SIMSANS - Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
SUNAB - Superintendência Nacional de Abastecimento  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
USDA - *United States Department of Agriculture*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2 ECONOMIA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR: NEOLIBERALISMO</b> .....	<b>23</b>
2.1 A PRODUÇÃO DA FOME .....	23
2.2 CONTRADIÇÃO – DA FOME À OBESIDADE .....	30
<b>3 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL</b> .....	<b>37</b>
3.1 O PROCESSO HISTÓRICO DA SAN .....	37
3.2 CLASSIFICAÇÃO E MENSURAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR.....	45
3.3 O GOLPE DE 2016 E O CENÁRIO ATUAL DA POBREZA E DA FOME.....	50
<b>4 AVANÇOS E RETROCESSOS NA POLÍTICA DE SAN EM PORTO ALEGRE</b> ...	<b>56</b>
4.1 CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: BASE DA DEMOCRACIA .....	56
4.2 O ENFRAQUECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	61
4.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAN EM PORTO ALEGRE ....	65
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>74</b>
<b>APÊNDICE A – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA</b> .....	<b>81</b>
<b>ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b> .....	<b>82</b>
<b>ANEXO B – DOCUMENTO DE APROVAÇÃO DA PESQUISA PELO SIPESQ</b> .....	<b>84</b>
<b>ANEXO C – DOCUMENTO DE APROVAÇÃO DA PLATAFORMA BRASIL</b> .....	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Mesmo o Brasil sendo um dos maiores produtores de alimentos do mundo, uma grande parcela da sua população não tem acesso a alimentos básicos para sobrevivência. Siliprandi (2004) traz que numa sociedade a alimentação de um indivíduo não se define apenas por escolhas individuais, mas sim por uma interação entre elementos como o sistema de produção e distribuição de alimentos, hábitos alimentares, relações familiares, acesso à renda, legislação que regem o mercado de trabalho, mercado internacional e a ação do Estado para garantir o direito à alimentação.

A alimentação é reconhecida como um direito humano fundamental previsto na Constituição Federal, porém diariamente vemos a violação deste direito, seja pela falta de acesso físico ao alimento ou a condições de obtê-lo, seja pela dificuldade na promoção de uma alimentação adequada em nutrientes, menos processada e sustentável, complementando:

Assumimos, aqui, a convicção de que a alimentação se constitui no próprio direito à vida e por isso, sobrepõe-se a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política. Negar este direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida (MALUF; MENEZES; VALENTE, 2006, p. 12).

Nessa lógica, os levantamentos realizados pelo IBGE no período de 2004 a 2013 registraram o aumento progressivo de famílias em segurança alimentar. Em 2013, “a parcela da população em situação de insegurança alimentar havia caído para 4,2%, o mais baixo atingido no país”, fazendo com que a ONU retirasse o Brasil do Mapa da Fome<sup>1</sup> (KEPPLE, 2014), porém os dados coletados na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2017-2018 mostram um retrocesso aos níveis de 2004 (IBGE, 2020).

A partir do afastamento da então presidenta Dilma Rousseff em 2016, somada a recessão econômica já instalada, o presidente interino Michel Temer tomou uma série de medidas que contribuiu para que a insegurança alimentar no país aumentasse, dentre elas, destacamos: a extinção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), passando a constituir o Ministério do

---

<sup>1</sup> O Mapa da Fome é uma ferramenta criada pela FAO a fim de mensurar o acesso adequado a alimentos em cada nação, através do PoU (Prevalence of Undernourishment ou Prevalência de Subnutrição). Em 2014, menos de 5% da população brasileira encontrava-se em insegurança alimentar grave.

Desenvolvimento Social e Agrário (MDA), aprovação da Emenda Constitucional EC 95, que restringiu os gastos sociais, a apresentação da Proposta de Emenda Constitucional PEC 287/2016, que originou a reforma da previdência e a aprovação da Reforma Trabalhista, que retirou direitos e reduziu a renda dos trabalhadores. Não obstante, ao assumir a presidência da república no ano de 2019, Jair Bolsonaro, em seu primeiro dia de governo, extinguiu diversos conselhos, inclusive o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) através da Medida Provisória MP 870.

Dados divulgados pelo IBGE (2020) demonstram que “em 2017-2018, 10,3 milhões de domicílios encontravam-se em Insegurança alimentar grave”, ou seja, passavam fome. A crise gerada pela Covid-19 acirrou as expressões da questão social que permeiam a sociedade capitalista, dentre elas, as desigualdades sociais relacionadas ao desemprego, redução de renda e incertezas. Ao mesmo tempo, o estado de pandemia afeta diretamente na oferta e demanda, reduzindo a produção e a distribuição de alimentos, reduzindo o poder de compra, afligindo principalmente os mais vulneráveis.

Outrossim, este estudo foi motivado pela trajetória pessoal e profissional da pesquisadora, que desde a formação em nutrição atuou na área social, em programas de segurança alimentar e nutricional e como tal, tendo aproximação com a assistência social nos espaços sócios ocupacionais que atuava, sempre buscou aprofundar os conhecimentos nesta área. Através da educação nutricional vivenciou as dificuldades de uma alimentação adequada quando não se tem direitos básicos garantidos, ao mesmo tempo em que a obesidade estava em evidência pouco se falava sobre a insegurança alimentar. Para além do acesso ao alimento, a segurança alimentar está relacionada também a qualidade e origem dos alimentos consumidos, sendo estas suas principais inquietações. Especialmente nos últimos cinco anos acompanhou de perto<sup>2</sup> o desmonte das políticas públicas, atuando diretamente com o acesso a alimentos para populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica, vendo os recursos e incentivos governamentais

---

<sup>2</sup> A pesquisadora é graduada em Nutrição pelo Centro Universitário Metodista IPA, conheceu a área social da nutrição na metade do curso quando iniciou estágio no SESI, em um programa de educação alimentar chamado Cozinha Brasil. Após a formação atuou três anos no mesmo programa e desde 2015 atua no Programa Mesa Brasil do SESC, programa de segurança alimentar com intuito de colheita urbana, coletando doações de alimentos onde estes seriam desperdiçados e encaminhar estes alimentos para organizações da sociedade civil que atendem pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. O programa conta com incentivos governamentais, principalmente doações da provinda de depósitos públicos através da CONAB e operacionalização do PAA.

nesta área reduzirem drasticamente, ao mesmo tempo em que a desigualdades se acirravam com a política econômica neoliberal estabelecida.

A revisão de literatura mostrou que o tema é discutido em diversas áreas do conhecimento, no âmbito do Serviço Social e nos últimos cinco anos, tanto em nível de mestrado quanto doutorado, há poucos estudos sobre o tema. Conforme informações disponíveis na Base Digital de Teses e Dissertações (BDTD) com o descritor “segurança alimentar”, encontramos Brandão (2017) que em sua tese versa a respeito dos restaurantes populares como ferramenta de política pública e Beal (2018) com a dissertação sobre a agroecologia como paradigma para a promoção do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA). Com isso, pode-se inferir que o tema apresenta importante relevância no contexto atual e que esta pesquisa pode contribuir para o aprimoramento da política analisada.

Com o tema central das políticas de segurança alimentar e nutricional no município de Porto Alegre delimitamos o tema: os avanços e retrocessos em programas, serviços e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em Porto Alegre, no período de 2016 a 2021, o problema de pesquisa, formula-se através da seguinte pergunta: Quais avanços e retrocessos na política de segurança alimentar e nutricional no município de Porto Alegre a partir do desmonte das políticas ocorrido em 2016?

O objetivo geral deste estudo foi analisar os avanços e retrocessos nos programas e serviços das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em Porto Alegre, com vistas a contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas deste segmento. Para tal lista-se os seguintes objetivos específicos: identificar quais os programas, serviços e políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional que existem atualmente no município; analisar os avanços e retrocessos nas práticas existentes após os desmontes nas políticas públicas; conhecer se as práticas existentes estão de acordo com os parâmetros de acesso, disponibilidade e adequação as dimensões de Segurança Alimentar e Nutricional; evidenciar a percepção de profissionais representantes do controle social acerca dos programas, serviços e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional na cidade.

Como questões norteadoras do estudo, temos: quais os programas, serviços e políticas públicas estão em funcionamento atualmente no município?; que retrocessos podemos verificar desde 2016 nas políticas de SAN em Porto Alegre?;

como as práticas existentes contribuem para os parâmetros de SAN, nas dimensões de acesso, disponibilidade e adequação?; de que forma os profissionais envolvidos com as políticas de SAN através dos conselhos de controle social vivenciam os avanços e retrocessos da SAN no município?

Este estudo foi realizado com base no método dialético-crítico, fundamentado pelo materialismo histórico e tem como categorias centrais: totalidade, historicidade, contradição e mediação. O enfoque dialético permite a apreensão da totalidade, em relação aos aspectos subjetivos e objetivos que cercam o objeto pesquisado, busca a interpretação da realidade, através do desvelamento das contradições, considerando a historicidade, a fim de captar as conexões e o movimento na perspectiva da totalidade concreta do real. Para Lefebvre (1991, p. 238) “a pesquisa racional (dialética) considera cada fenômeno no conjunto de suas relações com os demais fenômenos e, por conseguinte também no conjunto dos aspectos e manifestações daquela realidade de que ele é fenômeno, aparência ou aparecimento mais ou menos essencial”. Desta forma, faz-se necessária esta análise, a fim de interpretar a realidade a partir do movimento dialético, que se apresenta de forma móvel, múltipla, recíproca, diversa e contraditória.

O método dialético-crítico contemplou no processo investigativo “o movimento contraditório de constituição dos fenômenos sociais contextualizados e interconectados à luz da totalidade e a articulação entre dados quantitativos e qualitativos, forma e conteúdo, razão e sensibilidade” (PRATES, 2016, p.107). Em consonância com o método desvendam-se os fenômenos de forma aprofundada, através de explicações consistentes que dialogam com a realidade social, visando à transformação do real.

O enfoque desta pesquisa foram os programas, serviços e políticas públicas de segurança alimentar na cidade de Porto Alegre. Para identificação do contexto atual foram realizadas entrevistas com profissionais conselheiros, podendo estes ser membros representantes da mesa diretora do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS) e Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-RS). O COMSANS foi instituído em 2007 é a instância de deliberação e controle social da política municipal de segurança alimentar e nutricional sustentável do município de Porto Alegre, composto pelos principais atores ligados a SAN no município (PORTO ALEGRE, 2007).

Os sujeitos da pesquisa são atuantes nos programas, serviços e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional na cidade de Porto Alegre, relacionadas ao acesso a alimentação, independentemente de sua formação, desde que aptos a responderem aos questionamentos, por conhecimento ou experiência. A fim de ter uma amostra diversificada, foram convidados conselheiros de gestões anteriores e atual, do conselho estadual e municipal de segurança alimentar, sendo representantes do poder público e da sociedade civil. Selecionou-se uma amostra intencional de cinco sujeitos, que foram convidados a participarem, de forma voluntária, após responderem ao e-mail enviado.

Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas. Esta técnica é considerada uma forma de interação social, pelo diálogo assimétrico no qual uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação (GIL, 1996). A entrevista semiestruturada foi realizada de forma individual e online devido à pandemia de Covid-19, seguindo um roteiro pré-estabelecido (APÊNDICE A), do tipo autor relato, composto por perguntas centrais considerando as questões norteadoras desta pesquisa. As informações coletadas através das entrevistas foram gravadas, mediante autorização dos participantes no termo de consentimento, transcritas e arquivadas em Word e desidentificadas, para posterior análise dos dados. As entrevistas foram realizadas no período de janeiro a agosto de 2022 e serão apresentadas através de uma codificação, identificados com letras e números, sendo que os números representam o ano das entrevistas e as letras a relação do entrevistado com os conselhos (C), sendo G (gestor); C (conselheiro); ANT (anterior); AT (atual); M (municipal) e E (estadual), gerando as seguintes denominações: GANTCM (2022); GATCE (2022); GATCM (2022); CCM (2022) e CCE (2022).

As informações foram analisadas através da técnica de análise de conteúdo, pautada na orientação de Moraes (1999), “essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum” (MORAES, 1999). Para o tratamento dos dados obtidos, foram contempladas as etapas descritas na figura 1: preparação das informações, unitarização ou transformação do conteúdo, categorização ou classificação das unidades em categorias, descrição e interpretação dos dados.

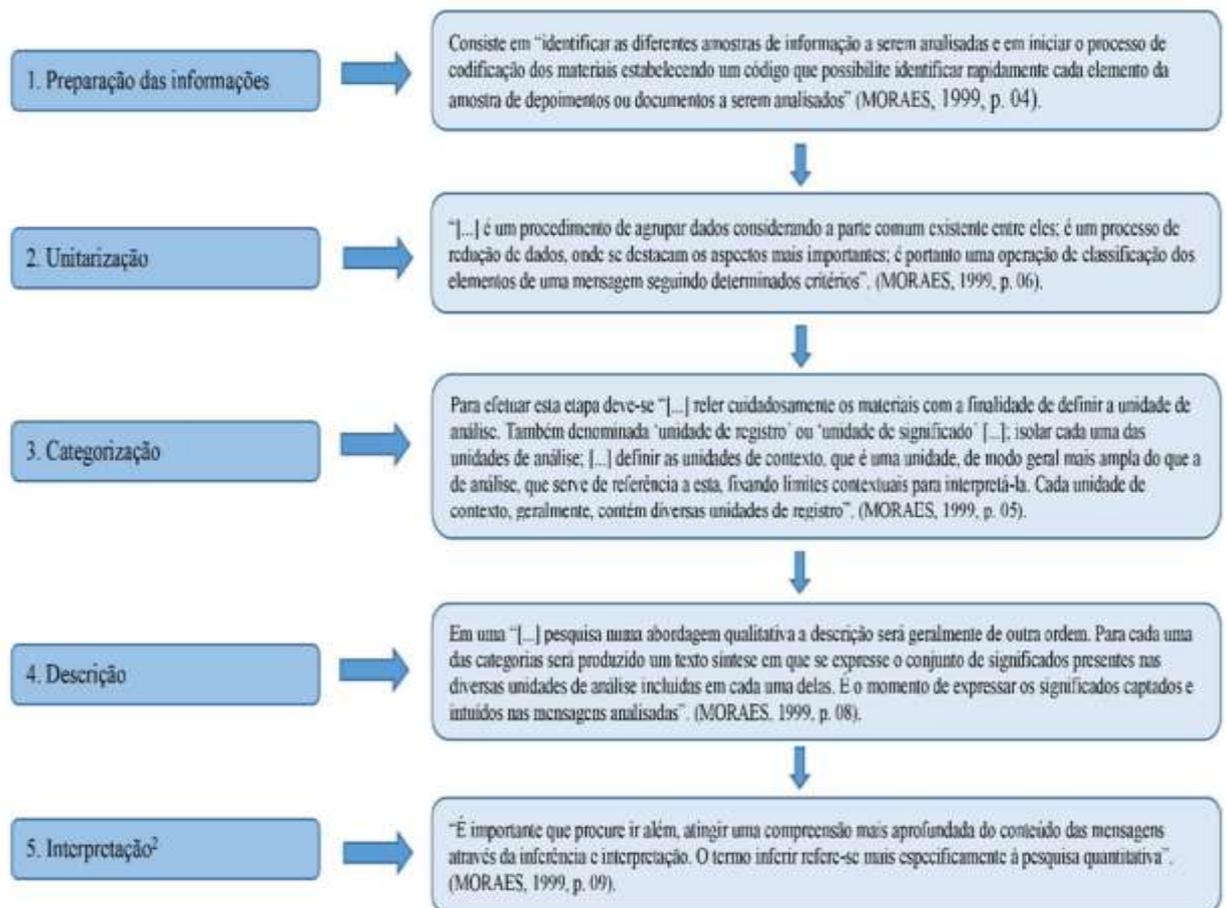


Figura 1: Etapas da análise de conteúdo. Fonte: Paes (2017), baseado em Moraes (1999).

Após a codificação do *corpus*, realizou-se a definição das unidades de análise. Os dados obtidos a partir das entrevistas semiestruturadas foram organizados em planilhas de Excel e após a definição das unitarizações, foram organizados de modo a agrupar os dados, considerando a parte comum entre estes na categorização das unitarizações, utilizando-se da “semelhança ou analogia, segundo critérios previamente estabelecidos ou definidos no processo” (MORAES, 1999, p. 18). Assim, foram formuladas inicialmente as categorias iniciais e, posteriormente, as categorias intermediárias, que emergem das categorias iniciais aglutinadas e são baseadas no referencial teórico, na narrativa das entrevistas e na análise. Por fim, as categorias finais são constituídas pela síntese dos significados revelados pelas entrevistas que puderem ser identificados durante a análise realizada no estudo. Serão apresentados os dados e as considerações analíticas referentes ao conteúdo

coletado e analisado, no terceiro capítulo do trabalho, sendo as colocações dos entrevistados identificados conforme sua codificação.

Inicialmente a codificação resultou em unitarizações, que foram organizadas em 28 categorias iniciais, as quais foram reagrupadas em cinco categorias intermediárias e delimitadas em uma categoria final, conforme descrito na figura 2:

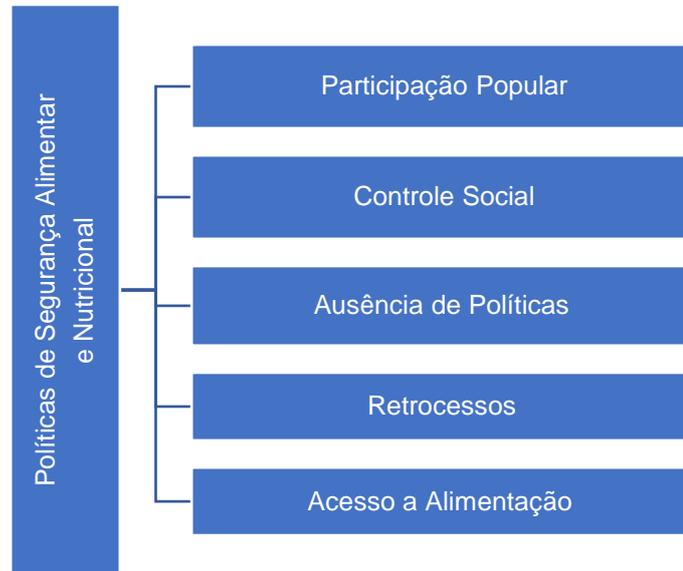


Figura 2: Categorização da pesquisa. Elaborado pela autora, 2022.

Após a identificação dos principais elementos categorizados, estes foram organizados em um texto descritivo que foi utilizado como citações diretas da entrevista, iniciando o processo de descrição e interpretação. Segundo Moraes (1999, p. 11) a “análise de conteúdo é uma interpretação pessoal por parte do pesquisador com relação à percepção que tem dos dados. Não é possível uma leitura neutra. Toda leitura se constitui uma interpretação”. A interpretação foi realizada pela fundamentação teórica por meio da exploração dos significados apresentados pelas categorias de análise, verificando as diferenças e semelhanças entre as mesmas e a teoria.

Abaixo, na figura 3, encontra-se o esquema metodológico da pesquisa, que representa de forma objetiva todas as etapas pelas quais esta pesquisa perpassou.

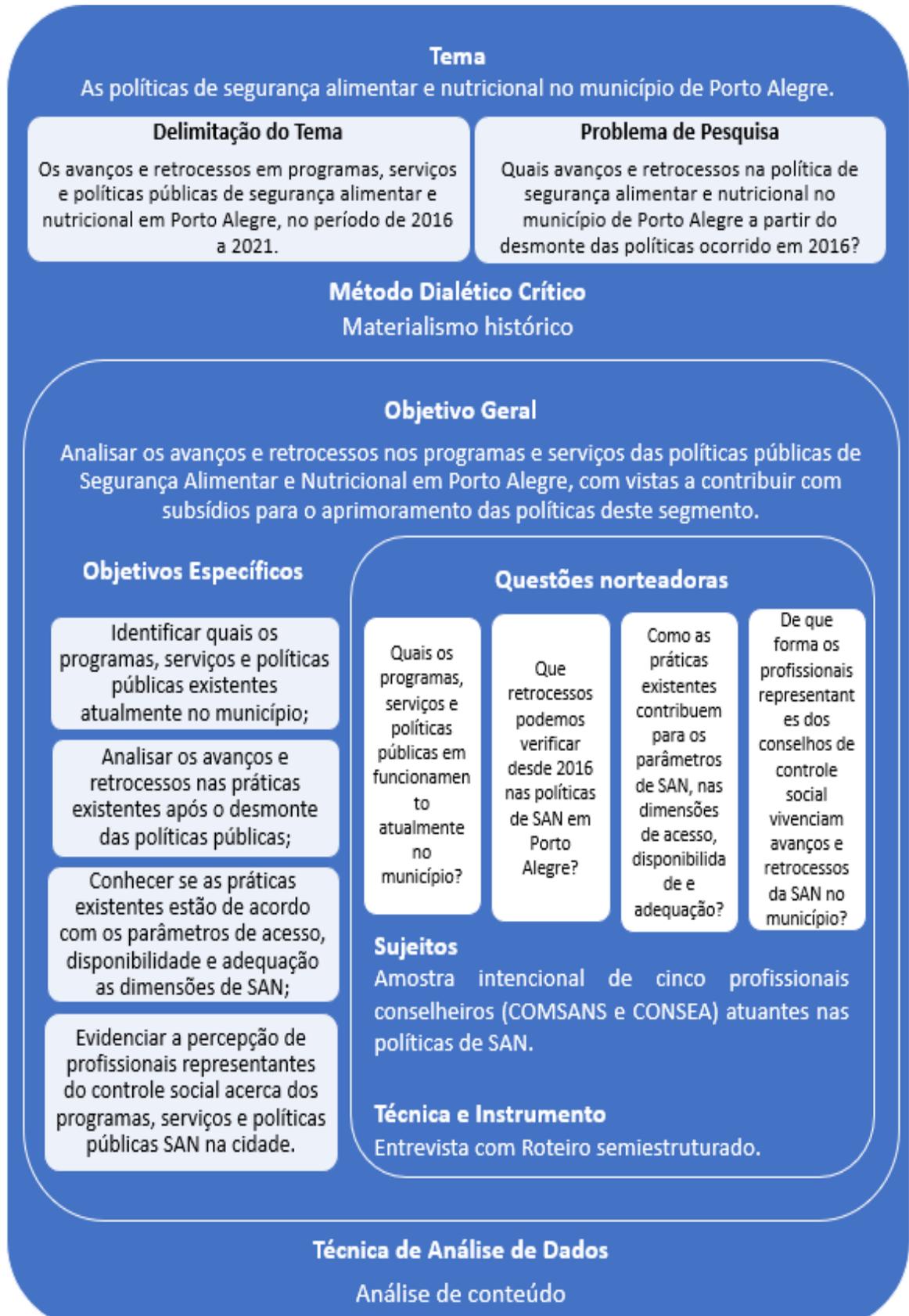


Figura 3: Esquema metodológico. Elaborado pela autora, 2021.

Esta pesquisa foi realizada com seres humanos, respeitando os aspectos éticos previstos na Resolução nº 510/16 do Conselho Nacional de Saúde - CNS, para o desenvolvimento eficaz da pesquisa. Os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (ANEXO A) após serem esclarecidos sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios, potenciais riscos e possíveis incômodos que esta possa lhes acarretar, na medida de sua compreensão e respeitados em suas singularidades, bem como seu direito de não participar ou retirar seu consentimento em qualquer etapa da pesquisa, sem nenhuma forma de penalização (BRASIL, 2016).

Outro aspecto relevante refere-se ao sigilo das informações coletadas, na busca de não expor o participante ou lhe causar danos. Conforme a resolução do CNS, os dados serão arquivados por um período de cinco anos após o término da pesquisa. Destaca-se ainda, o compromisso ético com a devolução de resultados e a socialização dos achados aos profissionais envolvidos, sendo esta devolução sob a forma de dissertação, artigos e apresentação em congressos e seminários.

Esta dissertação é vinculada à linha de pesquisa Serviço Social, Trabalho e Processos Sociais, desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), tendo como área de concentração do programa Serviço Social, Políticas e Processos Sociais. Esta pesquisa foi realizada no período condizente ao curso de Mestrado em Serviço Social da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, sendo financiado com bolsa parcial pela PROEX/CAPES. O trabalho é composto por esta introdução e mais três capítulos, o capítulo dois aborda o contexto econômico neoliberal e sua relação com a produção e manutenção das condições de insegurança alimentar, o terceiro capítulo versa a respeito da política de SAN no país, abordando seu contexto histórico, parâmetros e mensuração e o quarto capítulo constará da análise e contexto da SAN em Porto Alegre/RS. Por fim, serão apresentadas as considerações finais, referências e anexos.

## 2 ECONOMIA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR: NEOLIBERALISMO

O avanço neoliberal intensifica a fome como expressão da questão social. Neste capítulo será apresentado a insegurança alimentar a partir do sistema de produção capitalista e a sua origem no trabalho. A contradição entre fome e obesidade será abordada no subitem 2.1 a fim de elucidar a insegurança alimentar em todas suas dimensões, a falta de acesso físico a alimentos gera a fome, porém a obesidade também se trata de insegurança alimentar, tendo em vista a inadequação da alimentação acessada.

### 2.1 A PRODUÇÃO DA FOME

O sistema político e econômico neoliberal no qual vivemos, determina as necessidades do mercado financeiro o que impacta diretamente na maneira que nos alimentamos, ou seja, os alimentos são considerados um fator de enriquecimento e não como um direito coletivo. Um sistema alimentar justo deve garantir condições dos indivíduos de acessar, por seus próprios meios e escolhas, o que, quando e como se alimentar.

O desenvolvimento da América Latina foi baseado em sua relação de dependência dos colonizadores e o resultado disso foi um agravamento da pobreza, da fome<sup>3</sup> e das mazelas sociais nesses países, questões aprofundadas pela condição de submissão. A vida social é fundamentada em torno da produção: “para produzir e reproduzir os meios de vida e de produção, os homens estabelecem determinados vínculos e relações mútuas, dentro e por intermédio dos quais exercem uma ação transformadora da natureza, ou seja, realizam a produção” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2001, p. 29).

Segundo Marx (2013, p. 284), “não é o que se faz, mas como, com que meios de trabalho se faz, é o que distingue as épocas econômicas”. Nos primórdios, o processo produtivo acontecia de forma isolada, porém já estava presente nas diferentes formas de comunidade, sendo o indivíduo dependente de outros na

---

<sup>3</sup> “A fome é definida como um conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes que incitam a pessoa a procurar os alimentos e que cessam com a sua ingestão. Ela ocorre quando as pessoas não conseguem obter alimentação diária em quantidade e qualidade suficientes para suprir as necessidades de energia requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando suas várias atividades físicas normais. Os casos extremos de fome são também chamados de miséria e penúria” (CONTI, 2009, p.15).

satisfação de suas necessidades. O homem não possui a capacidade de viver isolado, ele modela a sociedade ou é moldado por ela, para que possa compartilhar formas particulares de produção e reprodução (MARX, 2013).

O processo de trabalho no modo de produção capitalista tem a finalidade específica de gerar um produto que se torne uma mercadoria. Os produtos possuem um determinado valor de uso, ou seja, são criados para satisfação de necessidades humanas. Mas para que ocorra a transformação de um produto em mercadoria é necessário acrescentar a ele um valor de troca, explicado pelo trabalho despendido na produção da mercadoria. Porém, uma mercadoria que satisfaça as necessidades do capital, deve resultar em um valor final que recupere os gastos com a produção e ainda gere lucro ao capitalista. Para isso, a mercadoria tem seu valor aumentado além do que seu custo real (SANDRONI, 2002).

Assim, a força de trabalho enquanto mercadoria é paga com o salário, o qual é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzir os bens que permitem a sua manutenção ou reprodução (MARX, 2004). Para além da força de trabalho, a vida do trabalhador é negociada como uma mercadoria, que só tem valor se tiver valor para o capital, ou condicionando à dependência ao capitalismo, necessitando da oferta de um trabalho para adquirir seu salário. O salário representa o mínimo para a subsistência do trabalhador e para manutenção da sua força de trabalho e impedir a sua extinção. O trabalhador para o capital é apenas uma mercadoria, se muito procurada seu preço é alto, se pouco procurada seu preço é baixo e o seu valor tende sempre a ser reduzido (NETTO; BRAZ, 2006).

O capitalismo não enxerga o trabalhador como um ser humano, mas como uma possibilidade de retirar o máximo de lucro possível. Ao mesmo tempo em que o proletário, com o intuito de aumentar sua renda, se submete a condições de trabalho existente. O sistema capitalista impõe duas opções ao trabalhador: vender sua força de trabalho abaixo do valor e reduzir progressivamente sua saúde ou não aceitar tais condições e perecer com a fome e a miséria (NETTO; BRAZ, 2006). Outro impacto da acumulação ao proletário é a pauperização devido ao inerente caráter explorador do capital. Uma pauperização absoluta, em que o trabalhador se encontra em condições degradantes de vida e de trabalho. Já é parte da lei geral da acumulação capitalista a contradição entre desenvolvimento do capitalismo e o acúmulo de misérias, e numa economia dependente os problemas são ainda mais profundos devido à superexploração da força de trabalho. Desta forma, é na classe

proletária onde os níveis de insegurança alimentar, permanecem estáveis, pois, segundo Valente (1986, p. 82) “a forma de acesso aos alimentos é nitidamente demarcada pela característica da inserção de uma classe social no processo de produção”.

A fome é indissociável da condição de pobreza<sup>4</sup> e constantemente vivenciada pela classe trabalhadora. Na produção de alimentos, o consumo da classe trabalhadora é desconsiderado e até o mínimo para viver parece estar mais dificultado ou negado, por isso a fome ainda se faz presente de forma tão agravada. Em uma sociedade capitalista, aqueles que não dispõem de dinheiro suficiente apresentam escasso acesso às riquezas socialmente produzidas, inclusive o alimento, ou seja:

A fome está intimamente relacionada à pobreza. Em verdade, a pobreza pode frequentemente ser medida pela prevalência da fome. Mas fome não é equivalente a pobreza, na medida em que alguns países as pessoas são pobres, mas não são famintas. Ao mesmo tempo, pobreza é muito mais que fome, tendo em vista que em alguns países as pessoas não só passam fome como também são privados da maioria de seus direitos humanos (VALENTE, 1986, p. 51).

O poder e a dominação dos corpos e da vida no trabalho e no consumo de alimentos é o que se converte na necropolítica da fome, esta que necessita existir como forma de controle social a partir do medo da fome e conseqüente morte, condição estrutural que move o indivíduo ao trabalho. A fome é uma decisão política quando as ações relativas ao seu combate são abandonadas e a alimentação adequada é negada, definindo quem importa e quem não importa quem é descartável e quem não é (MBEMBE, 2019).

A partir da concepção de Mbembe surge o conceito de genocídio alimentar, ou nutricídio, segundo o doutor Llaila O. Afrika (2013), onde relaciona a alimentação de baixa qualidade e valor nutricional que aflige grupos sociais vulneráveis, como as populações tradicionais, indígena e negra, periférica e com baixa escolaridade, gerando o apagamento de valores e significados socioculturais vinculadas à alimentação. Ou seja, essas populações morrem pela fome gerada pelo escasso

---

<sup>4</sup> “A pobreza absoluta ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas são privadas do acesso aos meios básicos como alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte e segurança para levarem uma vida digna. Mas também há o que comumente se chama de pobreza relativa, que é medida pela média geral do nível de vida da população. Nessa modalidade, as situações de desigualdade social podem servir de mecanismo para esconder ou distorcer a real dimensão da pobreza absoluta, sobretudo em sociedades assimétricas como a brasileira” (CONTI, 2009, p.15).

acesso aos alimentos, ou em decorrência de doenças ocasionadas pela má alimentação.

A questão social é demarcada por meio das contradições do modo de produção capitalista, na relação capital e trabalho, que se expressam em inúmeras dificuldades para a classe trabalhadora. Segundo Yamamoto e Carvalho (1983, p. 77) “É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão”.

Questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2004, p. 27).

Essas características são reveladas em torno da fome, violência, saúde pública, habitação, entre outras, que afetam as questões decorrentes da precarização do mundo do trabalho, a pobreza e do empobrecimento da população, o não cumprimento e o desrespeito aos direitos sociais. A fome, a miséria, a exploração, as desigualdades raciais, étnicas, religiosas e de gênero, dentre outros fenômenos que violam direitos humanos, fizeram e, ainda fazem parte do processo histórico dos sujeitos sociais. Para Pastorini (2007, p. 97) estes fatos “são decorrências das contradições inerentes do sistema capitalista, cujos traços peculiares vão depender das características históricas da formação econômica e política de cada país e/ou região”.

Embora se reconheça os avanços relacionados aos aparatos legais de promoção e proteção à segurança alimentar<sup>5</sup>, cotidianamente o direito humano a uma alimentação saudável e nutritiva é violado pelo Estado e pela sociedade civil.

O conceito (de fome) passa a ter também um caráter crítico, como resultado direto do processo do desenvolvimento do sistema capitalista. A fome como consequência do subdesenvolvimento e ao mesmo tempo o seu motor. Com essa postura mais arrojada, em contraste com seus primeiros escritos, Josué de Castro chega a afirmar que a fome não é mais do que a mais trágica expressão do desenvolvimento dos países mais ricos que se sustentam na exploração dos países mais pobres, provocando-lhes não só a fome quantitativa, aguda ou manifesta, mas também a fome qualitativa ou oculta (NASCIMENTO, 2009, p. 204).

<sup>5</sup> A segurança alimentar e nutricional pressupõe a garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA). Em 1999, o Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais das Nações Unidas explicita, no Comentário Geral 12, que o DHAA é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidade, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou aos meios para sua obtenção.

Segundo a Lei Geral de Acumulação do Capital, a produção da pobreza é diretamente proporcional ao crescimento da riqueza social, que não é própria da classe trabalhadora e sim da classe burguesa, a detentora dos meios de produção. Assim, a fome é produto da violação do direito humano à alimentação adequada, pois o não acesso ao alimento, na atual ordem societária, está relacionado com a pobreza e a desigualdade social, fenômenos inerentes à produção e reprodução das relações sociais na sociedade capitalista (MARX, 2013).

A classe trabalhadora se submete à venda de sua força de trabalho na tentativa de acompanhar o movimento do capital, dessa forma, "a acumulação capitalista produz constantemente uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua, convertida em um verdadeiro exército industrial de reserva" (MARX, 2013, p. 199), disponibilizados à boa vontade dos ciclos industriais de contratação e dispensa de funcionários. Sendo a classe trabalhadora formada por maior parte da população, para que haja o aumento do capital se faz necessário que deles seja expropriada a riqueza socialmente produzida:

Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe média inferior. Quanto maiores a riqueza social, o capital em função, a dimensão e energia de seu crescimento e conseqüentemente a magnitude absoluta do proletariado e da força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva (MARX, 2013, p. 747).

A fome, enquanto uma das expressões da questão social e passível de intervenção contínua, somente passou a fazer parte das demandas do Estado brasileiro no início do século XX. Anteriormente, a fome era encarada meramente sob o ponto de vista médico e nutricional ou como uma consequência dos fenômenos naturais (NASCIMENTO, 2009).

De acordo com Freitas (2003), a influência histórica do tratamento da fome como condição clínica, expressada pela desnutrição, tornando-a uma doença da pobreza, apenas oculta sua real natureza e o motivo social da sua existência. Em contraponto, a autora versa sobre a fome a partir de seu contexto histórico-social:

A fome é produzida pelas condições sociais, econômicas e políticas dadas por um modelo estrutural e/ou conjuntural, correspondente ao poder aquisitivo, a produção de alimentos e os efeitos das crises econômicas sobre a pobreza. Ou melhor: a fome crônica torna-se a expressão de uma sociedade com desigualdades extremas, cuja erradicação implicaria,

necessariamente, transformações sociais. Essas abordagens, que tratam do corpo na sociedade (a dificuldade de acesso ao alimento e os modos de inserção social dos indivíduos no processo produtivo), são sempre reinterpretadas para contextualizarem e contestarem a permanente ausência de políticas públicas eficazes para reverter esse quadro social (FREITAS, 2003, p. 34).

Segundo Pinheiro e Carvalho (2010), para que a fome seja tratada como uma questão alimentar e nutrição e no contexto dos direitos sociais, faz-se necessária uma integração de políticas públicas que considerem a trajetória da alimentação por completo, abrangendo desde a produção do alimento, seu abastecimento, passando pelas dimensões culturais da alimentação e finalizando no consumo e seus impactos na saúde e nutrição dos indivíduos. Tal conceituação não é nova, pois já denunciava Josué de Castro<sup>6</sup>:

É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional a serviço do mesmo, interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar indefinidamente como fenômenos exclusivamente econômicos – e não como fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública (CASTRO, 1951, p. 14).

Na classe trabalhadora os níveis da fome geralmente permanecem estáveis, pois, “a forma de acesso aos alimentos é nitidamente demarcada pela característica da inserção de uma classe social no processo de produção” (VALENTE, 1986, p.82). A fome, neste sentido, é quase indissociável da condição de pobreza e miséria, condição constantemente vivenciada pelos trabalhadores assalariados.

A superexploração nos países latino-americanos aprofunda ainda mais as expressões da questão social, aumentando as desigualdades sociais através da precarização do trabalho, da oferta de salários demasiadamente reduzidos que não garantem nem o mínimo da subsistência. Destarte, parte do fundo de consumo da classe trabalhadora, necessária à sua manutenção, a reposição do dispêndio de energia empreendido na venda da força de trabalho, se torna fundo de acumulação capitalista, produzindo relativa fome e miséria à população. Segundo Valente (1986), “para os trabalhadores assalariados o acesso aos alimentos é racionado de acordo com seu salário, sua única fonte de renda, o que, [...], lhes deixa muito pouca opção em termos do que irão comer”, para complementar o autor demarca que “ao

---

<sup>6</sup>Josué de Castro foi um médico, geógrafo, antropólogo e político que entendia os pormenores da fome e a denunciava, uma vez que tinha ampla consciência sobre suas causas e consequências. Tendo contato com a fome na infância, pesquisou a fundo e buscou entender a fome como uma problemática biológica e social. Em 15 anos de pesquisa, formulou seu conceito de fome, demonstrando que o alto índice de mortalidade da população, principalmente trabalhadora, apresentava relação direta com a alimentação.

desempregado não é deixada nenhuma opção, a não ser a solidariedade ou a caridade alheia” (VALENTE, 1986, p.82).

Importante salientar a relevância que a disponibilidade de terra significa no combate à fome, vale dizer que a segurança alimentar para as populações rurais é sinônimo de garantia de acesso à terra. Em países onde o processo de reforma agrária veio acompanhado de medidas que garantiram poder aquisitivo aos pequenos produtores rurais, as crises alimentares mais graves foram resolvidas, mostrando que, tanto o fenômeno da fome como o crescimento populacional são consequências de um determinado modelo de desenvolvimento econômico e político. Carneiro contextualiza:

Essa agricultura totalmente subordinada a empresas transnacionais, de agrobusiness, expropria os saberes etnobotânicos e etnoagrícolas, destrói os pequenos produtores, inviabiliza a reforma agrária, interfere no equilíbrio ecológico e concentra a renda. [...] Os desdobramentos de tal configuração nos países periféricos resultaram em especializações de monocultivos, crises de fome, depreciação de preços dos produtos tropicais de exportação e dependência estrutural do hemisfério sul aos mecanismos políticos, comerciais e financeiros que beneficiam os oligopólios internacionais (CARNEIRO, 2003, p. 42).

O comércio internacional é um dos determinantes da quantidade de alimentos ofertados domesticamente no país. A revolução verde é fruto do uso intensivo da tecnologia no plantio, na irrigação e na colheita, o que gerou um crescimento agrícola. De acordo com Weissheimer (2006), o agronegócio ainda é visto por muitos trabalhadores do campo, como uma expressão da modernidade:

No entanto, a maior parte dos alimentos consumidos pela população é produzida pelos agricultores familiares. Agricultores estes, homens e mulheres, que sofrem uma constante pressão dos mecanismos que alimentam o processo de concentração de riqueza, propriedade e poder na sociedade brasileira. Assim, confrontar a estrutura agrária do país implica contestar o próprio modelo de desenvolvimento que privilegia, entre outras coisas, a grande propriedade, o mercado externo e a desregulamentação do trabalho na cidade e no campo (WEISSHEIMER, 2006, p. 133).

As transformações sociais e a transição alimentar ocorrida nas últimas décadas resultaram na diminuição da pobreza e exclusão social e, conseqüentemente, da fome e escassez de alimentos, tendo uma melhora no acesso e variedade destes, e a garantia da disponibilidade média de calorias para consumo. Entretanto com a intensificação das políticas neoliberais priorizando o capital, o mercado financeiro e o desmonte do estado, o retrocesso social e a fome retornaram.

## 2.2 CONTRADIÇÃO – DA FOME À OBESIDADE

Todo sistema de abastecimento alimentar “é desenvolvido e subordinado às relações sociais da produção capitalista” (KRAUSER, 2019, p. 60), sendo determinada pelo padrão de acumulação de cada período histórico. A estrutura de produção de alimentos na sociedade capitalista não é apenas um processo técnico, mas sim de relações sócio-históricas que delas se sustentam. Toda sua estrutura está fundamentada no processo de extração, manuseio, processamento e transformação da matéria prima até chegar à distribuição e na comercialização dos produtos, de modo que:

Durante várias décadas, por influência dos países centrais, o Brasil e outros países em desenvolvimento procuraram responder ao problema da fome com a introdução da chamada revolução verde, que foi uma espécie de campanha de modernização da agricultura mediante a introdução de um pacote tecnológico baseado no uso intensivo de máquinas, fertilizantes químicos e agrotóxicos para aumentar a produção e, conseqüentemente, agroexportador centrado nas monoculturas, que favoreceu a concentração que atualmente 30 conglomerados transnacionais controlam a maior parte da produção, da industrialização e do comércio agroalimentar no mundo, violando a soberania alimentar (CONTI et al. 2014, p. 63).

Na ordem hegemônica neoliberal a alimentação foi incorporada como um campo lucrativo do agronegócio, o sistema produtivo está estruturado numa perpetuação do processo colonizador europeu, focando a economia ao capital estrangeiro, gerando uma agricultura prioritariamente exportadora a desfavor da subsistência alimentar da população. Quanto maior for o processo de industrialização de um alimento, maior será o lucro que ele gerará. Todo incentivo aos agrotóxicos, transgênicos ou ultraprocessamento reflete no interesse de gerar lucro, ao promover condições competitivas, fundamentadas no empobrecimento da população, com redução de renda, precarização das relações trabalhistas e dos mecanismos de proteção social. O sentido social de insegurança alimentar vai além da insuficiência de oferta ou de limitações de poder de compra pela população. A incapacidade de adquirir os meios necessários para a sobrevivência não é determinada apenas pela dificuldade de acesso a produtos básicos ou processados. O processo de industrialização altera a conexão entre o alimento e a reprodução da força de trabalho, através do barateamento e simplificação de produtos com repercussões diretas sobre os hábitos alimentares (MARINI, 1973).

A economia exportadora é, portanto, algo mais que o produto de uma economia internacional fundada na especialização produtiva: é uma formação social baseada no modo capitalista de produção, que acentua até o limite as contradições que lhe são próprias. Ao fazê-lo, configura de maneira específica as relações de exploração em que se baseia e cria um ciclo de capital que tende a reproduzir em escala ampliada a dependência em que se encontra frente à economia internacional (MARINI, 1973, p. 18).

A insegurança alimentar também está relacionada à escassez causada pela privação de populações rurais ao acesso a recursos produtivos. A aquisição de terras por grandes empresas tem deslocado a população rural de suas fontes originais de sobrevivência para o mercado de trabalho e para a monetização do consumo alimentar, enquanto suas terras são convertidas em áreas produtivas de biocombustível, numa acentuada sinergia entre os sistemas agroalimentar, energético e financeiro, com impactos negativos sobre a segurança alimentar. Por estar em áreas mais remotas, a população das comunidades rurais não dispõe de alternativas em caso de frustração de safra, bem como de recursos financeiros para comprar alimentos no mercado, por isso torna-se a área mais suscetível à insegurança alimentar (PAULA, 2017).

A combinação entre neoliberalismo e privatização acelerou a circulação global dos alimentos, aumentando a distância entre a unidade produtiva e mesa do consumidor, no interior das cadeias globais. O consumo se desconecta das necessidades fisiológicas e passa a refletir o elo mercantil entre produtor e consumidor mediado pelo poder de compra. Nesses termos, o preço se torna a variável central, através do qual a indústria desenvolve capacidade de vender produtos compatíveis com baixa renda, enquanto o acesso a produtos naturais, principalmente orgânicos, torna-se mais difícil à população que depende de salário. Segundo estudo desenvolvido pelo *Overseas Development Institute*, os preços relativos de frutas e vegetais no Brasil, China, Coreia e México aumentaram em 91%, enquanto os de alimentos processados tiveram uma redução de 20% entre 1990 e 2012 (THE GUARDIAN, 2015).

Ou seja, ao mesmo tempo em que a insegurança alimentar se manifesta como consequência da deterioração de condições sociais, o crescente consumo de alimentos ultraprocessados, resultante da indústria, revela o outro lado da insegurança alimentar. O desafio da segurança alimentar deixa de estar centrado na relação entre agricultura e consumo, mediada pelo poder de compra, na medida em que envolve um padrão de consumo alimentar com efeitos nocivos à saúde.

Quanto mais a sociedade se revelar capaz de produzir bens e serviços, mais aumenta o número de pessoas que se veem impossibilitadas de acesso a eles. A obesidade vem a expressar os agravos do capitalismo, voltado, entre outros, para a necessidade de acumulação de produtos, esses produtos acabam revestidos por significados para além do que efetivamente são, ou seja, a comida se configura como mercadoria e passa a se acumular no corpo em forma de gordura.

A obesidade é a manifestação moderna da pobreza, o excesso de consumo se torna causa de desnutrição<sup>7</sup> e insegurança alimentar. Ao transformar o padrão de consumo o sistema agroalimentar se desvincula das necessidades mais genuínas de segurança alimentar. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS, 2016), os índices de obesidade dobraram entre 1980 e 2014, quando o número de pessoas acima de 18 anos acima do peso chegou a quase dois bilhões, incluindo 41 milhões de crianças abaixo de cinco anos com sobrepeso ou obesidade. Tendo em vista os processos históricos das últimas décadas de urbanização da população, disseminação de equipamentos para conservação e preparação de alimentos, maior participação da mulher no mercado de trabalho e mudanças na estrutura familiar (GOODMAN; REDCLIFT, 1989).

A baixa ingestão de micronutrientes essenciais como o ferro, o cálcio e as vitaminas A e D, geram doenças carenciais conhecidas como fome oculta, independente da ingestão calórica e peso. Quando a preocupação com a alimentação começa a atingir as famílias, a aquisição de alimentos mais nutritivos passa a ser reduzida, devido seu maior preço, aumentando assim o consumo de alimentos industrializados, ricos em aditivos, sódio, gorduras e açúcares e pobres em nutrientes importantes como as fibras, vitaminas e minerais.

Uma alimentação adequada deve ser balanceada e variada em nutrientes. Os alimentos energéticos são carboidratos complexos, como farinhas, pães, tubérculos, massas, cereais e trigo, são responsáveis por gerar energia para que o organismo realize adequadamente suas funções. Os reguladores (legumes, frutas e verduras) fornecem vitaminas, minerais e fibras, devendo ser consumidos de três a cinco porções de vegetais e de duas a quatro porções de frutas ao dia. Alimentos

---

<sup>7</sup>A desnutrição pode ser definida como uma condição clínica decorrente de uma deficiência ou excesso, relativo ou absoluto, de um ou mais nutrientes essenciais. Pode apresentar caráter primário, quando a pessoa come pouco ou mal, ou secundário, quando a ingestão de alimentos não é suficiente porque as necessidades energéticas aumentaram ou por qualquer outro fator não relacionado diretamente com o alimento.

considerados construtores são ricos em proteínas, como o leite e derivados, carnes, ovos e leguminosas, e são responsáveis pela construção dos novos tecidos, pelo crescimento e pela reparação do desgaste natural dos órgãos. A recomendação é do consumo eventual de alimentos considerados como energéticos extras, os açúcares e doces, e as gorduras, que por sua vez, são necessárias em uma quantidade mínima ao organismo, realizando o isolamento térmico, proteção e transporte de vitaminas (DUARTE, 2001).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados 2020, apontam a necessidade urgente de políticas públicas também para conter o avanço da obesidade. Entre 2003 e 2019, a proporção de obesos na população adulta mais que dobrou e chegou a 26,8%. A fome e obesidade são problemas interligados. Ambos são indicadores de desigualdade social e econômica, de disparidades raciais na saúde, conflitos de interesse entre os atores estatais e as empresas e um abandono geral do Estado em sua responsabilidade de cuidar dos mais vulneráveis. Tanto a fome quanto a obesidade infantil têm como base para seu crescimento a pobreza e a falta de assistência. O problema do excesso de peso tem se configurado como transversal à questão da renda, sendo diagnosticado nas diversas classes sociais, mesmo que por motivações diferentes.

O maior obstáculo ainda é o alto custo dos alimentos. O aumento dos preços dos alimentos acentuou a insegurança alimentar e as mudanças nos hábitos alimentares, principalmente nas famílias com crianças e adolescentes. Pessoas com fome acabam não tendo alternativa e consumindo produtos baratos e com baixo valor nutricional. Diante disso, o maior consumo de alimentos calóricos e industrializados potencializa o aparecimento de várias doenças e agrava o aumento de obesidade. A falta de alimentos suficientes para viver de forma ativa e saudável cria uma crise de insegurança alimentar que tem a capacidade de afetar principalmente as crianças.

A aceleração nos índices de obesidade tem sido fonte de preocupação. Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) apontam que mais de um bilhão de pessoas no mundo são obesas – 650 milhões de adultos, 340 milhões de adolescentes e 39 milhões de crianças. No Brasil, esse número corresponde a 30% das crianças e adolescentes. A UNICEF no final de 2021 revelou um alto consumo

de ultraprocessados entre crianças integrantes do Programa Bolsa Família<sup>8</sup>. Com base no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), do Ministério da Saúde, mostram que a proporção de crianças de 5 a 10 anos acima do peso explodiu nos últimos treze anos. A taxa de crianças com obesidade subiu 70% de 2008 a 2021. Praticamente uma em cada cinco crianças atendidas pelo sistema público de saúde está obesa, crianças obesas têm mais chance de se tornarem adultos obesos.

De acordo com o IBGE (2022), em uma lista de itens ou grupos de produtos avaliados, 19 de 20 alimentos inflacionados são alimentos *in natura*, os principais legumes da dieta brasileira - cenoura, batata, alface e tomate - tiveram uma alta de cerca de 50% em seu preço, enquanto uma dieta rica em produtos ultraprocessados - macarrão instantâneo, embutidos, biscoitos e suco em pó - tiveram um aumento abaixo da inflação, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A insegurança alimentar pode causar desnutrição e deficiência nutricional, bem como danos à capacidade das crianças de aprender e desenvolver. Crianças com fome são severamente afetadas, principalmente nos primeiros anos de vida, são mais propensas a ter deficiências no desenvolvimento da fala, das habilidades motoras e de interação social, podendo também desenvolver problemas de saúde como asma e anemia. Da mesma forma, o consumo de alimentos pouco nutritivos e industrializados podem causar doenças crônicas não transmissíveis, por exemplo, diabetes tipo dois, doenças cardíacas e obesidade, aumentando a sobrecarga nos sistemas de saúde.

Um dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) é o foco na saúde integral, o que possibilita a compreensão da necessidade de um conjunto de condições para que a população goze de boa saúde e qualidade de vida. Assim, no caso da doença da obesidade, que é constituída por inúmeros determinantes, a luta pelo controle da epidemia deve somar esforços com a Medicina e a Nutrição; também se passa a compreender a importância do papel do psicólogo, do assistente social e de outros trabalhadores da saúde.

O Grupo de Pesquisa Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia em uma pesquisa realizada no final de 2020, constatou

---

<sup>8</sup> O PBF foi extinto pela Medida Provisória (MP) 1061/2021, que após tramitar no congresso resultou na Lei 14284 de 30 de dezembro de 2021. A MP criou em substituição o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, extinguindo o PAA.

que o consumo de alimentos *in natura* e minimamente processados diminuiu em 85% nas casas com insegurança alimentar (GALINDO, 2021) dando espaço para produtos ultraprocessados. O aumento da pobreza impulsiona o consumo de ultraprocessados para quem tem fome, contribuindo para o aumento da obesidade. A epidemia de obesidade no Brasil não é oposta à insegurança alimentar, mas uma consequência dela. A alimentação infantil precisa ser suficiente para uma vida saudável para que as crianças possam se desenvolver. Não basta só dar comida, no combate à fome precisamos pensar, também, no tipo de comida que chega para as crianças. Superar a fome e garantir acesso a alimentos suficientes, mas igualmente nutritivos é mais do que urgente:

A fome como problema social é uma das manifestações mais nefastas da humanidade. Enquanto uma nação não é capaz de dar acesso a alimentos em quantidade suficiente e qualidade à sua população, não pode ser considerada civilizada, pois se trata da necessidade mais básica e elementar do ser humano. Por isso, prover uma alimentação de forma mais digna ao seu povo deve ser visto como o primeiro dos objetivos de uma nação (BRASIL, 2003, p. 16).

Nossa alimentação depende de fatores biológicos, culturais, econômicos e sociais, sendo de uma complexidade tamanha para ser resumida a apenas no consumo de nutrientes. Os processos históricos que ocorreram no mundo influenciaram as desigualdades relacionadas à alimentação. A produção e a comercialização de alimentos estão diretamente relacionadas aos fatores econômicos, com interface a lucratividade implicando diretamente no consumo e impossibilidades de acesso a uma alimentação saudável e nutritiva.

Comer não representa apenas o fato de incorporar elementos nutritivos importantes para o nosso organismo, é antes de tudo um ato social. Os padrões alimentares de um grupo sustentam a identidade coletiva ao mesmo tempo em que são centrais para a identidade individual (FIGUEIROA, 2004, p.105).

As áreas de alimentação e da assistência social sempre estiveram à margem das políticas públicas, o que tornam as abordagens propostas iniciativas pontuais e pulverizadas e, conseqüentemente, sem resultados efetivos em longo prazo. As políticas na área de alimentação e nutrição, historicamente, vêm atuando de forma sobreposta entre si e sem articulação com outras áreas evidenciando que a

integração e a abordagem intersetorial<sup>9</sup> não estão sendo contemplados em seu planejamento. Segundo a ONU:

A redução da fome exige uma abordagem integrada que deve incluir os seguintes elementos: investimentos públicos e privados para aumentar a produtividade agrícola; melhor acesso a insumos, terra, serviços, tecnologias e mercados; medidas para promover o desenvolvimento rural; proteção social para os mais vulneráveis, incluindo o reforço da sua capacidade de resistência a conflitos e desastres naturais; e programas de nutrição específicos, em especial, para resolver as deficiências de micronutrientes em mães e crianças menores de cinco anos (ONU, 2014, p. 01).

A insegurança alimentar é consequência da questão social gerada da contradição entre capital e o trabalho, uma vez que o modelo neoliberal, composto por um desenvolvimento social que privilegia o capital em detrimento do bem-estar social da sociedade, produz reflexos nos modos de comer, viver, adoecer e morrer das populações, manifestando-se como desnutrição e outros agravos, tais como obesidade ou outras doenças crônicas (PINHEIRO; CARVALHO, 2010).

As ações das políticas sociais no contexto neoliberal perpassam pelos conteúdos emergenciais. A urgência, associada à noção de risco iminente, “evoca um processo já instalado, em curso, que tende - se não se agir de pronto sobre ele - a agravar-se” (GOMES JUNIOR, 2015, p. 39). Isso faz com que as ações incidam prioritariamente sobre as consequências, gerando uma hierarquização das demandas sociais e levando a ações pontuais, que visam apenas à sobrevivência.

No âmbito da agenda neoliberal, as políticas de SAN, são focadas na garantia do acesso a alimentos, principalmente através da transferência de renda, que eleva o poder de consumo. Outras iniciativas são necessárias a fim de conter o avanço da má nutrição devido à alta dos preços de alimentos saudáveis ocasionando um aumento na ingestão de alimentos ultraprocessados. Assim, faz-se necessário o aprofundamento a respeito das políticas de SAN e seu contexto histórico, o capítulo três explanará a respeito.

---

<sup>9</sup> Intersetorialidade significa ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto (MDS, 2014).

### 3 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Para apreensão de um tema tão complexo, este capítulo se inicia com o processo histórico da segurança alimentar e nutricional, os parâmetros essenciais à segurança alimentar, a mensuração dos níveis de segurança e insegurança alimentar através da escala brasileira de insegurança alimentar. Após estas considerações importantes acerca da SAN seguimos para a conjuntura após 2016 e os impactos na política de segurança alimentar, atravessando o período pandêmico e focando na repercussão direta no município de Porto Alegre/RS.

#### 3.1 O PROCESSO HISTÓRICO DA SAN

A definição de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é relativamente nova e está em constante mudança, o conceito mais utilizado é fixado pelo artigo 3 da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que define a SAN de maneira completa, abrangendo diversos aspectos:

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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006, s/p).

Leão (2013) esquematiza na figura 4 os diversos fatores que compõem uma alimentação adequada, abordando não apenas recursos para a alimentação, mas também o acesso à informação perpassa por questões sanitárias, tanto de qualidade quanto a presença de agrotóxicos, questões sociais como a valorização da cultura alimentar e acesso aos direitos, para assim falar de adequação nutricional, diversidade de alimentos.



Figura 4: Dimensões da alimentação adequada (LEÃO, 2013).

São identificados como situações de insegurança alimentar e nutricional: fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, estrutura de produção de alimentos predatória em relação ao meio ambiente, bens essenciais com preços abusivos e imposição de padrões alimentares que não respeitem a diversidade cultural (BRASIL, 2006).

O processo histórico da segurança alimentar e nutricional (SAN) é permeado por construções culturais, sociais, econômicas e políticas desenvolvidas ao longo dos anos no Brasil e no mundo. A fome é um fenômeno presente na vida de milhares de pessoas que vivem as mazelas das desigualdades sociais engendradas no modo de produção capitalista. Embora se reconheça os avanços relacionados aos aparatos legais de promoção e proteção à segurança alimentar, cotidianamente o direito humano a uma alimentação saudável e nutritiva é violado pelo Estado e pela sociedade civil.

Ao aprofundarmos a história, observa-se que, após a segunda guerra mundial, a segurança alimentar foi tratada de forma hegemônica, como uma questão apenas de disponibilidade insuficiente de alimentos, o que embasou iniciativas de promoção de assistência alimentar utilizando os excedentes de produção. Tais aspectos demarcam as desigualdades sociais existentes e a necessidade de movimentos de luta pela garantia dos direitos humanos da população desprovida economicamente.

O entendimento de que a questão alimentar está estritamente ligada à capacidade de produção manteve-se até a década de setenta. Na I Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO, em 1974, em um momento em que os estoques mundiais de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safra em importantes países produtores, a ideia de que a Segurança Alimentar estava quase exclusivamente ligada à produção agrícola era dominante. Isto veio, inclusive, a fortalecer o argumento da indústria química na defesa da Revolução Verde. Procurava-se convencer a todos, de que o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos). A produção mundial, ainda na década de setenta, se recuperou embora não da mesma forma como prometia a Revolução Verde e nem por isto desapareceram os males da desnutrição e da fome, que continuaram atingindo tão gravemente parcela importante da população mundial (MALUF; MENEZES, 2000, p. 1).

Para Flores (2009, p.29) os direitos humanos são “processos sociais que se consolidam através de meios e instrumentos - políticos, sociais, econômicos, culturais ou jurídicos – que nos possibilitem construir as condições materiais e

imateriais necessárias para poder viver”. Dentre as condições materiais necessárias a sobrevivência humana encontra-se o direito à alimentação.

Neste sentido, faz-se importante destacar os aparatos legais instituídos na perspectiva de promover juridicamente o direito à alimentação. Para a ONU (1999) o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) é realizado quando o indivíduo, sem discriminação de sexo, idade, possui acesso físico e ininterrupto, direta ou indiretamente à alimentação adequada, portanto não se limitando a um determinado aporte calórico ou valor mínimo de nutrientes.

Desta forma, o DHAA não se restringe aos nutrientes dos alimentos ou a um determinado número mínimo de calorias ingeridas, mas considera as possibilidades concretas de acesso físico e econômico a alimentação adequada. Permeia ao acesso aos recursos naturais e produtivos, bem como acesso a emprego e renda para manutenção de condições dignas de saúde, moradia, entre outros.

Bonfim (2010) relaciona cronologicamente as ações de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, iniciando em 1940 tendo como destaques das décadas de 40 e 50:

1940: é criado o Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), para atender aos segurados da previdência, selecionar produtos e baratear preços; instalar e manter restaurantes para trabalhadores; fornecer alimentos básicos a trabalhadores;  
 1943: é criado o Serviço Técnico de Alimentação Social, para propor medidas para a melhoria alimentar;  
 1945: surge a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, com a missão de propor uma política nacional de nutrição;  
 1946: o governo brasileiro solicita ajuda ao recém-criado UNICEF para buscar soluções para a alimentação das crianças brasileiras;  
 1950: com o aumento das exportações de carne bovina para os EUA, sobem os preços da carne no Brasil;  
 1952: um inquérito sobre os gastos com alimentação revela que a classe operária empregava de 40% a 52% de seus gastos com alimentação, em algumas capitais;  
 1954: é criado o programa nacional de alimentação escolar;  
 1954: o Congresso Americano aprova a “Lei do Alimento para a Paz”, que destina alimentos para países como o Brasil, motivado pelos efeitos da revolução cubana (BONFIM, 2010, p.3).

Em 1962 foram criados diversos órgãos atuantes como sistemas de armazenamento<sup>10</sup> no país, sem muita efetividade dedicando-se mais a exportação de alimentos. Com a ditadura militar em 1964, foi reativado o programa de

<sup>10</sup> Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), Comissão de Financiamento da Produção (CFP) e Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEN).

alimentação escolar e iniciado negociações com a indústria de alimentos. Em 1967, se reduz a mobilização social com a extinção do SAPS – Serviço de Alimentação e Previdência Social. A década de 70 segue próspera no sentido da construção de programas:

1972: criado o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, para elaborar política nacional de alimentação e nutrição;  
 1973 e 1974 criados o I e o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, para alimentar os grupos materno-infantis, escolares e trabalhadores;  
 1974: promovido o Estudo de Defesa Familiar, o qual detecta que somente 32% da população brasileira se alimentam adequadamente (BONFIM, 2010, p.3).

Entre os anos de 1984 e 1988 o país teve cinco programas<sup>11</sup> de distribuição de alimentos. Apenas em 1988, com a Constituição Federal Brasileira, a alimentação passou a ser considerada um direito social dos cidadãos e um dever do Estado, tornando obrigatórias medidas que busquem a redução da fome. Através da Emenda Constitucional 64, de 2010, alterou-se o Artigo 6º da CF passando a explicitar o direito à alimentação, com a seguinte redação: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Em 1993, foi constituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com o intuito de programar políticas enfocando a SAN e incluir o tema nas discussões políticas, além de implantar e gerir o Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria e a promulgação da Lei 10.689, que criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (BONFIM, 2010). Em 1994, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), tendo como pauta a criação de uma Política Nacional de SAN e a garantia de acesso à alimentação por populações específicas. O CONSEA foi extinto dois anos após sua criação, sendo apenas reativado em 2003, como parte importante do programa Fome Zero (BRASIL, 2006).

O Ministério da Saúde aprovou em 1999, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que através de um conjunto de políticas públicas propõe respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação (BRASIL,

---

<sup>11</sup> Programa de Alimentação Popular (PAP), Programa Nacional do Leite (PNL), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Nutrição e Saúde e Programa de Complementação Alimentar (PCA).

2006). No mesmo ano foi criado o Dia Nacional da Alimentação (através da Lei 12.077/09), que passou a ser comemorado no dia 16 de outubro (BONFIM, 2010). Em 17 de novembro de 2011, foi publicada a Portaria 2.715, atualizando e aprimorando a PNAN, consolidando-se como uma referência no campo da alimentação e nutrição no Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2013).

Em 2003, o Programa Fome Zero (PFZ) se tornou a principal estratégia de governo e o alicerce do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, envolvendo os demais ministérios, parcerias com empresas e entidades para ações de combate à pobreza. O PFZ consistia em 31 ações e programas integrados em quatro eixos: ampliação do acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de geração de renda e articulação, mobilização e controle social (BRASIL, 2013).

Inicialmente, os programas de redução da pobreza tinham os seguintes objetivos: 1) distribuição de alimentos, com foco no indivíduo com o objetivo de melhoria das condições de saúde das pessoas beneficiadas; 2) distribuição de renda, levar recursos monetários a outras áreas, criando um mercado consumidor e beneficiando a comunidade local, com foco na garantia de uma renda mínima; 3) transferência de renda com condicionalidades ligadas a educação e saúde, pensando no desenvolvimento em longo prazo das famílias; 4) programas integrais de desenvolvimento familiar – saúde, educação e geração de renda, com foco em toda família.

O PFZ teve como estratégia política organizar em eixos de atuação diversos programas prioritários para a SAN e o combate à fome. No eixo de promoção do acesso a alimentação adequada encontrava-se os programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os programas de instalação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurante popular, banco de alimentos, cozinhas comunitárias). O segundo eixo concentrou-se na promoção da agricultura familiar com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), seguro safra e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ou seja, no estímulo a melhoria da disponibilidade de alimentos, além do eixo de articulação e mobilização popular com o apoio a implantação de conselhos de SAN em âmbitos estaduais e municipais.

Em 2006, foi criada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), estabelecendo princípios, diretrizes e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com o objetivo de formulação e implantação de políticas, planos, programas e ações a fim de assegurar o direito humano à alimentação adequada pelo Estado com a participação da sociedade civil (BRASIL, 2006).

Com os avanços das políticas de combate à fome, em 2010, foram definidas as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabelecidos parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLASAN), firmando-se como um marco para as políticas do seguimento:

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), lançado em 2011, envolvem diversas áreas, como, por exemplo, o fortalecimento da agricultura familiar; a aquisição de alimentos da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); programas de transferência de renda (como o Programa Bolsa-Família); e a oferta de alimentos a grupos em situação de vulnerabilidade, através do PNAE, do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e de uma rede de equipamentos de alimentação e nutrição composta por restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos (RABELO; RUCKERT, 2014, p. 86).

A cartilha do SISAN incentiva a adesão por Estados e Municípios, ressaltando algumas vantagens como: participação da sociedade civil na formulação e articulação de políticas públicas relacionadas à SAN; ampliação da força política, ao defender as políticas em nível local; apoio técnico e político para aperfeiçoamento dos planos de segurança alimentar e nutricional municipais; e promoção de cidadania, saúde e qualidade de vida aos cidadãos. Ou seja, o acesso à alimentação adequada resultaria em redução de gastos na área da saúde (BRASIL, 2010). Amaral Filho (2001) salienta que dentre as diversas vantagens citadas acerca da descentralização, está a democratização das decisões sobre as políticas e a maior eficiência das políticas devido à proximidade ao usuário final.

Os instrumentos normativos são marcos importante na história do combate à fome e a desnutrição da população no mundo. No entanto, Flores (2009) alerta que os direitos humanos não devem confundir-se com os direitos positivados no âmbito internacional e nacional, através de declaração, lei, tratado ou outro instrumento normativo, isto porque existe uma lacuna entre o que está previsto e o que realmente é efetivado na vida concreta da população. O autor ressalta que os

“direitos humanos são processos, resultados sempre provisórios das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida” (FLORES, 2009, p.29). Normalmente nascem das reivindicações de quem sofre com as injustiças sociais expressas na fome, na miséria, na pobreza, na exclusão e nas demais desigualdades sociais.

Para elucidar a reflexão sobre os direitos positivados nos aparatos normativos, na qual, não garantem a efetivação dos direitos humanos no acesso a alimentação adequada, ressalta-se informações sobre a fome a nível mundial. Dados da FAO (2013) demonstram que uma em cada nove pessoas no planeta passa fome, somente em 2017 registrou-se um aumento no número de pessoas atingidas pela fome no mundo, subindo de 815 para quase 821 milhões. A América Latina e o Caribe acompanharam a tendência global, registrando 39,3 milhões de pessoas subalimentadas, valor que representa um crescimento de 400 mil pessoas. Foram apontadas como causas do avanço da fome os conflitos armados, as crises econômicas, as variações do clima e fenômenos naturais como secas e enchentes.

A população do Brasil nas últimas décadas passou por significativas transformações sociais que tiveram como consequência mudanças no seu padrão de saúde e consumo alimentar. A diminuição da fome e da desnutrição veio aliada ao aumento da obesidade da população, fazendo transição a um novo cenário de problemas relacionados à alimentação e nutrição.

Em 2020, a pandemia causada pelo coronavírus agravou um contexto desfavorável já existente. Mesmo com as estratégias criadas para que fosse possível a saída do Brasil do mapa da fome em 2014, a partir de 2016 com a redução de recursos aos programas de transferência de renda e de incentivo à agricultura familiar e a desaceleração do crescimento econômico, houve um aprofundamento da situação de pobreza e de vulnerabilidade social no país (RIBEIRO-SILVA, 2020).

Ações da sociedade civil em prol de doações de alimentos e produção de refeições aumentaram significativamente, e em pequena escala, atenuaram os impactos da fome diante da falta de políticas públicas. Programas como Mesa Brasil SESC e Banco de Alimentos tiveram que diversificar e aumentar seus beneficiários, criou-se Cozinhas Solidárias, campanhas individuais e empresariais de arrecadação de alimentos para doação, grupos e coletivos realizavam a produção de marmitas para distribuição a famílias e pessoas em situação de rua.

Em julho de 2020 foi publicada a Lei 14.016<sup>12</sup>, que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano, permitindo que alimentos que perderam seu valor comercial e refeições prontas possam ser repassados a pessoas vulneráveis, direta e indiretamente. No entanto a lei não regulamenta quais alimentos e preparações podem ser doados sem que haja risco a saúde do seu receptor. Mesmo a lei sendo uma ação emergencial, é necessário atentar para a legislação sanitária<sup>13</sup>, garantindo, principalmente com relação às refeições doadas, a proteção da saúde e atendimento às normativas da vigilância sanitária, assegurando o bem-estar e a dignidade do consumidor destes alimentos doados.

No mês de outubro do mesmo ano, foi realizado um protocolo de intenções entre 25 entidades públicas e privadas, dentre elas o Ministério Público do RS, PUCRS, a prefeitura municipal, o Banco de Alimentos, o Programa Mesa Brasil SESC, a Associação Gaúcha de Supermercados (AGAS) e a Associação de Bares e Restaurantes (ABRASEL) com o intuito de expandir as doações e efetivar a lei 14.016. Ao mesmo tempo, a legislação isenta o doador da responsabilidade penal por danos à saúde a partir do momento que a alimentação é repassada, exceto se comprovado o dolo, o que torna necessário o estabelecimento de recomendações na sua operacionalização. Por iniciativa do CONSEA RS, foi elaborada uma cartilha orientativa onde as principais entidades representativas da área da SAN, aconselham cuidados com os alimentos em todas as etapas, desde o estabelecimento até o consumo.

Dados da Rede Penssan (2022) recentemente divulgados, apontam que 33,1 milhões de pessoas passam fome, o que representa 15,5% da população brasileira. Se somarmos todos os índices da pesquisa, chegamos a 58,7% de brasileiros em algum nível de insegurança alimentar e considerando somente a região sul, dois em cada 10 domicílios relataram incertezas com relação à alimentação. Contraditoriamente, onde se suponha ter uma abundância de alimentos pelo acesso à terra, quem mais passa fome são famílias da zona rural, inclusive atingindo

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3RkZZEy>.

<sup>13</sup> Os parâmetros sanitários adequados são definidos pela ANVISA através da RDC 216 de 15 de setembro de 2004 que dispõe sobre o regulamento técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação e pela RDC 275 de 21 de outubro de 2002 que determina o regulamento técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos estabelecimentos produtores e/ou industrializadores de alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em estabelecimentos produtores e/ou industrializadores de alimentos.

parâmetros maiores do que a média nacional. Sempre é citado o potencial produtivo de alimentos do país, o Brasil bate recordes na produção de alimentos, porém a pobreza na zona rural permanece e só aumenta.

A questão da fome envolve a adoção de políticas sociais que incorporem melhor distribuição de renda, com educação, inclusão social e política da população. As Políticas Públicas direcionadas à questão da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil são basicamente assistencialistas. Embora seja necessário auxílio para os grupos de pessoas incapazes de viver dignamente de forma independente, por razões de direito à sobrevivência, o assistencialismo não é o caminho. Uma política social precisa ser emancipadora e contribuir para a cidadania, senão tornam-se apenas assistencialistas.

### 3.2 CLASSIFICAÇÃO E MENSURAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR

De forma mais abrangente, a SAN integra a compreensão articulada de duas dimensões bem definidas: a alimentar, referente aos aspectos da produção e disponibilidade de alimentos, e a nutricional, que incorpora relações entre o homem e os alimentos. Assim, constituem situações de Insegurança Alimentar e Nutricional todos os problemas relacionados a essas dimensões (FREITAS; PENA, 2007).

A segurança alimentar possui quatro dimensões, sendo a primeira dimensão relacionada à disponibilidade do alimento, ou seja, significa a oferta de alimentos para toda população e depende da produção, importação, sistemas de armazenamento e distribuição (KEPPLE; CORREIA, 2011). Relaciona-se diretamente a disponibilidade de recursos naturais e terras produtivas, regiões onde não há a oportunidade de acesso a alimentos saudáveis são chamadas de desertos alimentares:

A outra dimensão é o acesso físico e econômico aos alimentos que significa a capacidade de obter alimentos em quantidade suficiente e com qualidade nutricional, a partir de estratégias cultural e socialmente aceitáveis, além de ser influenciada pela política de preços e pela renda familiar (KEPPLE; CORREIA, 2011). A acessibilidade física trata-se do acesso direto aos alimentos, a todos os indivíduos em qualquer situação, mesmo em regiões de difícil acesso, em casos de guerras e desastres, bem como aos povos tradicionais. A acessibilidade econômica implica no

acesso a recursos necessários para a aquisição de uma alimentação adequada com regularidade.

A terceira dimensão é relacionada com a adequação, a utilização biológica dos alimentos pelo organismo e o aproveitamento dos nutrientes, que é 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. (KEPPLE; CORREIA, 2011). Este quesito tem relação direta com os padrões alimentares e suas modificações, desde o incentivo ao aleitamento materno, a preparação e consumo dos alimentos e a presença de agrotóxicos e aditivos.

A quarta dimensão trata da estabilidade, que implica no grau de perenidade da utilização, acesso e disponibilidade dos alimentos. Esta dimensão envolve a sustentabilidade social, econômica e ambiental, e demanda o planejamento de ações pelo poder público e pelas famílias ante eventuais problemas que podem ser crônicos, sazonais ou passageiros (KEPPLE; CORREIA, 2011). A disponibilidade e o acesso aos alimentos devem ser garantidos de forma regular e estável, sendo decisiva para a definição da situação de segurança ou insegurança alimentar das famílias.

A garantia e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional deve contemplar suas diferentes dimensões contemplando ações do componente alimentar como a disponibilidade, produção comercialização e acesso aos alimentos e do componente nutricional, o qual se relaciona às práticas alimentares e utilização biológica dos alimentos, sendo necessária a mobilização de diferentes setores da sociedade tais como agricultura, abastecimento, educação, saúde, desenvolvimento e assistência social, trabalho (LEÃO, 2013).

Enquanto os diferentes setores do governo e da sociedade civil agirem isoladamente, não teremos uma política de SAN efetiva. Intersetorialidade significa uma série de ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto (MENEZES; BURLANDY; MALUF, 2004, p.4).

Ter SAN significa mais do que todas as pessoas de uma população tenham o que comer e sejam razoavelmente nutridas, quer dizer também que seu sistema de produção e de consumo seja sustentável e a prova de guerras ou catástrofes

naturais. Mesmo o país tendo sido considerado o primeiro país em desenvolvimento a erradicar a fome, isto não impediu o avanço da fome diante de uma pandemia.

A Insegurança Alimentar e Nutricional pode ser mensurada de forma direta e indireta, sendo necessária a utilização de diversos instrumentos associados para efetiva avaliação dessa condição, conforme salienta Corrêa (2007, p. 144): “a necessidade de identificarmos indicadores que meçam desde o direito de acesso ao alimento até as condições concretas desse acesso, vale dizer: nenhum indicador, isoladamente, consegue dar conta de suas múltiplas dimensões”.

A FAO utiliza um método para estimar as calorias *per capita* a nível mundial, tal medida é o parâmetro para o enquadramento dos países no Mapa da Fome. No Brasil podemos medir de forma indireta a insegurança alimentar através de pesquisas de orçamento familiar (POF), avaliação de consumo alimentar por grupos de alimentos e antropometria<sup>14</sup>. Escalas baseadas na experiência de insegurança alimentar, como a EBIA mensuram de forma direta a nível domiciliar, considerando quesitos quantitativos (quantidade insuficiente), qualitativos (alimentos nutricionalmente inadequados), psicológicos (receio, medo, falta de escolhas) e sociais (padrão alimentar e aquisição de alimentos) (PÉREZ-ESCAMILLA; SEGALL-CORRÊA, 2008).

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) é um indicador de medida padronizado a partir da disponibilidade calórica por pessoa, com a finalidade de acompanhar tendências e estabelecer comparações históricas. O desenvolvimento da EBIA é resultado da adaptação da escala do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture - USDA).

No Brasil, a utilização de escala de medida direta da IA e fome partiu do estudo de validação realizado em 2003 e 2004, com utilização de recursos de pesquisa qualitativa e quantitativa. Iniciou-se a validação qualitativa pela tradução da escala original do USDA, com 18 itens, apresentada a um primeiro painel de especialistas em abril de 2004 (KEPPLE, CORREA, 2011, p. 194).

A EBIA é um instrumento que visa mensurar a percepção dos indivíduos em relação ao acesso aos alimentos a nível domiciliar bem como identificar a população em vulnerabilidade alimentar, devido sua fácil aplicação, baixa custo e possibilidade

---

<sup>14</sup> A antropometria pode ser definida como a medição de proporções corporais e composição do corpo humano. Os indicadores antropométricos medem o impacto da insegurança alimentar e do estado de saúde no estado nutricional dos indivíduos. Os indicadores mais utilizados em pesquisas nacionais são peso e altura (PÉREZ-ESCAMILLA; SEGALL-CORRÊA, 2008).

de medir diretamente as percepções e vivências com a insegurança alimentar e nutricional domiciliar, é o inquérito mais utilizado atualmente para investigar a presença de insegurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2014a). A EBIA classifica a insegurança alimentar em níveis, sendo grave quando há uma ruptura nos padrões alimentares resultante da falta de alimentos para todos os moradores do domicílio, inclusive as crianças. A insegurança alimentar moderada quando há a redução na quantidade de alimentos disponíveis para os adultos e na insegurança alimentar leve, a família abre mão da qualidade dos alimentos para garantir a quantidade necessária, uma vez que se inicia a incerteza quanto ao acesso a alimentos futuro (IBGE, 2020).

A escala adaptada e validade para a realidade brasileira, aplicada isoladamente, não é adequada para medir a complexidade de um fenômeno multidimensional e interdisciplinar como a SAN. Entretanto é útil para as estimativas de prevalência dos diversos níveis de IA para identificar os grupos populacionais de risco em nível local e para estudos das consequências da IA (KEPPLER; SEGALL, 2011, p. 196).

Na figura 5, pode-se verificar que a descrição de cada nível de insegurança alimentar, depende da progressiva escassez de alimentos, partindo do nível ideal de segurança alimentar para a incerteza do acesso futuro e adequação da qualidade dos alimentos, como a insegurança alimentar leve. Quando há uma redução de alimentos pela família atingindo apenas os adultos a ISAN é considerada moderada e quando atinge a todos, incluindo as crianças chegamos a grave, ou seja, a situação de fome.



Figura 5: Níveis de insegurança alimentar. Elaborado pela autora, baseado em BRASIL (2014a).

Cada questão do instrumento representa um ponto para classificação de nível, a pontuação é medida de maneira distinta em domicílios com menores de 18 anos e em lares sem crianças, as perguntas (quadro 1) podem somar até 14 pontos, quem obtiver esse número encontra-se no nível mais alto de insegurança alimentar e quem tiver zero está no nível mais alto de segurança alimentar.

<b>Perguntas</b>		
1. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?		
2 - Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?		
3 - Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?		
4 - Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou?		
5 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer uma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?		
6 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez comeu menos do que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?		
7 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?		
8 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?		
9 - Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida?		
10 - Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, não comeu quantidade suficiente de comida porque não havia dinheiro para comprar comida?		
11 - Nos últimos três meses, alguma vez, foi diminuída a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos de idade, porque não havia dinheiro para comprar comida?		
12 - Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?		
13 - Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?		
14 - Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou sem comer por um dia inteiro porque não havia dinheiro para comprar comida?		
<b>Pontos de corte</b>		
Nível	Domicílios com crianças	Domicílios sem crianças
Segurança Alimentar	0	0
Insegurança Alimentar Leve	1-5	1-3
Insegurança Alimentar Moderada	6-9	4-5
Insegurança Alimentar Grave	10-14	6-8

Quadro 1: Questões e classificação da EBIA. Elaborado pela autora baseado em Brasil (2014a).

A escala EBIA começou a ser utilizada em 2004, desde então há a discussão sobre sua utilização entre povos indígenas e quilombolas, pois o instrumento não engloba questões específicas que respeitem a soberania das comunidades tradicionais.

### 3.3 O GOLPE DE 2016 E O CENÁRIO ATUAL DA POBREZA E DA FOME

O país atingiu o marco de sair do Mapa da Fome da ONU em 2014, após os ganhos proporcionados pelas políticas sociais, como o Programa Fome Zero (PFZ), executadas após 2003, com medidas de transferência de renda e incremento a agricultura familiar, dentre outras. Em 2015 uma crise econômica começa a se instaurar em âmbito mundial, afetando setores brasileiros, gerando insatisfação na população o que acaba culminando no golpe de 2016 com a retirada da presidenta Dilma do poder e com o fim de um modelo de governo que, além de favorecer o crescimento da economia, criou políticas públicas que corroboraram para a redução da pobreza no país.

No contexto em que o Brasil sofreu um golpe encenado pelo impeachment de Dilma Rousseff, as perversas heranças do passado autoritário e conservador foram restabelecidas com vigor. Os discursos de ódio, o moralismo exacerbado e o apelo a uma “ordem” que esconde o caos capitalista em uma veste de harmonia social se aliam aos interesses econômicos mais tiranos e despreocupados com qualquer demanda social (ALVES KELLER, 2019, p.132).

Com o impeachment da presidenta Dilma, assume a presidência seu vice, Michel Temer, alinhado as ideologias neoliberais de mercado. Seu pequeno período de mandato foi suficiente para a redução de 32 para 23 ministérios com pastas representativas, aprovação da Reforma Trabalhista em 2017, retirando dos trabalhadores direitos como férias, descanso, demissão, jornada de trabalho, entre outros, proposta da Reforma da Previdência e aplicação da PEC 241/2016, precursora da Emenda Constitucional 95, implantando teto para gastos públicos, principalmente nas políticas públicas, por 20 anos.

Com a reforma trabalhista foram retirados direitos importantes dos trabalhadores, aumentando o número de desempregados e trabalhadores informais, o que pode ter contribuído para a queda da renda dos brasileiros, impactando diretamente na aquisição de alimentos. Dados do IBGE divulgados em 2018, já alertavam para uma elevação nos índices de insegurança alimentar na população. O

conservadorismo foi se proliferando, consumando em 2018 na eleição de Jair Bolsonaro, conforme explicita Casara (2021):

O Brasil, porém, encontra-se em outro patamar na arte de governar pela ignorância. Apenas nos primeiros meses do governo do presidente Jair Bolsonaro, os exemplos do “festival de besteiras que assola o país” comprovam que a ignorância virou método e objetivo de governo. Dentre os muitos exemplos que poderiam ser citados, vale mencionar a declaração do chanceler brasileiro Ernesto Araújo associando o aumento da temperatura global com o “asfalto quente”. Não podem ser esquecidas tanto a afirmação da ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de que as pessoas não passam fome no Brasil “porque tem mangas nas cidades” (CASARA, 2021, p. 277).

Em seu primeiro dia de governo, Jair Bolsonaro anunciou uma série de medidas de sua gestão. Um estado de desmonte de estruturas de participação social, cortes orçamentários, e fim de programas. Foi extinto o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), comitê que reunia representantes da sociedade civil e da administração pública para pautar e monitorar as políticas de segurança alimentar e nutricional.

Sendo o CONSEA um importante componente do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sua desativação acarretou na desordem das políticas de combate à fome. Dessa forma, a Conferência Nacional de Alimentação não ocorreu em 2019, conseqüentemente, também não se desenvolveu a construção do próximo Plano Nacional, importante espaço de articulação entre a sociedade civil e governo na elaboração de políticas de alimentação. No mesmo sentido, foram feitos cortes no Programa Bolsa Família, primeiramente com a diminuição do número de pessoas atendidas, após de sua verba, reduziu-se também a disponibilidade de recursos para o Programa de Cisternas e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, prejudicando a capacidade das famílias de assegurar a sua alimentação adequada (BOCCHI et al., 2020).

Diversos programas com rubricas orçamentárias menos expressivas – em que pese seu relevante impacto social – como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cisternas apresentaram queda acentuada em seus orçamentos. O PAA passou de um orçamento autorizado de R\$ 1,2 bilhão (valores nominais), em 2012, para cerca de R\$ 144 milhões em 2020 [...] por sua vez, o orçamento do Programa Cisternas caiu de aproximadamente 1 bilhão de reais para R\$ 130 milhões no mesmo período (BOCCHI et al., 2020, s/p).

Diversos programas foram impactados, mas pode-se afirmar que o modelo econômico abalou diretamente a agricultura e produção de alimentos no país. Atualmente, os alimentos são cultivados com o intuito da sua venda para o mercado

externo e não apenas para a alimentação da população, os alimentos que consumimos são produzidos pela agricultura familiar, investimentos nos quais reduziu drasticamente nos últimos anos, principalmente através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

A redução dos estoques públicos realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) também impactou diretamente a agricultura que vendia seus produtos ao governo, para evitar o desabastecimento interno em momentos de crise e possibilitava o controle do valor dos alimentos. Quando há um risco eminente, a CONAB vendia parte do estoque a custo mais baixo para controlar os preços do mercado. O governo atual, além de reduzir a compra da agricultura familiar, fechou 27 unidades armazenadoras somente em 2019, desmonte que favorece as grandes redes varejistas, redução dos estoques nacionais que propiciavam a distribuição e o controle dos alimentos e dos seus preços.

Antes da pandemia provocada pelo novo coronavírus, o direito à alimentação e à nutrição adequadas já se encontrava fragilizado no Brasil. O desmonte das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, a limitação de verbas imposta pela Emenda Constitucional 95 e a aprovação das reformas previdenciária e trabalhista são marcos que contribuíram, nos últimos anos, para as violações de direitos de parte significativa da população brasileira. Dessa forma, a pandemia de Covid-19, que se iniciou em 2020, apenas causou o recrudescimento de uma situação que já era preocupante, impondo ainda mais desafios para que alguns aspectos da segurança alimentar sejam efetivados (CASTRO, 2021).

Para além do acesso físico aos alimentos, o acesso aos recursos necessários para a aquisição dos alimentos neste período de pandemia ficou comprometido devido às medidas de isolamento social e a crescente taxa de desemprego, que resultaram na diminuição da renda, impactando diretamente no acesso da população aos alimentos.

A expansão da área destinada à produção de *commodities*<sup>15</sup> agrícolas, em detrimento da área utilizada para a produção de gêneros alimentícios básicos, compromete a disponibilidade de alimentos para a população. No contexto pandêmico, houve uma sobrecarga na demanda por alimentos, tanto em âmbito

---

<sup>15</sup> *Commodity* pode ser traduzida do inglês como mercadoria. São produtos estratégicos ou de alto valor comercial, negociados em bolsa de valores. O Brasil é exportador de commodities agrícolas de café, algodão, trigo e principalmente soja.

nacional, quanto internacional. Na ausência de políticas públicas que assegurem a garantia de direitos, os interesses do mercado passam a regular os estoques. Com a escassez de recursos financeiros e de algumas opções de alimentos, a adequação à diversidade alimentar e especificações culturais, religiosas e étnicas, deixa de ser prioridade, bem como a preocupação com a presença de substâncias adversas em níveis superiores aos estabelecidos por lei, ainda mais com incentivo que o governo vem dando ao uso de agrotóxico, drogas veterinárias e outros aditivos alimentares (CASTRO, 2021).

A estabilidade e a regularidade na oferta de alimentos saudáveis não estão asseguradas, além da ainda existente crise sanitária, a crise econômica está fazendo com que a insegurança alimentar se alastre inclusive entre os que não se encontram em condição de pobreza. Dados da FAO (2021) relativos aos anos de 2015-2017 mostraram que a desnutrição atingiu 5,2 milhões de brasileiros.

Em 2020, no auge da pandemia, o principal documento instrutivo à população brasileira acerca de uma alimentação saudável integralmente, o Guia Alimentar para a população Brasileira (BRASIL, 2014) sofreu ameaças. A ministra da agricultura sugeriu ao Ministério da Saúde, através da Nota Técnica 42/2020<sup>16</sup>, a revisão do texto do guia, retirando os malefícios dos produtos ultraprocessados devido à falta de embasamento científico. Um documento reconhecido mundialmente, premiado inclusive, pelo seu protagonismo e nitidez nas informações e orientações para a população em geral, foi taxado de pseudociência, criticando a classificação NOVA<sup>17</sup>, que classifica os alimentos através do nível de seu processamento, evidenciando que tal medida tinha o intuito de favorecer a indústria alimentícia e o agronegócio.

A situação no país chegou a um ponto tão alarmante que noticiários mostram pessoas que buscam sua alimentação a partir de alimentos encontrados no lixo<sup>18</sup>, buscam em frigoríficos, carcaças e ossos que seriam descartados<sup>19</sup> e, também têm sido vendidos arroz e feijão quebrados<sup>20</sup>. Com a disparada do preço do leite foi

---

<sup>16</sup> A Nota Técnica Nº 42/2020 foi anexa a um ofício encaminhado pela Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias, ao Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, solicitando a urgente revisão do Guia Alimentar para a População Brasileira, o documento na íntegra está disponível em: <https://bit.ly/3PW38da>.

<sup>17</sup> A classificação NOVA estabelece a priorização de alimentos “in natura” e minimamente processados na dieta da população, quanto maior o nível de processamento, maior a quantidade de aditivos alimentares, açúcares e gorduras.

<sup>18</sup> Notícia do Portal G1, disponível em: <http://glo.bo/3WtDy39>

<sup>19</sup> Noticiado pelo Portal R7 em <https://bit.ly/3hiE1WK>

<sup>20</sup> Disponível no Portal Yahoo em <https://bit.ly/3PtqSH1>

inserido no mercado um subproduto da indústria de queijos, o soro de leite<sup>21</sup> passou a ser embalado em embalagem semelhante ao leite, acrescido de gordura vegetal. Outros produtos têm sofrido modificações em sua composição como o creme de leite, que há a opção de mistura láctea ou creme culinário e o leite condensado, estão disponível a mistura láctea condensada. Ambos os produtos divergem em conteúdo nutricional dos seus assemelhados e confunde o consumidor, a baixa qualidade busca a reduzir o preço, porém produtos baratos dificilmente apresentam um elevado valor nutritivo, uma vez que são produtos ricos em açúcares, gordura e sódio – principais fatores de risco para doenças crônicas não transmissíveis como a hipertensão, dislipidemia e diabetes.

Em 2021, duas novas sugestões de políticas de combate à fome e desperdício de alimentos foram anunciadas pelo ministro da economia Paulo Guedes<sup>22</sup>. Segundo ele o brasileiro desperdiça muito alimento, isto poderia ser diminuído pela doação dos restos de alimentos de restaurantes e a flexibilização do uso de alimentos vencidos para que esses possam ser doados ou vendidos a preços mais baixos.

No mês de abril de 2021 foram divulgados os resultados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, onde participaram da pesquisa 2.180 domicílios em todas as regiões do país, em áreas urbanas e rurais, entre cinco e 24 de dezembro de 2020 (REDE PENSSAN, 2021).

Os dados da Rede Penssan (2021) demonstram que, neste período, “116,8 milhões de brasileiros não possuem acesso pleno e permanente a alimentos, sendo que, 43,4 milhões (20,5% da população) não contam com alimentos em quantidade suficiente em casa, enquanto 19,1 milhões (9% da população) estavam em estado de insegurança alimentar grave”, ou seja, passavam fome. O estudo também denuncia que a fome tem gênero, cor e grau de escolaridade, pois os domicílios chefiados por mulheres passam mais fome do que os domicílios chefiados por homens, bem como a fome esteve mais presente em residências habitadas por pessoas pretas e pardas e a fome se agrava em lares onde a pessoa de referência tem menor escolaridade.

---

<sup>21</sup> Reportagem do Jornal Folha de São Paulo disponível em: <https://bit.ly/3ArdEmZ>

<sup>22</sup> Reportagem do Jornal Folha de São Paulo disponível em <https://bit.ly/3C1x2yR>

Ao considerarmos a situação econômica, analisando os dados do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIESSE, 2021), especificamente os valores referenciados em outubro de 2021, podemos verificar a diferença entre o salário mínimo nominal no valor de R\$ 1.100,00 e o salário mínimo necessário para atender as necessidades básicas. Uma família composta por dois adultos e duas crianças, considerando o custo de vida atual, necessitaria de R\$ R\$ 5.886,50 para manter suas despesas, o que representa mais de cinco vezes o valor do salário mínimo nominal. A pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, também do DIESSE, verificou que no mesmo período, o custo médio da cesta básica aumentou em 16 cidades, sendo em Porto Alegre a terceira cesta mais cara do país, no valor de R\$ 691,08, ou seja, quase 63% do salário mínimo nominal de 2021.

As políticas públicas municipais de SAN têm como diretrizes: a produção sustentável de alimentos, através do incentivo da agricultura familiar, ao uso sustentável da água e da promoção da reforma agrária; o abastecimento e garantia de acesso à alimentos de qualidade, através da melhoria da infraestrutura e transporte e normas regulamentadoras da vigilância sanitária; promoção de saúde, nutrição e educação alimentar, através da alimentação fornecida em creches, escolas, presídios e hospitais, implementação de ações educativas; e programas de assistência alimentar com o intuito de atender as necessidades alimentares de grupos com carências nutricionais específicas (BURITY, 2010).

## 4 AVANÇOS E RETROCESSOS NA POLÍTICA DE SAN EM PORTO ALEGRE

Para aprofundar a relação entre a Segurança Alimentar e Nutricional, este capítulo apresenta a análise de conteúdo elaborada a partir das entrevistas realizadas, problematizada e embasada na literatura. As cinco categorias elencadas serão discutidas a partir de três subitens, sendo o subitem 4.1 as categorias Participação Popular e Controle Social, no 4.2 as categorias Retrocessos e Ausência de Políticas e o subitem 4.3 Acesso a Alimentação.

### 4.1 CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A BASE DA DEMOCRACIA

O controle social enquanto direito conquistado pela Constituição Federal brasileira, mais precisamente do princípio “participação popular”, pretende ampliar a democracia representativa para a democracia participativa, de base. Estão previstas duas instâncias de participação nas políticas sociais: os conselhos e as conferências. Os conselhos são espaços paritários em que a sociedade civil e os prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos discutem, elaboram e fiscalizam as políticas sociais das diversas áreas: saúde, educação, assistência social, criança e adolescência, idoso entre outras. São baseados na concepção de participação social que tem sua base na universalização dos direitos, pautada por uma nova compreensão do caráter e papel do Estado. O controle exercido pela sociedade através da presença e da ação organizada de diversos segmentos.

O controle social é materializado em diversas políticas públicas. Na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), “o controle social está previsto com a participação da população, através de organizações representativas, na formulação das propostas e no controle das ações em diversas esferas”. (BRASIL, 2004, p. 34). Assim, têm-se nos conselhos e conferências os espaços onde se fortalece a participação, embora outras instâncias também contribuam para esse processo.

Conforme Campos (2009), a PNAS, assim como as demais políticas públicas, só poderia se realizar em conformidade com os princípios e as diretrizes que a orientam, ou seja, com a participação ativa da sociedade civil. Embora, segundo Carvalho (2000) e Reichelis (1998), a falta de capacitação técnica, especialmente dos representantes da sociedade civil, inclusive crianças e adolescentes, geralmente despreparados para contribuir com questões administrativas ou orçamentárias,

acabam ficando à mercê das decisões dos que apresentam maior domínio intelectual.

Ressalta-se que os conselhos podem ser espaços de fortalecimento da gestão democrática, mas podem também, serem transformados em estruturas burocráticas de aprovação de políticas sociais ou ainda, em instrumentos que amenizam os conflitos (GOHN, 2001).

Os Conselhos devem ser visualizados como lócus do fazer político, como espaços contraditórios, orientados pela democracia participativa, tendo no horizonte a construção da democracia. Os Conselhos nos três níveis: nacional, estadual e municipal, foram criados no início da década de 1990, após as Leis Orgânicas das diversas políticas sociais. De acordo com um dos gestores entrevistados, a LOSAN é resultado de muita mobilização e luta, conforme nos diz:

*[...] No momento em que nós temos uma lei que é referência para o planeta, A lei orgânica de segurança alimentar e nutricional e que ela é resultado de muita mobilização, de muita luta, desde a luta de Josué de Castro, de outros que vieram depois e tudo mais, mas, sobretudo da mobilização social no Brasil. E essa mobilização social, ela constitui essa lei orgânica que estabelece um sistema no seu tripé, a sociedade civil, com um papel muito diferenciado, importante, tendo como instância máxima destes sistemas conferências de segurança alimentar e nutricional, tendo segunda instância desse sistema os conselhos e depois, as políticas públicas, por meio das administrações (GATCE, 2022, p. 30).*

No que se refere ao Rio Grande do Sul, desde 2003, tem-se o CONSEA-RS<sup>23</sup>, com os mesmos objetivos do conselho nacional, ou seja, propor políticas, programas e ações direcionadas ao direito à alimentação e à nutrição. O Estado instituiu, também, o SISAN-RS<sup>24</sup> e criou a Câmara Inter Secretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável a quem cabe a elaboração do plano e da política de SAN.

*[...] o CONSEA, ele funciona como uma arena, digamos assim, de elaboração de políticas públicas ou de diálogos e de debates com diversos segmentos. Ao mesmo tempo, ele é um ente político, de controle social, que tem um papel político (GATCE, 2022, p. 103).*

Em Porto Alegre, o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SIMSANS) foi criado através da LOSAN municipal e regulamenta a política no município. Seus objetivos são os mesmos do SISAN nacional, ou seja, estimular a consecução do direito humano à alimentação e nutrição através de

<sup>23</sup> O CONSEA-RS foi instituído em 20 de maio de 2003 pela Lei nº 11.914.

<sup>24</sup> Lei nº 12.861 de 18 de dezembro de 2007.

parcerias entre o poder público, entidades privadas e sociedade civil. Essa política pública apresenta um caráter intersetorial, envolvendo ações de diferentes níveis de governo com a sociedade.

*[...] Em Porto Alegre, a política de segurança alimentar é executada pela Coordenadoria de Segurança Alimentar, ligada à Secretaria de Desenvolvimento Social. Atua prioritariamente na questão de restaurantes populares nas regiões de periferias e na execução de PAA, quando tem recursos. Eventualmente é chamada por outras Secretarias para opinar sobre assuntos relacionados à segurança alimentar, como hortas comunitárias, cozinhas comunitárias, entre outras. Pela sociedade civil, existem inúmeras iniciativas. Além do Mesa Brasil SESC, tem o Banco de Alimentos da FIERGS, o Banco de Alimentos da Ceasa, a Ação da Cidadania, entre outros, que atuam com a doação de alimentos e ações de desenvolvimento da autonomia das pessoas em situação de vulnerabilidade (GATCM, 2022, p. 7).*

Dentre as metas do SIMSANS, encontra-se a de desenvolver ações permanentes de combate à fome e à desnutrição. Similar ao sistema nacional, o sistema municipal é composto pelos mesmos agentes (PORTO ALEGRE, 2007), constituído do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – COMSANS.

*[...] o conselho ficava ali dentro da FASC, porque, a própria Coordenadoria de segurança alimentar do município, que foi a principal base, do COMSANS, ela acontecia ali dentro da FASC. Então tinha espaço físico, tinha apoio político e Porto Alegre vivia, digamos assim, uma era de ouro da segurança alimentar, onde a prefeitura tinha esse viés realmente de apoiar a segurança alimentar e o governo [...] o conselho era basicamente formado pelo pessoal da sociedade civil, os conselheiros da sociedade civil e os conselheiros das políticas públicas, os conselheiros que vinham provenientes do serviço público (GANTCM, 2022, p. 10; 35).*

Outro pressuposto do SIMSANS é a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, espaço crucial de participação popular e discussões acerca dos temas da SAN, de forma a propor ações e políticas públicas a todos os públicos na garantia do DHAA.

*[...] Nós realizamos uma conferência na gestão onde eu participei ali na Câmara Municipal de Vereadores, com a participação de quase 200 pessoas. Então nós tivemos a participação da população indígena, da população quilombola, dos Núcleos Fome Zero, de conselheiros, de municipais, então, assim, teve a participação da via pública, não é? Então, os conselheiros, que eram vinculados ao governo, a participação governamental foi efetiva, dali se tiraram deliberações para a Conferência Estadual de Segurança Alimentar (GANTCM, 2022, p. 57).*

As conferências são eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir as políticas sociais de cada esfera e propor diretrizes de ação. As deliberações das conferências devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação das políticas e, portanto, influenciar as discussões travadas nos diversos conselhos.

O sistema municipal, também é composto pela Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS), agente de articulação entre as secretarias governamentais e gestão dos equipamentos públicos.

*[...] Em Porto Alegre não tem CAISAN e Porto Alegre tem um problema muito maior. Nós estamos em um período de desmobilização da sociedade civil, o CONSEA por lei tem como pressuposto 2/3 de representação da sociedade civil e 1/3 de representação da administração pública, ou seja, indicação do executivo. Em Porto Alegre a gente não está conseguindo ver essa composição, primeiro que o conselho não está se reunindo. Tem uma mesa diretora que ela é bem reduzida e que a sociedade civil perdeu espaço. Não está atuando como deveria e a atual presidência do conselho, que é o conselho municipal que de Porto Alegre, não é da sociedade civil (GATCE, 2022, p. 143).*

Outro agente relevante são as Microrredes locais de Segurança Alimentar e Nutricional. As Microrredes Locais articulam as entidades da sociedade civil, agentes de governo e empresários locais e tem a responsabilidade de identificar a situação nutricional e as deficiências específicas de cada região do Orçamento Participativo (OP). As Microrredes foram implantadas uma em cada Região do Orçamento Participativo, reunindo e articulando unidades de governo locais, como CRAS, escolas, Unidades de Saúde, organizações comunitárias locais como as ONGs e os Núcleos Fome Zero.

*[...] Porto Alegre tinha as cozinhas comunitárias, tinha restaurante popular, tinham as cestas básicas que eram distribuídas pela FASC e na época tinha o Programa Fome Zero em Porto Alegre. Então esse Programa Fome Zero, ele tinha núcleos e esses núcleos eles eram correlacionados com o Orçamento Participativo. Então, o que isso quer dizer? Cada núcleo era, região 1 era Orçamento Participativo região 1, região 2, região 3. Então esse Orçamento Participativo tinha uma participação ativa do Fome Zero, e ali eram deliberados, por exemplo, para onde que vai tantas cestas básicas? E vou te dizer que funcionava. Funcionava quando tinha esse suporte do Fome Zero, lá em 2008, até se eu não me engano, ali, 2012, 2013, isso funcionou muito bem (GANTCM, 2022, p. 41).*

Conforme o tempo verbal utilizado pela entrevistada, se evidencia que muitos foram os retrocessos na política de SAN em Porto Alegre, vide fala acima. Além das cozinhas comunitárias foram citados outros equipamentos de SAN presentes no município à época: Outras iniciativas da sociedade civil contribuíram para o

desenvolvimento da SAN no município, o banco de alimentos que foi criado e é administrado pelo Sistema FIERGS. O SESC implantou em 2010 o Programa Mesa Brasil na cidade, realizando a colheita urbana de doações de alimentos próprios para o consumo e que seriam desperdiçados e doados a entidades sociais que atendem pessoas em situação de vulnerabilidade social.

A democracia participativa nada mais é que um regime onde se pretende que existam mecanismos efetivos de controle e participação que possam ser exercidos pela sociedade civil perante a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social [...]. A participação busca intensificar a democracia, [seja] reivindicando a legitimidade da democracia participativa, seja pressionando as instituições democráticas representativas a fim de torná-las mais inclusivas, ou ainda buscando formas de unificar as democracias participativa e representativa (FRAGA; TEIXEIRA, 2015, p. 6).

Historicamente, a categoria controle social foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sob as massas. É nessa acepção que quase sempre o controle social é usado na Sociologia, ou seja, no seu sentido coercitivo sobre a população. Entretanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição, é o da participação da população na elaboração, implantação e fiscalização das políticas sociais. Esta última concepção de controle social tem como marco o processo de redemocratização da sociedade brasileira com o aprofundamento do debate referente à democracia (BRAVO, 2001).

*[...] Porto Alegre foi conhecida no início dos anos 2000, o mundo olhou para Porto Alegre como a capital mundial da democracia. O fórum social mundial aconteceu lá no início do ano 2000 tendo Porto Alegre como a capital da democracia e pesquisadores do mundo todo, de países da Europa, se inspirou na experiência de Porto Alegre por conta do orçamento participativo que começa lá no final dos anos 80. Com uma experiência de radicalizar o controle social, de radicalizar a participação social, e que sem dúvida nenhuma os conselhos cumprem esse papel também. Então é todo um conjunto de elementos que a gente vê ao longo dos anos e dos últimos 15 anos, sobretudo quando essas estruturas de visão de poder para a população perdem força. Então a gente tem um processo de desmonte nos últimos anos dos espaços das instâncias de participação popular, logo as pessoas deixam de ter interesse, logo elas não são mais atrativas, logo não participam mais, logo não tem controle social (GATCE, 2022, p. 276).*

Pela história brasileira de exclusão da participação popular, pelas lutas populares para a redemocratização nos anos de 1970 e 1980 e pela política participativa dos anos de 1990 e 2000, é que o termo participação passou a ser uma referência, princípio e fundamento das lutas da renovação do Serviço Social e do Projeto Ético-Político hegemônico, da mesma forma que nos debates político e teórico de várias tendências o termo está sempre presente, quase que como uma

palavra de ordem. Isso também se repete no Serviço Social. A participação da sociedade é uma referência e muito repetido nos espaços de formação do assistente social, de exercício profissional, na literatura da área e na organização política da categoria.

*[...] A nossa luta e tudo o que a gente conquistou é resultado de um movimento histórico, de muitos e muitas que vieram antes da gente. A gente teve um momento histórico que foi a retomada do conselho em 2003, onde ele começa em 2007 com diversas conferências, com muita mobilização, apresenta uma mudança de lei que é referência, como eu já disse que a lei orgânica de segurança alimentar nutricional, a partir disso muda tudo. A gente estabelece outros patamares, outros marcos e o Brasil chega em 2014, sai do mapa da fome reconhecido, tendo o nosso sistema de segurança alimentar nacional como um instrumento institucional que, sem dúvidas foi responsável, junto com as políticas públicas, pela saída do mapa da fome (GATCE, 2022, p. 239).*

Com a extenuação e abdicação do seu direito de participação popular, a sociedade contribui para o desmantelamento das políticas públicas, pois o controle social é um importante pilar para a efetivação das ações oriundas das políticas.

#### 4.2 O ENFRAQUECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir do desinvestimento das políticas públicas, adentramos em um cenário de retrocessos que contribuiu para o agravamento do quadro de pobreza e fome.

Segundo Faleiros (2000, p. 43), “As políticas sociais se referem, em uma primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios financiados por fundos a eles destinados”.

As políticas sociais são mediadoras das relações do Estado com a sociedade do ponto de vista econômico, social, cultural e de acesso à infraestrutura. De acordo com Behring (2000, p.21), “Em geral, reconhece-se que a existência de políticas sociais é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo de produzir e reproduzir-se”. Esta percepção da política social se consolidou a partir do momento em que a questão social foi reconhecida como fruto dessas relações sociais no âmbito do modo de produção capitalista e da maior organização dos trabalhadores em busca de seus direitos.

*[...] as ações de políticas públicas que a gente vê, elas são muito mais emergenciais, muito mais pontuais, desorganizadas, desarticuladas. Lamentavelmente, a concepção geral que eu percebo em Porto Alegre de políticas públicas, ela retrocede ao período anterior a 1940, porque anterior a 1940, porque, pra mim, a década de 40 tem um divisor de águas sobre*

*esse tema. Quando Josué de Castro traz a sua pesquisa, a questão da Geografia da fome, aí que a fome é um problema de ordem de consequência social, política, econômica e não é a fome uma vontade divina, um fenômeno natural. O pessoal está tratando a fome, por exemplo, com para um fenômeno, uma pandemia. Então vamos resolver com cesta básica, vamos nos ajudar, vamos dar as mãos. Isso para mim é um retrocesso, é um retrocesso no que se refere às conquistas históricas, da mobilização histórica e tal (GATCE, 2022, p. 159).*

Hoje, vemos uma mudança com a ascensão do neoliberalismo e desmonte das diversas conquistas da sociedade na Constituição federal, assentada nos fundamentos de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e do pluralismo político.

*[...] ações de base, fomentar a horta, fomentar cozinhas, fomentar cooperativas, fomentar experiências de geração de trabalho e renda, fortalecendo os conselhos, fortalecendo as instâncias de participação popular. Talvez aí a gente chegue daqui uns 10 anos, numa outra perspectiva, quem sabe? (GATCE, 2022, p. 316).*

Sem políticas de acesso a alimentos houve “[...] Retrocessos evidentes, porque as políticas que existiam de acesso, elas não existem mais, o governo federal ele não é para os pobres, né?” (GANTCM, 2022, p. 126).

As políticas públicas foram criadas para dar o mínimo necessário de bem-estar social a todos que delas necessitar, na perspectiva de amenizar os conflitos entre capital e trabalho e manter a população silenciosa. Entretanto, as políticas públicas também são frutos das lutas dos trabalhadores que forjam reivindicações sistemáticas de oposição ao sistema capitalista. Um sistema que explora a força de trabalho e constrói riquezas para uma minoria enquanto que para a maioria resta apenas o mínimo para sua sobrevivência e a de seus familiares. Existe um vácuo entre as políticas públicas e a realidade em que vivem milhares de famílias empobrecidas sem acesso aos bens sociais produzidos por esta sociedade.

*[...] O Brasil vinha enfrentando o combate à fome através de políticas articuladas que contemplavam desde programas de transferência de renda, incentivo à produção de alimentos na agricultura familiar e recursos para a alimentação escolar, garantindo o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade sócio econômica e que, por essa razão, encontravam-se em insegurança alimentar. A partir da mudança de governo em 2017, houve grandes cortes no incentivo a essas políticas, fazendo com que os números da redução da fome parassem de cair. Não vejo avanços, só retrocessos e a desarticulação da política de SAN nas três esferas de governo (CCE, 2022, p. 15).*

Os principais retrocessos na área da segurança alimentar são os dados atuais da fome no país e a volta do Brasil ao Mapa da Fome. Com a extinção do CONSEA nacional na posse do presidente Jair Bolsonaro iniciou uma série de medidas que acarretaram no atual cenário de insegurança alimentar.

*[...] lá no início de 2019, a extinção do conselho nacional o CONSEA começa a perder força e a fome já dava sinais de que estava voltando, então, tudo indicava que a fome está voltando, mesmo que alguns analistas diziam que não. O Próprio escritório da FAO no Brasil dizia que podíamos ficar tranquilo, que o Brasil não voltava mais para o Mapa da fome, e a gente vendo todas as questões (GATCE, 2022, p. 44).*

Com a desmobilização nacional do conselho, as articulações e a construção de políticas públicas de segurança alimentar ficaram prejudicadas, pois mesmo que o conselho permanecesse em âmbito estadual e municipal, as deliberações vindas das conferências não puderam compor um plano nacional de SAN.

*[...] Houve muitos retrocessos, principalmente em nível nacional. A extinção do CONSEA levou a desmobilização federal, apesar de alguns Estados e municípios persistirem e manterem seus Conselhos em funcionamento. O Ministério responsável pelas políticas de segurança alimentar e nutricional também mudou de pasta, algumas vezes (GATCM, 2022, p. 32).*

O cenário nacional refletiu no município, principalmente pela proximidade política entre os ideais dos governos, impactando na manutenção das políticas de SAN em Porto Alegre/RS.

*[...] Em 2017, assumiu a nova prefeitura. A nova prefeitura, ela vinha com um modelo de gestão diferente, assim, onde essas políticas de segurança alimentar elas não eram levadas em consideração. O conselho começou a se desmontar, por quê? Porque essa nova política da prefeitura ela não, nem reconhecia tanto assim o conselho como efetivo [...] com extinção do CONSEA nacional, houve toda uma insegurança de que forma se atuaria com a segurança alimentar em nível estadual e municipal. Pois bem, o governador Eduardo Leite manteve o CONSEA estadual, manteve o apoio, manteve o espaço. E em Porto Alegre, o prefeito Marquesan foi indiferente (GANTCM, 2022, p. 70; 86).*

O número de famílias sem dinheiro para a compra de alimentos subiu de 17%, em 2014, ano que o Brasil saiu do Mapa da Fome, para 36% em 2021, segundo Neri (2022), sendo que em 2006 quando iniciado a mensuração do indicador, encontrava-se em 20%.

*[...] Eu entendo como um retrocesso grande, eu acho que a gente está inclusive retomando pautas que o Betinho já puxava lá no início da década de 90, com a ação da cidadania contra a fome, contra a miséria e pela vida.*

*Acho que isso mostra o patamar da situação que a gente está (GATCE, 2022, p. 331).*

A insegurança alimentar não pode ser atribuída à falta de alimentos e sim às condições que assegurem o seu acesso, seja na forma de programas de transferência de renda, seja via produção de alimentos para o autoconsumo, tanto no campo quanto na cidade. O fato da fome e da insegurança alimentar atingirem as populações rurais é sumamente importante e pode estar associado ao desprestígio que acomete as famílias rurais em relação a produzirem para atender a suas próprias necessidades de consumo (HIRAI; ANJOS, 2007).

*[...] O principal impacto são os números da fome em nosso país. Caso houvesse uma política de segurança alimentar efetiva, que atendesse as necessidades de produtor da agricultura familiar, comunidades e povos tradicionais, com certeza não haveria 33 milhões de pessoas em situação de fome (GATCM, 2022, p. 46).*

O Brasil vive, desde o golpe de 2016, retrocessos estruturais devido ao congelamento do teto dos gastos instituído pela EC 95, a subordinação das políticas públicas aos interesses do agronegócio, das mineradoras e do sistema financeiro, bem como a desestruturação da rede de proteção social e o desmantelamento e fragilização dos sistemas nacionais – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a fragilização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS).

*[...] Porto Alegre a gente está tendo um momento muito difícil do ponto de vista das políticas públicas. Já faz algum tempo que a gente não vê uma política pública séria, para o setor da segurança alimentar e nutricional. Do ponto de vista da política pública como um todo, do ponto de vista de pensar política pública quando a gente fala em segurança alimentar e nutricional, não tem como a gente não falar do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, que é o SISAN (GATCE, 2022, p. 120).*

O cenário da fome é inaceitável para um país reconhecido como potência agrícola. O Brasil tem potencial de produção de alimentos em quantidade suficiente para atender às necessidades básicas da população e ainda exportar. Somos um país com um acúmulo de riquezas, estamos entre os maiores PIB<sup>25</sup> do planeta, temos tecnologias.

---

<sup>25</sup> PIB é a sigla para Produto Interno Bruto, soma de todos os bens e serviços produzido por um país, estado ou cidade, geralmente no período de um ano.

### 4.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAN EM PORTO ALEGRE

O município de Porto Alegre, localizado na região Metropolitana do estado do Rio Grande do Sul, possui uma população estimada de 1.492.530 habitantes, segundo o IBGE<sup>26</sup>. Com uma base territorial de 495 km<sup>2</sup>, divide-se em 81 bairros.

*[...] A segurança alimentar e nutricional, o SISAN, ele é outra abordagem, porque ele é interdisciplinar e a pessoa que é beneficiada com uma política pública de segurança alimentar nacional ela não é usuária, por exemplo, do restaurante popular, ela não é usuária de uma horta comunitária, ela não é usuária, ela é uma portadora de direito (GATCE, 2022, p. 128).*

O acesso à alimentação em Porto Alegre, assim como outras capitais, privilegia regiões centrais em detrimento a periferia. A principal característica que podemos observar é a quantidade de feiras e sua distribuição por bairros, o que influencia diretamente o consumo de alimentos *in natura*, tendo em vista a maior acessibilidade a alimentos industrializados.

*[...] isso é segurança alimentar e nutricional sustentável, é tu ter uma zona rural. Porto Alegre é uma das maiores capitais do país, é uma das poucas que tem zona rural, tem agricultura familiar, então assim, é realmente não olhar, não olhar para o que é o fundamental, que é tu ter comida na mesa, tu ter comida de segurança, tu ter agricultura familiar, sabe? Porto Alegre não tem, não tem mais (GANTCM, 2022, p. 192).*

A redução nos recursos do PAA impactou diretamente a agricultura familiar da cidade, sem um comprador garantido de seus produtos, o investimento na produção ficou prejudicado, assim como o próprio cultivo teve que ser diminuído para não ocorrer prejuízos. “*[...] E tinha a estiagem também, se o poder público não compra desse público, desse setor, desvaloriza, o seu produto aumenta [...]*” (GATCE, 2022, p. 233).

*[...] Quando o PAA parou, a agricultura familiar de Porto Alegre realmente passou por dificuldades sérias. Então assim, os agricultores de Porto Alegre que sobreviviam graças ao PAA, eles tiveram que se se desdobrar em mil para conseguir se manter, né? (GANTCM, 2022, p. 200).*

O PAA foi um programa criado a partir do Programa Fome Zero, no eixo de fortalecimento a agricultura para a melhora ao acesso de alimentos *in natura* e manter o fornecimento de alimentos.

*[...] nós tínhamos o PAA, há pouco tempo atrás eu acompanhei o programa de aquisição de alimentos, que tinha, por exemplo, a modalidade de doação simultânea. [...] Esses alimentos eram distribuídos por essas entidades,*

<sup>26</sup> O último censo foi realizado em 2010, por esta razão os dados são estimados pelo IBGE e estão disponíveis no site: <https://bit.ly/3Ge7r0T>.

*pelas lideranças comunitárias e entre a rede. Esses alimentos beneficiavam as entidades que já estavam inseridas em outros programas com a própria rede da assistência social, com outros programas com crianças na escola, com acompanhamento psicológico, com acompanhamento de várias outras áreas (GATCE, 2022, p. 261).*

Algumas ações foram realizadas a partir da pressão da sociedade, iniciado com a criação de “[...] um comitê gaúcho de emergência no combate à fome, com diversas instituições que acabou sendo quem estava à frente, a Cáritas e ação da cidadania e com diversas organizações” (GATCE, 2022, p. 82) concentrando ações da sociedade civil na falta de políticas públicas, novos projetos para o incentivo a compra da agricultura familiar na cidade, como o PAA Municipal.

*[...] a partir de um movimento fomentado pela Frente Parlamentar de Segurança Alimentar da Câmara de Vereadores, recentemente foi criado um projeto de Lei de PAA Municipal, que está para aprovação do prefeito. Isso vai alavancar a produção rural do município, gerar renda para os agricultores familiares e ampliar as doações para entidades, famílias, povos tradicionais e outros equipamentos de segurança alimentar (GATCM, 2022, p. 53).*

Devido à escassez de recursos direcionados ao Programa Alimenta Brasil, na extinção do PAA, as emendas parlamentares tornaram fonte de subsídios para este processo, porém este estratagema favorece apenas como moeda de troca na compra de votos em eleições. Sendo uma política de governo, qualquer mudança impacta diretamente na manutenção dos projetos.

*[...] o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA perdeu força e os recursos foram direcionados para emendas parlamentares, obrigando as organizações sociais terem vínculo partidário para acessar o programa (GATCM, 2022, p. 36).*

Iniciativas de apoio à comercialização como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), beneficiam crianças em idade escolar corroborando na construção de hábitos alimentares que dialogam, inclusive, com a diversidade regional de alimentos. O PNAE foi diretamente prejudicado pelo recuo na produção de alimentos, tendo em vista que 30% do recurso do programa deve ser utilizado para a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar.

*[...] As escolas tentando se virar com o recurso do PNAE, as escolas municipais de educação infantil ainda recebem um recurso maior e também conseguem adquirir vegetais e frutas da agricultura familiar, nossa zona rural está cada vez menor, com menor produção (CCM, 2022, p. 44).*

A política de cestas básicas, que atua de forma residual, atendendo aos seguintes grupos: famílias em situação de extrema vulnerabilidade e/ou em situação de rua através dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e apenas 10 cestas/mês; entidades cadastradas e supervisionadas pelo Banco de Alimentos; famílias vítimas de catástrofes e de emergências, atendidas pela Defesa Civil; e indígenas através da FUNAI (Fundação Nacional do Índio), com apoio logístico da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), e através da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC).

*[...] A Fundação Socioassistencial, FASC, reduziu o fornecimento de cestas básicas e está fornecendo cartão alimentação para as pessoas em situação de vulnerabilidade que atendem os critérios estabelecidos, para dar autonomia de compra [...] A prefeitura de Porto Alegre centraliza nos CRAS a distribuição de Cestas Básicas e cartão alimentação (GATCM, 2022, p. 18).*

Bancos de Alimentos são estruturas físicas ou logísticas que ofertam o serviço de captação, recepção e distribuição de gêneros alimentícios oriundos de doações dos setores privados e públicos, que seriam desperdiçados e destiná-los às instituições sociais que atendem um público em situação de alta vulnerabilidade social.

*[...] Temos o banco de alimentos, Mesa Brasil, Ação da Cidadania e outros programas privados ou da sociedade civil que se mobiliza. Com o desemprego, cada vez mais pessoas estão em situação de vulnerabilidade precisando de alimentos, nunca se fez tanta campanha de arrecadação de alimentos para doação, nunca se teve tantas famílias pedindo comida (CCM, 2022, p. 47).*

As Cozinhas Comunitárias são Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) implantados pelo governo federal em parceria com as prefeituras para fornecer no mínimo 200 refeições gratuitas e/ou a preços acessíveis diariamente, em pelo menos cinco dias por semana às populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar nas periferias urbanas. Em Porto Alegre, o Programa teve início em 2003, quando o município assinou um convênio com o MESA que previa a compra de 24 cozinhas com recursos federais.

*[...] a Secretária, que era uma Coordenadora de Segurança Alimentar aqui de Porto Alegre, dentro da FASC que é a Fundação de Assistência Social e Cidadania criou na época, as cozinhas comunitárias, onde eram sediadas, se eu não me engano, 11 estruturas, 9 ou 11 estruturas físicas subsidiadas pelo governo federal. Essas cozinhas comunitárias, elas ficavam dentro das entidades sociais, CRAS, clube de mães. Então essas estruturas, elas funcionavam dando suporte normalmente a creches comunitárias, elas ficavam meio junto com a creche comunitária, então a cozinha comunitária dava um apoio logístico para as creches comunitárias e para as famílias das*

*crianças, ou seja, as crianças eram alimentadas nas escolinhas e a mãe, o pai e o irmão podiam fazer uma refeição ali na cozinha comunitária (GANTCM, 2022, p. 18).*

*[...] E aí eu falo das cozinhas solidárias que tem servido refeições e a gente tem acompanhado isso de muito perto. Refeições de graça para as pessoas e muita gente procurando todos os dias, isso é um sinal de que a política pública municipal deveria oferecer e não tá oferecendo. Então não tem 11 cozinhas comunitárias, por exemplo, consolidada em Porto Alegre, que é financiado pelo poder público municipal, diferente de outras cidades como São Leopoldo que a administração pública encampou. (Todas as cozinhas solidárias estão acontecendo com o incentivo de recursos públicos e ao mesmo tempo a gente vê um retrocesso em alguns setores GATCE, 2022, p. 173).*

Outro EPSAN, importante é o restaurante popular, estabelecimentos administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas, balanceadas, seguras e baseadas em hábitos regionais. Com o intuito de ampliar a oferta de refeições saudáveis com um preço acessível, servidas em locais apropriados e confortáveis, de forma a garantir a dignidade no ato de se alimentar. Em 2019, com a mudança de governo municipal foi descontinuado o restaurante popular existente na região central de Porto Alegre, em atividade desde 2016. Com a ideia de descentralizar o atendimento, o novo programa foi chamado de Prato Alegre, e tem a proposta de ampliação dos serviços aos atendidos além da alimentação, com atendimento de assistentes sociais e ações educativas. Administrado através de parceria com organizações da sociedade civil são servidas 800 refeições diariamente em cinco locais da cidade, atendendo pessoas em situação de rua, idosos vulneráveis e famílias em pobreza e extrema pobreza, registradas no Cadastro Único.

*[...] nós tínhamos em Porto Alegre um restaurante popular que tinha nutricionista que oferecia refeição balanceada, que realmente eu já comi no restaurante popular, né? Então a Regiane, que era nutricionista responsável técnica lá pelo restaurante popular. Tinha cardápio, tinha comidinha balanceada. Então, se usava e se olhava a qualidade. Porto Alegre foi considerada a capital com a melhor merenda escolar do país, porque a Secretaria Municipal de Educação, a SMED aqui de Porto Alegre elas tem nutricionistas que olham (GANTCM, 2022, p. 163).*

*[...] o número de restaurantes populares é muito aquém da necessidade real e a gente percebe isso com as iniciativas comunitárias que não estão dando conta de atender as demandas (GATCE, 2022, p. 171).*

As políticas públicas devem garantir também a soberania alimentar dos povos tradicionais e originários. Soberania Alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos

que garantam DHAA para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade. Dentre os entrevistados, esta questão foi evidenciada nas falas de dois gestores:

*[...] Além disso, os povos tradicionais (indígenas e quilombolas) recebem mensalmente uma cesta básica específica para povos originários, porém não em quantidade suficiente para o número de famílias destes povos tradicionais. Atualmente são 435 cestas e seriam necessárias mais de 2.000 (GATCM, 2022, p. 21).*

*[...] A gente teve situações, inclusive aqui em Porto Alegre, de aldeias indígenas que receberam salsicha em lata, cestas básicas com um monte de ultraprocessados, com excesso de açúcares, em desacordo, por exemplo, com as orientações do guia alimentar para a população Brasileira (GATCE, 2022, p. 207).*

*[...] Segundo, ela não tem respeitado a diversidade das culturas e dos saberes, dos sistemas alimentares, das comunidades e povos tradicionais. Eu falo dos povos tradicionais de matriz africana, que não tem respeitado os seus costumes alimentares, dos povos originários, povos indígenas que não estão recebendo, e aí a gente tem recebido muita queixa dos caciques das aldeias, onde o pessoal não recebe frutas, não recebe erva mate, não recebe outras coisas que fazem parte da sua cultura (GATCE, 2022, p. 214).*

A garantia do acesso aos alimentos, indiscutivelmente é a principal dimensão da segurança alimentar, porém quando não ocorre o consumo adequado de nutrientes, a alimentação passa ser precursora de doenças, tendo em vista a deficiência de vitaminas e minerais, principalmente.

*[...] A segurança alimentar é acesso em quantidade suficiente e em qualidade, então eu tenho que ter um alimento de qualidade em quantidade suficiente. Alimento de qualidade não é alimento cheio de agrotóxico, não é salgado, não é? (GANTCM, 2022, p. 83).*

Josué de Castro (1959) em seu clássico livro Geografia da Fome identifica doenças ocasionadas pela carência específica de vitaminas e minerais. Algumas dessas deficiências ainda persistem, como a anemia por deficiência de ferro e ácido fólico, em 10% em crianças menores de cinco anos, e a falta de vitamina A em 6%, de acordo com o Estudo Nacional de Alimentação e Nutrição Infantil (ENANI) de 2019.

*[...] Era tentar garantir alguma distribuição de cesta básica, tentar garantir alguma distribuição de alguma coisa. Mas esse olhar sobre o técnico não tinha, o conselho não tinha mais esse viés. Eu acho que desde 2017. Era mal e mal tentar garantir o acesso, não é? Então nem o acesso estava se garantido, que dirá de qualidade (GANTCM, 2022, p. 171).*

Dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) mostram que a área plantada de feijão no Brasil caiu 35% de 1976 para os anos 2000. Já a área plantada

de soja cresceu mais de cinco vezes, ou 460%. Com a quantidade de produção caindo, qualquer alteração na safra – como alguma praga ou a seca – gera instabilidade nos preços.

*[...] Acabar com a fome sempre foi um grande desafio, porém hoje com as políticas públicas desarticuladas, a alta dos preços dos alimentos e o aumento da obesidade por uma alimentação inadequada, tornam esse processo ainda mais difícil (CCE, 2022, p. 34).*

A aquisição dos alimentos de qualidade depende da disponibilidade de estabelecimentos com a oferta de alimentos in natura ou minimamente processados. Quando uma determinada região contempla apenas grandes redes de supermercado e não há feiras livres e este contato direto com a produção de alimentos, a probabilidade do consumo de alimentos ultraprocessados aumenta. A promoção de acesso a alimentos saudáveis e de base agroecológica, tanto pela transferência e geração de renda, quanto pelo incentivo à plantação de alimentos, beneficia a todos.

*[...] as articulações do poder público sobre cestas básicas, tem sido majoritariamente uma política que favorece as grandes redes atacadistas e essas grandes redes atacadistas tá fortalecendo o monopólio da indústria agroalimentar, que trabalha na lógica da especulação dos preços dos alimentos e que, por óbvio, não tem todo um acompanhamento de equilíbrio nutricional. [...] O fortalecimento aí, se fortalece a questão do corporativismo monopolista e da indústria agroalimentar, e logo aumenta o poder também, de especulação dos preços dos alimentos (GATCE, 2022, p. 203).*

Uma alimentação adequada nutricionalmente segue os preceitos do Guia Alimentar para a População brasileira, estabelecendo não quantidades de alimentos a serem ingeridas, mas sim seu nível de processamento, incentivando a redução no consumo de alimentos ultraprocessados e priorizando alimentos *in natura* e minimamente processados.

*[...] Então, no geral, as cestas básicas, elas não têm atendido, primeiro as orientações do guia alimentar população Brasileira que respeita minimamente um equilíbrio nutricional do ponto de vista de concepção de uma alimentação adequada e saudável (GATCE, 2022, p. 211).*

*[...] A qualidade é bem questionável, geralmente as doações são de produtos industrializados ou produtos básicos como arroz, massa, açúcar, óleo, etc. Não há o acesso a alimentos in natura, vegetais e frutas, por exemplo, de onde as pessoas irão tirar as vitaminas que só conseguimos ali, carnes então, nem se fala, a proteína utilizada é no máximo do arroz com feijão. Com a disparada nos preços, nem isso as pessoas estavam conseguindo comer. A disponibilidade de alimentos fresco está cada vez menor e mais cara, o que faz justamente diminuir este consumo (CCM, 2022, p. 34).*

Para além do acesso a alimentação e sua adequação nutricional, a manutenção de acesso a este alimento é o fator que garantirá em longo prazo a sustentação desta alimentação saudável.

*[...] somente se pensa no acesso, primeiramente as pessoas precisam se alimentar de algo, tudo bem, mas este acesso é emergencial, principalmente com doações, não se pensa na manutenção deste acesso, se após acabar a doação aquela família terá o que comer (CCM, 2022, p. 31).*

Compreender o acesso à alimentação como um processo estrutural é observar a naturalização das desigualdades no alcance e manutenção na aquisição de alimentos, nutricionalmente, ambientalmente e socialmente adequado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A alimentação de um indivíduo depende de fatores biológicos, culturais, econômicos e sociais, sendo de uma complexidade tamanha para ser resumida a apenas o consumo de nutrientes. No decorrer deste trabalho pode-se averiguar os processos históricos que ocorreram no mundo e no Brasil que influenciaram as desigualdades relacionadas ao acesso à alimentação. A produção e comercialização de alimentos estão relacionadas aos fatores econômicos com interface a lucratividade implicando diretamente no consumo e (im)possibilidades de acesso a uma alimentação saudável e nutritiva. Dessa forma o conhecimento acerca do desenvolvimento e atuação das políticas públicas embasa a garantia a este direito tão fundamental, o direito humano a alimentação adequada.

Estar em uma situação de segurança alimentar e nutricional significa muito mais do que todas as pessoas de uma população tenham o que comer e sejam razoavelmente nutridas. O pobre não tem apenas a necessidade da fome, precisa de um lugar para morar, transporte, saúde, etc. Não há uma relação única e direta entre pobreza e segurança alimentar, mesmo com a redução da pobreza que houve observa-se altos níveis de Insegurança Alimentar.

Uma parcela da população não usufrui dos benefícios do crescimento do país. A cultura alimentar serve como base para a tomada de decisão sobre o que e como comer. Comer é uma atividade social, compartilhada e relacionada com as mudanças na estrutura dos lares, pois, se o ato de comer une as pessoas, ele também segrega.

Brasil segue sendo um dos maiores produtores de alimentos do mundo, em uma agricultura que se industrializa e se globaliza na concentração de renda, de riquezas e, principalmente, de poder. Apesar da força que teve o PFZ e a amplitude dos serviços em prol da redução da pobreza e as ações da sociedade civil não foram capazes de impedir o avanço nos números da fome e o retorno do país ao mapa da fome. A área de alimentação e nutrição, assim como a área de assistência social, sempre esteve à margem das políticas públicas sociais, o que tornam as abordagens propostas iniciativas pontuais e pulverizadas e, conseqüentemente, sem resultados efetivos a longo prazo. Os programas, projetos e políticas na área de alimentação e nutrição, historicamente, vêm atuando de forma sobreposta entre si e

sem articulação com outras áreas evidenciando que a integração e a abordagem intersetorial não estão sendo devidamente contemplados em seu planejamento.

Através da fala dos profissionais entrevistados, podemos evidenciar os retrocessos na política de segurança alimentar e nutricional, principalmente nos últimos cinco anos, após o golpe de 2016. O avanço neoliberal priorizou a economia às políticas sociais. Extinguindo, desvalorizando e desinvestindo em programas que levaram o país ao grande marco de saída do mapa da fome.

Em Porto Alegre a política de segurança alimentar e nutricional esteve em estado de decadência, tivemos o fechamento de cozinhas comunitárias, mudanças no PBF e no restaurante popular, falta de incentivo a agricultura familiar, bem como diversas ações de negligência ao galopante aumento da fome. Aos poucos a maior participação no controle social, especialmente no COMSANS, mobiliza o aperfeiçoamento e retomada de ações e serviços importantes para a tentativa de reversão no triste cenário da Insegurança Alimentar e Nutricional, em todos os níveis.

Com a troca de governo devido o resultado das eleições de 2022 temos um prognóstico positivo a longo prazo para a recuperação de políticas públicas eficientes que amenizem as mazelas do sistema capitalista, reduzindo os índices de pobreza e fome. A retomada de programas como bolsa família e o PAA, para acesso direto aos alimentos. Programas como o ProUni e FIES proporcionarão maior acesso a educação superior, qualificando a população para obtenção de empregos e salários melhores. Em paralelo é necessário o fortalecimento dos conselhos como órgãos deliberativos de políticas públicas e educação nutricional continuada, a fim de instigar hortas comunitárias, aquisição de alimentos mais saudáveis a todos e em todos os âmbitos, para que assim todos possam ter a alternativa de optar pelo tipo de alimentos que irão consumir.

## REFERÊNCIAS

AFRIKA, Llaila. *Nutritional Destruction of Black People: Nutricide*. Pennsylvania: EWorld; 2013.

ALVES KELLER, Suéllen Bezerra. *A Ofensiva do Conservadorismo: Serviço Social em Tempos de Crise*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BEAL, Franciele Aparecida Buratto. *A agroecologia como paradigma para a promoção do direito humano à alimentação: a atuação da ASSESOAR no sudoeste paranaense*. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2018.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOCCHI, Carmem Priscila; et al. A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil diante da Pandemia do Novo Coronavírus. *In: Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Políticas públicas: análises e respostas para a pandemia*. Brasília: ANESP, 2020. p. 17-23. Disponível em: <https://bit.ly/39JslbE>. Acesso em: 1 dez. 2021.

BONFIM, João Bosco Bezerra. *A fome no Brasil: o que se diz, o que se fez, o que fazer*. 2010. Disponível em <https://bit.ly/3uQ5XUV>. Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n 1 a 6/94*. – Brasília: Senado Federal Subsecretarias de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. *Programa Fome Zero*, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2NHZglt>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3hSTNYG>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 11346, 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 e à nutrição adequadas e dá outras providências*. Disponível em: <https://bit.ly/3yeQe4h>. Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece o parâmetro para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/2nNgP3D>. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Relatórios de Informações Sociais*. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3boi4SG>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria De Avaliação E Gestão Da Informação. *Estudo Técnico Nº 01/2014. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional*, 2014a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira – 2. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014b. 156 p.*

BRASIL. Resolução Nº 510, de 07 de abril de 2016. *Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 de maio de 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3xPfJYK>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

BURITY, Valéria et al. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília: Abrandh, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2BEPN6m>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CAMPOS, Edval Bernardino. O protagonismo do usuário de Assistência Social na implementação e controle social do SUAS. In: *Conselho Nacional de Assistência Social. Caderno de textos subsídios para debates: participação e controle social do SUAS*. Brasília, DF: CNAS/MDS, 2009, p. 17-24.

CARNEIRO, Henrique. *Comida e Sociedade: Uma história da alimentação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. A política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 62, p. 144-155, 2000.

CASARA, Rubens. *Contra a miséria neoliberal: racionalidade, normatividade e imaginário*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CASTRO, Josué de. *Geopolítica da Fome*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil; 1951.

CASTRO, Terena Peres de. *Informe: o Dhana e a Covid-19: o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no contexto da pandemia*. Brasília: Fian Brasil, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3O8Nv27>. Acesso em: 01 jul. 2021.

CONTI, Irio Luiz. *Segurança alimentar e nutricional: noções básicas*. Passo

Fundo: IFIBE, 2009.

CONTI, Irio Luiz et al. (Org.) *Construindo saberes, cisternas e cidadania: formação para a convivência com o semiárido brasileiro*. Brasília: Ed. IABS, 2014.

CORREA, Ana Maria Segall. Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 60, p. 143-154, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3OEEPQC>. Acesso em: 10 jan. 2022.

DIESSE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. *Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos*. São Paulo: DIEESE, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3naKnH2>. Acesso em: 1 dez. 2021.

DUARTE, V. *Nutrição e obesidade*. 2. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: *Capacitação em serviço social e política social: política social*. mod. 3. Brasília, DF: UnB: CEAD: 2000.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *Desperdício de alimentos tem consequências no clima, na água, na terra e na biodiversidade*. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3HN7YH8>. Acesso em 10 out. 2021.

FAO, FIDA, UNICEF, PAM e OMS. 2021. *O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2021*. Transformando os sistemas alimentares para a segurança alimentar, nutrição melhorada e dietas saudáveis acessíveis para todos. Roma, FAO. Disponível em: <https://bit.ly/3PigqIL>. Acesso em 15 jul. 2022.

FLORES, Joaquín Herrera. *A (Re) invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2009.

FRAGA, J. M.; TEIXEIRA, P. A. Uma breve análise dos direitos políticos e a concretização da democracia: da democracia liberal à participativa. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3WQDwT7>. Acesso em: 24 out. 2022.

FREITAS, Maria do Carmo Soares de. *Agonia da fome*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003. 281 p. ISBN 85-8906-004-7. Disponível em: <https://bit.ly/35ckihU>. Acesso em: 13 jun. 2021.

FREITAS, Maria do Carmo Soares de; PENA, Paulo Gilvane Lopes. Segurança alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura. *Revista de Nutrição*. 2007, v. 20, n. 1, pp. 69-81. Disponível em: <https://bit.ly/3HDo4DI>. Acesso em 31 jun. 2021.

GALINDO. Eryka; Teixeira. Marco Antonio; Araújo. Melissa De; Motta. Renata; Pessoa. Milene; Mendes. Larissa; Rennó. Lúcio. *Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil*. Food for Justice Working Paper Series, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food

Inequalities in a Bioeconomy, 2021. Disponível em <https://bit.ly/3hmFHi2>. Acesso em 14 out. 2022.

GIL, Antonio Carlos. Metodologia de Pesquisa em Serviço Social. *In*: IAMAMOTO, Marilda Villela et al. *Metodologia e técnicas do serviço social*. Brasília: SESI-DN, 1996.

GONH, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES JUNIOR, Newton Narciso. *Segurança Alimentar e Nutricional e Necessidades Humanas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

GOODMAN, D.; REDCLIFT, M. *The international farm crisis*. London: Macmillan, 1989.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Revista Textos & Contextos*. Porto Alegre v. 6 n. 2 p. 335-353. jul./dez. 2007

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 14ªed. São Paulo: Cortez, 2001.

IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3nghCZD>. Acesso em: 13 jun. 2021.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3tZMGjX>. Acesso em: 13 mar. 2021.

IBGE. *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/2QUqF1k>. Acesso em: 13 nov. 2022.

KEPPLE, Anne Walleser; CORREA, Ana Maria Segall. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2011, v. 16, n. 1, p. 187-199. Disponível em: <https://bit.ly/3N6bM7m> Acesso em 19 jun. 2021.

KEPPLE, Anne W. O estado da segurança alimentar e nutricional do Brasil: um retrato multidimensional. Brasília: 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3Oj67MV>. Acesso em 10 out. 2021.

LEÃO, Marília et al. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: Abrandh, p. 1-263, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica Formal/ Lógica Dialética*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco. *Caderno Segurança Alimentar*. Brasília, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3Oh3ESK>. Acesso em 10 de jan. de 2016.

MALUF, Renato S, MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao tema da Segurança Alimentar no Brasil. In: *Revista Cadernos de Debate*. v. IV, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3bckOmm>. Acesso em: 23 jun. 2021.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Editora Era, 1973.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social e uma nova perspectiva de história: a história social. In: MARTINELLI, Maria Lúcia. *Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política: livro I*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 4ªed. São Paulo: n-1 edições, 2019. Brasília: multidimensional, 2014.

MENEZES, Francisco; BURLANDY, Luciene; MALUF, Renato S. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: CONSEA; 2004. 80 p.

MORAES, Roque. Análise de Conteúdo. *Revista Educação*. Porto Alegre. v. 22, nº 37, p. 7-32, 1999.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. *Revista Ideias*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 197-225, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3vjoYx1>. Acesso em: 8 jun. 2021.

NERI, Marcelo C. *Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais*. Rio de Janeiro, RJ: FGV Social.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: Uma Introdução Crítica*. São Paulo: Cortez, v.1, 2006.

ONU. Comentário Geral número 12: *O direito humano à alimentação* (art.11). 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3NgbVWe>. Acesso em: 12 maio 2021.

PAES, Luciano Marcos. *Participação política nas decisões estratégicas de preservação da Biodiversidade: Análise do Conselho Nacional de Meio Ambiente*. 2017. 268 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2017.

PASTORINI, Alejandra. *Categoria “questão social” em debate*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PAULA, Nilson. Maciel de. A Insegurança Alimentar e a Ordem Neoliberal: desafios para uma agenda contra-hegemônica. Curitiba: *Revista Paraense de Desenvolvimento*, v.38, n.133, p.23-37, jul./dez. 2017a. Disponível em <https://bit.ly/3HLGLog>. Acesso em: 15 jun. 2021.

PAULA, Nilson. Maciel de. *Evolução do sistema agroalimentar mundial: contradições e desafios*. Curitiba: CRV, 2017b.

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Food insecurity measurement and indicators. *Revista de Nutrição*, v. 21, n. SUPPL., p. 15–26, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3uStC7O> Acesso em 15 jul. 2022.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira; CARVALHO, Maria de Fátima Cruz Correia de. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 1, p. 121-130, jan. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3veiWxC>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PORTO ALEGRE (Município). Lei Complementar nº 577, de 16 de outubro de 2007. *Cria o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável SIMSANS*, Composto Pela Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, Pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, Pelas Microrredes e Pela Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável COSANS, e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Disponível em: <https://bit.ly/3QLSLKM>. Acesso em: 20 set. 2020.

PRATES, Jane Cruz. A pesquisa social a partir do paradigma dialético-crítico: do projeto à análise do dado. In: FERNANDES, Idilia.; PRATES, Jane C. (Org). *Diversidade e estética em Marx e Engels*. Campinas: Papel Social, 2016.

RABELO, Maria Mercedes; RUCKERT, Isabel Noemia. A construção da política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v.41, n.3, p. 85-100, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3n6xOwc>. Acesso em: 20 jun. 2021.

RAICHELIS, Rachel. *Esfera pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

REDE PENSSAN (Brasil). *VIGISAN: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil*. Brasil: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3zL3zml>. Acesso em: 10 jun. 2021.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3421-3430, set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3y2bgTI>. Acesso em: 19 jun. 2021.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. 11ª ed. São Paulo: Best Seller, 2002.

SILIPRANDI, Emma. Políticas de segurança alimentar e relações de gênero. *Cadernos de Debates*, Campinas, v. XI, p. 38-57, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3nacWVd>. Acesso em: 10 jun. 2022.

THE GUARDIAN. *Falling price of processed foods fuelling obesity crisis, says study*. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3A10dvE>. Acesso em: 2 dez. 2021.

UNICEF. Alimentação na primeira infância: conhecimentos, atitudes e práticas de beneficiários do Programa Bolsa Família. Brasília: UNICEF, 2021. Disponível em: <https://uni.cf/3j3pTRO>. Acesso em 10 nov. 2022.

VALENTE, Flávio L. S. (org.) *Fome e Desnutrição: determinantes sociais*. Série Saúde & Sociedade. São Paulo: Cortez, 1986.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

## APÊNDICE A – Entrevista semiestruturada

Código:

Data:

Observações:

A entrevista será direcionada a partir das questões norteadoras do estudo:

- Qual políticas de SAN está envolvido?
- Tem conhecimento de outras políticas existentes
- Que retrocessos evidencia desde 2016 nas políticas de SAN?
- Evidencia avanços também neste período?

<b>Objetivos</b>	<b>Perguntas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar quais os programas, serviços e políticas públicas existentes atualmente no município;</li> </ul>	<p>Quanto tempo você trabalha na instituição? Comente um pouco sobre os programas, serviços e políticas públicas existentes no município e como você percebe a operacionalização desses programas e serviços?</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar os avanços e retrocessos nos últimos 5 anos das práticas existentes em comparação aos anos anteriores, dentro da perspectiva histórica da SAN do município</li> </ul>	<p>Comparando as práticas existentes nos últimos 5 anos e as dos anos anteriores, comente as principais diferenças. Quais os impactos você percebe das práticas atuais para a sociedade?</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer se as práticas existentes estão de acordo com dimensões de acesso, disponibilidade e adequação aos parâmetros de SAN;</li> </ul>	<p>De que forma tem se realizado essas práticas?</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evidenciar a percepção de profissionais representantes do controle social acerca dos programas, serviços e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional na cidade.</li> </ul>	<p>Comente um pouco sobre a sua percepção acerca dos programas, serviços e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional na cidade? Que medidas você acha necessárias para que haja aprimoramento das políticas públicas?</p>

## **ANEXO A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

### **REGISTRO DE CONSENTIMENTO PARA ESTUDOS ONLINE**

#### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PORTO ALEGRE/RS: AVANÇOS E RETROCESSOS NOS PROGRAMAS E SERVIÇOS**

Por favor, leia e, se achar adequado, manifeste o seu consentimento para participar desta pesquisa antes de iniciar, selecionando a opção de aceite apresentada ao final deste termo. Por favor, se tiver qualquer dúvida antes, durante ou depois de sua participação, envie um e-mail para [gleny@pucrs.br](mailto:gleny@pucrs.br) ou [priscilla.rsr@gmail.com](mailto:priscilla.rsr@gmail.com). Caso você tenha qualquer dúvida quanto aos seus direitos como participante de pesquisa, entre em contato com Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (CEP-PUCRS), Av. Ipiranga, 6681/prédio 50 - sala 703, CEP: 90619-900, Bairro Partenon, Porto Alegre – RS, e-mail: [cep@pucrs.br](mailto:cep@pucrs.br), de segunda a sexta-feira das 8h às 12h e das 13h30 às 17h. O Comitê de Ética é um órgão independente constituído de profissionais das diferentes áreas do conhecimento e membros da comunidade. Sua responsabilidade é garantir a proteção dos direitos, a segurança e o bem-estar dos participantes por meio da revisão e da aprovação do estudo, entre outras ações.

### **CONSENTIMENTO PARA PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA**

Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa desenvolvida por Gleny Terezinha Duro Guimarães denominada POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PORTO ALEGRE/RS: AVANÇOS E RETROCESSOS NOS PROGRAMAS E SERVIÇOS do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PUCRS.

O objetivo é analisar os avanços e retrocessos nos programas, serviços e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em Porto Alegre. Você deve ler as informações abaixo e se você não entender ou tiver mais alguma dúvida pode entrar em contato pelo e-mail [priscilla.rsr@gmail.com](mailto:priscilla.rsr@gmail.com), antes de decidir se irá ou não participar. É possível que aconteçam desconfortos ou riscos, porém estes são mínimos, semelhantes aos que podem ocorrer nas relações sociais. Quanto a possíveis desconfortos associados estão a verbalização de acontecimentos importantes, o que pode acarretar algum constrangimento, cansaço ou estresse.

Além dos desconfortos que você possa sentir em virtude das respostas a entrevista é possível que, infelizmente, sua conexão falhe ou apresente certa lentidão. Nestes casos, não hesite em contatar o pesquisador pelo e-mail [priscila.rsr@gmail.com](mailto:priscila.rsr@gmail.com), caso estas situações ocorram interrompendo ou impossibilitando a entrevista realizaremos nova tentativa de conexão ou remarcaremos conforme sua disponibilidade.

Os benefícios que esperamos com o estudo são subsídios para contribuir com o aprimoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional, você pode não ter benefícios diretos ao participar desta pesquisa. Esta pesquisa é voluntária e você tem o direito de não responder qualquer item e também de interromper sua participação a qualquer momento por qualquer razão. A entrevista tem previsão máxima de tempo de 1 (uma) hora. Você não receberá nenhuma recompensa por isso. Nenhuma informação de identificação sobre você será incluída em publicações que possam resultar dessa pesquisa. A coleta de informações para este projeto estará concluída em julho de 2022 e todas as informações obtidas serão armazenadas de forma segura até a conclusão do trabalho escrito.

Ao dar continuidade a esta pesquisa, você concorda que qualquer dúvida que você tinha foi adequadamente esclarecida e que você concorda em participar deste estudo. Eu, \_\_\_\_\_, entendi os procedimentos acima descritos e aceito participar desta pesquisa.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante na pesquisa

### **DECLARAÇÃO DO PROFISSIONAL QUE OBTEVE O CONSENTIMENTO**

Expliquei integralmente este estudo ao participante. Na minha opinião e na opinião do participante, houve acesso suficiente às informações, incluindo riscos e benefícios, para que uma decisão consciente seja tomada.

Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Priscilla Rohmann da Silva Rosa  
Mestranda Pesquisadora

  
\_\_\_\_\_  
Gleny Terezinha Guimarães  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> em Serviço Social – Orientadora

**ANEXO B – Documento de Aprovação da Pesquisa pelo SIPESQ****SIPESQ**  
Sistema de Pesquisas da PUCRS

Código SIPESQ: 10534

Porto Alegre, 9 de agosto de 2021.

Prezado(a) Pesquisador(a),

A Comissão Científica da ESCOLA DE HUMANIDADES da PUCRS apreciou e aprovou o Projeto de Pesquisa "(A) Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em Porto Alegre: avanços e retrocessos de programas e serviços". Este projeto necessita da apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). Toda a documentação anexa deve ser idêntica à documentação enviada ao CEP, juntamente com o Documento Unificado gerado pelo SIPESQ.

Atenciosamente,

Comissão Científica da ESCOLA DE HUMANIDADES

---

## ANEXO C – Documento de Aprovação da Plataforma Brasil

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO RIO GRANDE  
DO SUL - PUC/RS



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** (A) Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em Porto Alegre: avanços e retrocessos de programas e serviços

**Pesquisador:** Gleny Terezinha Duro Guimarães

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 50824521.0.0000.5336

**Instituição Proponente:** UNIAO BRASILEIRA DE EDUCACAO E ASSISTENCIA

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 4.951.896

#### Apresentação do Projeto:

As informações elencadas nos campos "Apresentação do Projeto", "Objetivo da Pesquisa" e "Avaliação dos Riscos e Benefícios" foram retiradas do arquivo Informações Básicas da Pesquisa (PB\_INFORMAÇÕES\_BÁSICAS\_DO\_PROJETO\_1808754.pdf, de 21/08/2021) e/ou do Projeto Detalhado (ProjetoUnificado.pdf, de 13/08/2021). Trata-se de um projeto de mestrado com objetivo de analisar os avanços e retrocessos nos programas e serviços das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em Porto Alegre, com vistas a contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas deste segmento.

#### Objetivo da Pesquisa:

Projeto de mestrado com objetivo de analisar os avanços e retrocessos nos programas e serviços das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em Porto Alegre, com vistas a contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas deste segmento.

Objetivo Secundário: Identificar quais os programas, serviços e políticas públicas existentes atualmente no município; Analisar os avanços e retrocessos nos últimos 5 anos das práticas existentes em comparação aos anos anteriores, dentro da perspectiva histórica da SAN do município; Conhecer se as práticas existentes estão de acordo com dimensões de acesso,

**Endereço:** Av. Ipiranga, 6681, prédio 50, sala 703  
**Bairro:** Partenon **CEP:** 90.619-900  
**UF:** RS **Município:** PORTO ALEGRE  
**Telefone:** (51)3320-3345 **Fax:** (51)3320-3345 **E-mail:** cep@puors.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO RIO GRANDE  
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 4.951.896

disponibilidade e adequação aos parâmetros de SAN; Evidenciar a percepção de profissionais representantes do controle social acerca dos programas, serviços e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional na cidade

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

O projeto e o TCLE apresentam descrição adequada de riscos e benefícios.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Os documentos e projeto estão corretamente apresentados.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Todos os termos foram apresentados.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Não há pendências.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Diante do exposto, o CEP-PUCRS, de acordo com suas atribuições definidas na Resolução CNS nº 486 de 2012, Resolução nº 510 de 2016 e a Norma Operacional nº 001 de 2013 do CNS, manifesta-se pela aprovação do projeto de pesquisa (A) Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em Porto Alegre: avanços e retrocessos de programas e serviços proposto pela pesquisadora Gleny Terezinha Duro Guimarães com número de CAAE 50824521.0.0000.5336.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1808754.pdf	21/08/2021 10:54:59		Aceito
Outros	cartarespostapendencias.pdf	21/08/2021 10:53:49	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	CONSENTIMENTOONLINE.pdf	21/08/2021 10:51:48	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito
Outros	latteslink.pdf	21/08/2021 10:45:14	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMAalterado.pdf	21/08/2021 10:44:41	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito
Orçamento	orcamento.pdf	18/08/2021 12:55:43	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito

Endereço: Av. Ipiranga, 6681, prédio 50, sala 703  
 Bairro: Partenon CEP: 90.619-900  
 UF: RS Município: PORTO ALEGRE  
 Telefone: (51)3320-3345 Fax: (51)3320-3345 E-mail: cep@pucrs.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO RIO GRANDE  
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 4.951.896

Outros	conhecimento.pdf	16/08/2021 12:54:29	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito
Outros	anuencia.pdf	16/08/2021 12:54:06	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito
Solicitação Assinada pelo Pesquisador Responsável	carta.pdf	16/08/2021 12:53:11	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	13/08/2021 12:34:46	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito
Declaração de concordância	CartaAprovacao.pdf	13/08/2021 12:19:05	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoUnificado.pdf	13/08/2021 12:18:31	Gleny Terezinha Duro Guimarães	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

PORTO ALEGRE, 03 de Setembro de 2021

---

**Assinado por:**  
**Paulo Vinicius Sportleder de Souza**  
**(Coordenador(a))**

Endereço: Av. Ipiranga, 6681, prédio 50, sala 703  
 Bairro: Partenon CEP: 90.619-900  
 UF: RS Município: PORTO ALEGRE  
 Telefone: (51)3320-3345 Fax: (51)3320-3345 E-mail: cep@puccrs.br



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Pró-Reitoria de Graduação  
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3ª. andar  
Porto Alegre - RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564  
E-mail: [prograd@pucrs.br](mailto:prograd@pucrs.br)  
Site: [www.pucrs.br](http://www.pucrs.br)