

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE  
VITÓRIA – EMESCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**ESLEY LOPES FARIA**

**POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM  
TEMPOS DE COVID-19: DIFICULDADES, ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO  
E PROPOSIÇÕES PARA REORIENTAÇÃO**

**VITÓRIA  
2022**

ESLEY LOPES FARIA

**POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM  
TEMPOS DE COVID-19: DIFICULDADES, ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO  
E PROPOSIÇÕES PARA REORIENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Roberta Ribeiro Batista Barbosa

**Área de Concentração:** Políticas Públicas, Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local.

**Linha de Pesquisa:** Políticas de Saúde, Integralidade e Processos Sociais.

VITÓRIA

2022

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
EMESCAM – Biblioteca Central

---

F224p Faria, Esley Lopes  
Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em  
tempos de COVID-19 : dificuldades, estratégias de  
enfrentamento e proposições para reorientação / Esley Lopes  
Faria. - 2022.  
112 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Ribeiro Batista Barbosa

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e Desenvolvimento  
Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia  
de Vitória, EMESCAM, 2022.

1. Segurança Alimentar e Nutricional - Brasil. 2. Políticas  
Públicas. 3. COVID-19. I. Barbosa, Roberta Ribeiro Batista. II.  
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de  
Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD: 612.30981

---

**ESLEY LOPES FARIA**

**POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM  
TEMPOS DE COVID-19: DIFICULDADES, ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO  
E PROPOSIÇÕES PARA REORIENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovado em 30 de setembro de 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Roberta Ribeiro Batista Barbosa  
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória  
(Orientadora)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tassiane Cristina Morais  
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória  
(Membro Interno)

---

Prof. Dr. Joel Alves Lamounier  
Universidade Federal de São João Del Rei - UFSJ  
(Membro Externo)

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, à Deus, por me conceder as condições necessárias para finalizar esse estudo, pois, sem o seu imenso amor e direção, isso não seria possível.

A minha esposa Joice, pelo incentivo, amor, paciência e cumplicidade em todos os momentos.

A minha amada filha Marina, que me mostrou a simplicidade e trouxe por muitas vezes, o conforto nos momentos de desespero.

A minha irmã Érika, por acreditar na minha capacidade e pelas palavras de ânimo.

A minha orientadora Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Roberta Ribeiro Batista Barbosa, pelo acolhimento, ensinamentos e dedicação. Obrigado por ter sido complacente e humana, durante o avanço da dissertação!

Ao Prof. Dr. Joel Alves Lamounier e a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tassiane Cristina de Moraes pela prontidão em contribuir para o aperfeiçoamento desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Valmin Ramos da Silva, pela compreensão e ensinamentos.

Aos meus mestres que contribuíram para minha formação profissional e acadêmica.

E a todos aqueles que de forma direta ou indiretamente foram colaboradores para a concretização de mais uma etapa em minha vida. Muito obrigado!

Dedico este trabalho aos meus pais, por serem as pessoas que mais me incentivaram a prosseguir. Em especial, a minha amada mãe, que mesmo distante, está feliz com essa vitória.

## RESUMO

As medidas necessárias para evitar o avanço da pandemia da covid-19 provocaram graves prejuízos às necessidades mais básicas, como por exemplo, a de alimentação. O isolamento social e o fechamento de muitos estabelecimentos comerciais e industriais acarretaram queda na atividade econômica, afetando a garantia de renda para milhões de pessoas que ficaram impossibilitadas de desenvolver suas atividades, e logo, de custear a alimentação básica. Essa crise sanitária gerou grandes desafios para as políticas públicas como um todo. Portanto, nesta dissertação, o objetivo foi analisar as dificuldades encontradas para a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) durante a pandemia da covid-19, estratégias de enfrentamento adotadas, e proposições para reorientação desta política, descritas na literatura científica. Com esse intento, nos meses de maio a julho de 2022 foi realizada uma revisão integrativa de literatura nas bases eletrônicas da Literatura Latino-Americano e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), *Medical Literature Analysis and Retrieval System Online* (MEDLINE/PubMed), Scopus (Elsevier) e Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizando como estratégia de busca os descritores reconhecidos pelos sistemas de Descritores em Ciências da Saúde (DeCS): “segurança alimentar e nutricional” AND “políticas públicas” AND Brasil. Foram identificados 210 estudos, destes, 18 pesquisas preencheram os critérios de elegibilidade. Dificuldades ocasionadas pela diminuição ou perda das fontes de rendas pelos usuários, e pela descontinuidade e/ou fragilização de programas estruturantes ligados a PNSAN, foram as principais identificadas neste estudo. Estratégias para garantir a renda dos brasileiros e assegurar o abastecimento e o acesso aos alimentos foram lançadas pelo governo para mitigar as dificuldades geradas pela pandemia, no que diz respeito a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Proposições como a recomposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a ampliação dos programas de transferência de renda foram apresentadas nos estudos. A pandemia do novo coronavírus veio para evidenciar as consequências do desmonte que já vinha ocorrendo na política de SAN, e revelar que o Brasil não estava preparado para enfrentar essa crise sanitária numa perspectiva de garantia de SAN da população brasileira, justamente, porque esta já estava enfraquecida.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional. Políticas Públicas. Brasil. Covid-19.

## ABSTRACT

The measures necessary to prevent the advance of the covid-19 pandemic have caused serious damage to the most basic needs, such as food. Social isolation and the closing of many commercial and industrial establishments caused a drop in economic activity, affecting the income guarantee for millions of people who were unable to develop their activities, and therefore, to pay for basic food. This health crisis has generated major challenges for public policies as a whole. Therefore, in this dissertation, the objective was to analyze the difficulties encountered in the execution of the National Food and Nutrition Security Policy (PNSAN) during the covid-19 pandemic, adopted coping strategies, and proposals for reorientation of this policy, described in the scientific literature. . With this aim, from May to July 2022, an integrative literature review was carried out in the electronic databases of Latin American and Caribbean Health Sciences Literature (LILACS), Medical Literature Analysis and Retrieval System Online (MEDLINE/PubMed ), Scopus (Elsevier) and Catalog of Theses and Dissertations of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), using as a search strategy the descriptors recognized by the Health Sciences Descriptors systems (DeCS): “food and nutrition security ” AND “public policies” AND Brazil. A total of 210 studies were identified, of which 18 studies met the eligibility criteria. Difficulties caused by the reduction or loss of sources of income by users, and by the discontinuity and/or weakening of structuring programs linked to PNSAN, were the main ones identified in this study. Strategies to guarantee the income of Brazilians and ensure the supply and access to food were launched by the government to mitigate the difficulties generated by the pandemic, with regard to the promotion of Food and Nutrition Security (SAN). Propositions such as the recomposition of the National Food and Nutrition Security Council (CONSEA) and the expansion of income transfer programs were presented in the studies. The pandemic of the new coronavirus came to highlight the consequences of the dismantling that was already taking place in the SAN policy, and to reveal that Brazil was not prepared to face this health crisis in a perspective of guaranteeing SAN for the Brazilian popula precisely because it was already weakened.

**Keywords:** Food and Nutrition Security. Public policy. Brazil. Covid-19.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atos legislativos relacionados ao enfrentamento da Insegurança Alimentar e Nutricional em tempos de covid-19 no período de 2020 a 2022 .....	39
Quadro 2 – Estratégia de busca: Revisão Integrativa .....	46
Quadro 3 - Caracterização das pesquisas qualitativas, quanto à autoria, ano publicação, local da pesquisa, tipo de estudo, amostra e objetivos.....	50
Quadro 4 - Caracterização das pesquisas de revisão de literatura e documental, quanto à autoria, ano publicação, local da pesquisa, tipo de estudo e objetivos.....	51
Quadro 5 - Dificuldades para execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional durante a pandemia da covid-19.....	52
Quadro 6 - Estratégias de enfrentamento adotadas para redução das dificuldades na Política de Segurança Alimentar e Nutricional durante a pandemia da covid-19 .....	53
Quadro 7 - Proposições para reorientação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	54

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Taxa de Desocupação no Brasil durante o ano de 2020 .....	33
Figura 2 – Proporção da situação de Segurança Alimentar e Nutricional e de Insegurança Alimentar e Nutricional, nos domicílios, no Período 2004 a 2020 .....	35
Figura 3 – Fluxograma adaptado do processo de seleção e inclusão dos estudos baseado no PRISMA-ScR .....	48

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Requerimentos ao benefício Seguro-Desemprego nos meses de janeiro a junho, dos anos de 2018, 2019 e 2020.....	33
Tabela 2 – Distribuição da situação de Segurança Alimentar e Nutricional e de Insegurança Alimentar e Nutricional existente no domicílio – 2017/2018 a 2020	36
Tabela 3 – Proporção da situação de Segurança Alimentar e Nutricional e de Insegurança Alimentar e Nutricional nos domicílios, conforme a situação territorial do domicílio 2017/2018 a 2020 .....	37

## LISTA DE SIGLAS

APS	Atenção Primária à Saúde
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGAN	Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DECS	<i>Descritores em Ciências da Saúde</i>
DEP	Desnutrição Energético-Proteica
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EMESCAM	Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória
ENDEF	Estudo Nacional de Despesas Familiares
ESF	Estratégia Saúde da Família
FAO	<i>Food and Agriculture Organization/</i> Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GPAJ	Grupo de Pesquisa Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia
IA	Insegurança alimentar
IAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
LILACS	Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEDLINE/PUBMED	Medical Literature Analysis and Retrieval System Online
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e combate à Fome
MESH	<i>Medical Subject Headings</i>
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNA	Plano Nacional de Alimentação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRISMA	<i>Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses</i>
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRP	Programa Restaurante Popular
RBPSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação e Previdência Social
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	<b>21</b>
2.1 POLÍTICAS DE PROMOÇÃO À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL .21	
<b>2.1.1 O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)</b> .....	<b>31</b>
2.2 INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA COVID-19 .....	31
<b>2.2.1 Legislações para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional durante a pandemia por covid-19</b> .....	<b>39</b>
<b>3 OBJETIVOS</b> .....	<b>43</b>
3.1 OBJETIVO GERAL .....	43
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	43
<b>4 MÉTODO</b> .....	<b>44</b>
4.1 TIPO DE ESTUDO.....	44
4.2 ETAPAS DA REVISÃO INTEGRATIVA.....	44
<b>4.2.1 Pergunta de pesquisa</b> .....	<b>45</b>
<b>4.2.2 Critérios de elegibilidade</b> .....	<b>45</b>
<b>4.2.3 Fontes de informação e estratégia de busca</b> .....	<b>45</b>
<b>4.2.4 Seleção dos Estudos</b> .....	<b>46</b>
<b>4.2.5 Extração e Análise dos Dados/Conteúdos</b> .....	<b>46</b>
<b>5 RESULTADOS</b> .....	<b>48</b>
<b>6 DISCUSSÃO</b> .....	<b>56</b>
6.1 DIFICULDADES PARA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN) DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19.....	56
<b>6.1.1 Diminuição ou perda das fontes de renda pelos indivíduos</b> .....	<b>56</b>
<b>6.1.2 Descontinuidade e/ou fragilização de alguns programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)</b> .....	<b>58</b>
6.1.2.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....	59
6.1.2.2 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	59
<b>6.1.3 O desmonte que já vinha acometendo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)</b> .....	<b>61</b>
6.1.3.1 A insuficiência de recursos financeiros para a operacionalização dos	

programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) .....	62
<b>6.1.3.2 A morosidade por parte do governo em estabelecer instrumentos normativos para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....</b>	<b>63</b>
<b>6.1.4 A sobrecarga dos serviços de saúde .....</b>	<b>64</b>
6.2 ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO PARA REDUZIR AS DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN).....	65
<b>6.2.1 Estratégias para assegurar a renda dos usuários .....</b>	<b>65</b>
<b>6.2.2 Estratégias para assegurar o abastecimento e o acesso aos alimentos..</b>	<b>68</b>
6.2.2.1 Estratégias para o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) 69	
6.2.2.2 Adequação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....	73
6.2.2.3 Reconfiguração do Programa Restaurante Popular (PRP).....	75
<b>6.2.3 Fomento a processos de educação alimentar e nutricional.....</b>	<b>76</b>
<b>6.2.4 Fomento a ações de alimentação e nutrição articulada com o campo da Saúde Pública.....</b>	<b>76</b>
6.3 PROPOSIÇÕES PARA A REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN) .....	77
<b>6.3.1 Proposições para gestão direta da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).....</b>	<b>77</b>
6.3.1.1 Recomposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).....	79
6.3.1.2 Elaboração do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN).....	79
6.3.1.3 Inclusão de estratégias de gestão de crises associadas a políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).....	80
<b>6.3.2 Proposições concernentes ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) .....</b>	<b>80</b>
<b>6.3.3 Proposições concernentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....</b>	<b>82</b>
<b>6.3.4 Proposições para a execução do Programa Restaurante Popular (PRP) .</b>	<b>84</b>
<b>6.3.5 Proposições para o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) .....</b>	<b>85</b>
<b>6.3.6 Proposições para a execução dos Programas de Transferência de Renda .....</b>	<b>85</b>

<b>6.3.7 Fomento a ações de educação alimentar e nutricional .....</b>	<b>86</b>
<b>6.3.8 Outras proposições .....</b>	<b>87</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>92</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>100</b>
<b>APÊNDICE A - LINHA DO TEMPO DOS PRINCIPAIS MARCOS QUE CULMINARAM NA CRIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN) .....</b>	<b>101</b>
<b>APÊNDICE B - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS.....</b>	<b>102</b>
<b>APÊNDICE C - DIFICULDADES, ESTRATÉGIAS/AÇÕES DE ENFRENTAMENTO ADOTADAS E PROPOSIÇÕES .....</b>	<b>103</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A fome e a desnutrição representam a urgência de se alimentar e ocorrem quando a alimentação diária e habitual se torna insuficiente para a manutenção de um nível de vida saudável e ativo (MONTEIRO, 2003). Para Jonsson (1989), o fenômeno da fome resulta na ingestão de alimentos em baixa qualidade e/ou quantidade, implicando na deterioração do estado de saúde e, por conseguinte, comprometendo o desempenho produtivo e a integração social dos indivíduos. Assim, estar livre da fome e da desnutrição é condição básica para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e um fator essencial para que todos os seres humanos vivam de forma digna (MALUF; MENEZES; MARQUES, 2000).

O conceito de SAN é vasto, e abrange diversas dimensões, elementos e possibilidades de análise. Sendo assim, existe um leque amplo de indicadores utilizados com vistas a mensurar tal fenômeno. Dentre os instrumentos para aferir uma das suas dimensões, tem-se a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Notadamente reconhecida como um dos instrumentos mais utilizados para a avaliação direta da Insegurança Alimentar (IA), que fornece informações estratégicas para a gestão de políticas e programas sociais, porque permite identificar e quantificar os grupos sociais em risco deste fenômeno (IBGE, 2020a). A EBIA é composta por perguntas que avaliam a percepção e a experiência com a fome no domicílio nos últimos três meses. Cada resposta afirmativa recebe um ponto, e o escore final classifica o domicílio em: 0 (segurança alimentar), 1-5 (insegurança leve), 6-9 (insegurança moderada) e 10-14 (insegurança grave). Nesta, a IA Grave é caracterizada pela presença da fome nos domicílios (GUBERT; PEREZ-ESCAMILLA, 2018).

Quanto a elaboração de políticas públicas voltadas à promoção da SAN, estas devem englobar as dimensões de produção, acesso e consumo, e devem considerar as relações existentes entre a alimentação e saúde, a utilização biológica, comunitária e familiar dos alimentos (CONSEA, 2004).

Uma política de SAN atua sobre as esferas da produção e disponibilidade de alimentos; do acesso ao alimento e do abastecimento; da alimentação e nutrição. Essas dimensões expressam os dois componentes básicos de uma

política de SAN: Componente alimentar – Relacionado com a disponibilidade, produção, comercialização e acesso ao alimento. Componente nutricional – Relacionado às práticas alimentares (onde, como e quando nos alimentamos, o que escolhemos, como preparamos e o que consumimos) e à utilização biológica do alimento (CONSEA, 2004, p. 6).

Objetivando garantir a SAN dos indivíduos, no ano de 2010, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 64, de fevereiro do respectivo ano, que modificou o Artigo 6º da CF/1988, o Direito Humano à Alimentação adequada (DHAA) foi incorporado à Constituição Federal Brasileira como direito essencial, previsto na Declaração Universal do Direitos Humanos (BRASIL, 2010a).

Numa perspectiva de enfrentamento a fome, a SAN é interpretada como o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer as outras necessidades essenciais. Portanto, devendo ser assegurada a todos os brasileiros mediante políticas sociais e econômicas (CAISAN, 2017; CONSEA, 2004; BRASIL, 2006, 2010b; ABRANDH, 2013). Neste conceito, está acoplado o aspecto nutricional e sanitário, que perpassa pela questão do acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, que satisfaçam as necessidades alimentares para uma vida ativa e saudável (VALENTE, 2003).

O oposto da SAN é a Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN), que corresponde a ausência de acesso a uma alimentação adequada, e que possui forte associação com a desnutrição (deficiência energética crônica), notadamente reconhecida por pesquisadores da área. Entretanto, o fenômeno da IAN também tem se transformado em um paradoxo nutricional, que evidencia sua associação com o excesso de peso, além de doenças cardíacas, diabetes e hipertensão, entre outras (DIETZ 1995; KURSMARK; WEITZMAN, 2009; FREITAS; PENA, 2020; CARVALHO; VIOLA; SPERANDIO, 2021).

Os fatores para a ocorrência de IAN estão relacionados, principalmente, pelas dificuldades de acesso ao alimento, seja por questões econômicas ou físicas. Neste contexto, a falta de renda não só reflete o consumo de alimentos em pouca quantidade, mas também de consumo de alimentos de baixa qualidade nutricional. Dentre estes alimentos encontram-se os ultraprocessados, com alto teor de gorduras, sal, açúcar e carboidratos, que, na maioria das vezes, são consumidos por ser de

baixo custo. Não obstante, as limitações ao acesso físico acontecem devido a indisponibilidade de locais que comercializem alimentos saudáveis nos bairros e/ou localidades rurais e pobres (FRAZÃO *et al.*, 2014). Tais fatos contribuem, portanto, para expressar que as causas básicas da IAN estão associadas ao sistema alimentar desequilibrado, inserido num sistema econômico que favorece a desigualdade, a concentração de riqueza, e o descaso ao meio ambiente (ABRANDH, 2013; FAO, 2019).

No Brasil, a SAN tem sido o foco do desenvolvimento de ações e políticas públicas, que visam uma lógica integrada de atuação e abrangem diversas áreas do governo, como a saúde, a produção agrícola, o abastecimento alimentar, a geração de emprego e renda, a educação alimentar, a segurança e a qualidade dos alimentos, assim como as ações diretas de ampliação do acesso aos alimentos, como a transferência direta de renda (CALMON; SANTOS; PEREIRA, 2016). O principal instrumento normativo para a execução destas ações é a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída em 2010 por meio do Decreto nº 7.272, com o intento de garantir a SAN e o DHAA da população brasileira (BRASIL, 2010b).

Em várias regiões do mundo, a partir de 2015, o panorama da fome foi modificado após anos de declínio contínuo. Entretanto, nos últimos anos ocorreu aumento significativo deste fenômeno, sobretudo, em razão da pandemia causada pelo vírus SARS-COV-2, responsável pela covid-19. Em vários países e inclusive no Brasil, a covid-19 contribuiu para uma grave crise sanitária e econômica, com repercussões negativas para a execução da PNSAN e logo, para a garantia da SAN dos brasileiros (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020). Diante das manifestações negativas sobre questões sociais já existentes na sociedade brasileira, a pandemia da covid-19 constituiu-se como uma ameaça concreta à SAN das famílias, principalmente, para aqueles que convivem com as incertezas no mundo do trabalho, de acesso à renda e das políticas públicas (FAVARETO, 2017; SCHAPPO, 2021).

Diante desse cenário epidemiológico se insere a inquietação do pesquisador a partir da seguinte questão norteadora: quais as dificuldades encontradas para a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) durante a pandemia da covid-19, as estratégias de enfrentamento adotadas e as proposições

para reorientação desta política?

A implicação do pesquisador com a temática da SAN foi influenciada por sua atuação na Estratégia Saúde da Família (ESF), como cirurgião-dentista, com experiência de mais de quatorze anos acumulada que, por compor a equipe multiprofissional deste serviço, reconhece a associação entre a IAN e a ocorrência de diversos problemas de saúde apresentados pelos usuários atendidos neste estabelecimento, sobretudo, nos últimos anos, com o advento da covid-19. Assim, visando contribuir para a diminuição dos índices de IA no Brasil, propõe a discussão da execução da PNSAN no contexto da covid-19.

A reflexão sobre a execução de uma política tão importante para os brasileiros (sobretudo, para os mais pobres e mais vulneráveis socialmente) é um dever de todos os profissionais de saúde comprometidos com a promoção da qualidade de vida, e implicados com a promoção dos direitos humanos básicos, como é o caso do direito humano à alimentação adequada.

Neste contexto, esta dissertação oriunda de dados coletados por meio de revisão de literatura, traz contribuições para um melhor entendimento e execução da PNSAN, principalmente, em momento de crise sanitária e econômica decorrente da covid-19.

Após as considerações introdutórias apresentadas neste primeiro capítulo, para um aprofundamento do objeto de pesquisa e responder à pergunta proposta, a dissertação foi estruturada da seguinte forma: a) capítulo 2, trata-se de uma revisão bibliográfica sobre as políticas de promoção à SAN no Brasil, a reflexão sobre a relação da pandemia covid-19 com o aumento da IAN no país, e ainda a apresentação dos instrumentos legislativos elaborados pelo governo federal para enfrentar a IAN e a fome agravada pela pandemia; b) capítulo 3, são apresentados os objetivos para responder a questão norteadora da pesquisa; c) capítulo 4, por sua vez, aborda sobre os aspectos metodológicos; d) capítulo 5, apresenta os resultados; e) no capítulo 6, as discussões provenientes da análise dos dados coletados são apresentadas; e por último, f) capítulo 7, estão dispostas as considerações finais.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 POLÍTICAS DE PROMOÇÃO À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

No Brasil, nos anos 30, as primeiras publicações dedicadas a temática de combate à fome, foram realizadas por meio das pesquisas de Josué de Castro, onde demonstraram o alto custo que a alimentação diária representava para o orçamento das famílias. As diversas formas de penúria e fome foram desveladas pelas altas taxas de Desnutrição Energético-Proteica (DEP) e carências nutricionais específicas, como a deficiência de vitamina A (hipovitaminose), ferro (anemia ferropriva) e de iodo (bócio), que culminaram em altas taxas de mortalidade e baixa esperança de vida. A demonstração das precárias condições, correlacionadas à moradia, saúde e alimentação que a classe trabalhadora era exposta no Brasil tiveram ampla repercussão nacional e serviram de base para a regulamentação da lei do salário-mínimo (VASCONCELOS, 2005).

Schappo (2021), ao rememorar as prerrogativas de Josué de Castro, descreve que, para o mesmo, o problema da fome retratava um fenômeno biológico, provocado pela negação das necessidades básicas do ser humano, proveniente das integrações e formações sócio-históricas, do processo de desenvolvimento capitalista e dos diversos processos de exploração econômica que reforçavam as desigualdades sociais. Neste período, verificou-se o início das intervenções públicas federais no campo do abastecimento alimentar, tendo o governo Vargas lançado mão de diversas estratégias de intervenção a fim de promover o equilíbrio dos mercados internos e externos, o que contribuiu para a oferta de alimentos para suprir as necessidades básicas da população (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Josué de Castro foi notadamente reconhecido como um dos mais importantes estudiosos que contribuiu para a formulação das políticas públicas de SAN, tendo atuado como presidente da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, cuja sigla em inglês FAO (*Food and Agriculture Organization*), que exerce um papel de destaque no campo da erradicação da fome e enfrentamento à pobreza (VASCONCELOS, 2005; SILVA, 2014).

A FAO atua e colabora para a orientação e o planejamento de estratégias para acabar com a fome no mundo, abordando temas como comércio internacional, desenvolvimento da agricultura, entre outros. O debate sobre o tema provocou um alargamento conceitual em relação à temática, de modo que, o termo “segurança alimentar” passou a ser adotado cada vez mais no vocabulário oficial das organizações internacionais. Com isto, maior ênfase foi concebida quanto a importância de inibição de todos os fatores para ocorrência da fome na população (VASCONCELOS, 2005; SILVA, 2014).

Em 1940 destaca-se a criação do salário mínimo, de suma importância e de incalculável alcance social e econômico, por meio do Decreto-Lei nº 2.162, o presidente Getúlio Vargas instituiu o salário mínimo, que representou a aprovação de uma remuneração mínima para os trabalhadores em todo o país, com o objetivo de garantir uma das condições necessárias para o sustento do próprio trabalhador e de seus familiares (VASCONCELOS, 2005). Ao longo da ditadura Vargas, os instrumentos de política social voltados à alimentação e nutrição tinham como objetivo regular a produção e comércio de itens básicos a fim de segurar a alta de preços. Assim, o poder público passava a gerir de forma direta o sistema de abastecimento, assumindo a tarefa de distribuir e fazer chegar até o consumidor os alimentos necessários. Nesse sentido, vale mencionar a Comissão de Abastecimento e alguns outros instrumentos de incentivo e apoio a produção agrícola (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; VASCONCELOS, 2005).

Dentre as ações nos campos da alimentação e nutrição foi criado o Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), responsável por assegurar uma alimentação equilibrada a um preço acessível aos segurados institucionais, aposentados e pensionistas subordinados ao ministério do trabalho, indústria e comércio, com a instalação de restaurante populares nas principais capitais do país e uma série de outras ações, como: atividades de educação nutricional, de formação de hábitos alimentares saudáveis, criação de cursos de treinamento e formação de recursos humanos e realização de estudos e pesquisas (VASCONCELOS, 2005).

Destaca-se também a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que ao longo de sua permanência (1945-1972), foi o órgão especial para acompanhar o governo na

formulação da política nacional de alimentação, propondo e instituindo um Plano Nacional de Alimentação (PNA), além de estudar o estado nutricional e os hábitos alimentares da população, subsidiar pesquisas relativas às questões e problemas da alimentação e estimular campanhas educativas sobre alimentação saudável. A CNA foi percussora na elaboração dos programas de assistência alimentar e nutricional às gestantes, nutrizes e crianças menores de cinco anos de idade, servindo de base para a elaboração e desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1954, direcionado a alimentação dos escolares (VASCONCELOS, 2005).

Em 1972, ocupando lugar da extinta CNA, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que instituiu, respectivamente nos anos de 1973 e 1976, o I e II Programa Nacional de Alimentar e Nutrição (PRONAN). Ao longo desse período, atuou sobre uma série de programas que atendiam as populações e grupos de risco e em situação de insegurança alimentar e nutricional (LEMOS; MOREIRA, 2014).

Através deste programa eram atendidas gestantes, nutrizes, crianças (0 a 6 anos); os escolares (7 a 14 anos) e trabalhadores, o programa tinha o intuito de suprir as necessidades básicas de alimentação; racionalização de produção e comercialização de alimentos com ênfase no pequeno produtor, em parceria com a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e Secretarias Estaduais de Saúde e Agricultura. Além de desenvolver uma série de atividades de combate às carências nutricionais específicas, apoio de estudos e pesquisas, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos e desenvolvimento de infraestrutura de distribuição de alimentos (VASCONCELOS, 2005).

Apesar das ações empregadas anteriormente e da grande modernização do setor agrícola e crescimento econômico que se empregou no país entre o período 1962 a 1967, os preços dos alimentos continuavam elevados e o problema da fome e da desnutrição não deixaram de estar presentes (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001). O Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF), realizada em 1974/1975, revelou que a maior parte da população estudada apresentava um consumo energético inferior as necessidades nutricionais recomendadas pela Organização Mundial de

Saúde (OMS). Como consequência, apresentavam desnutrição energética-proteica (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; VASCONCELOS, 2005).

Nas décadas de 70 e 80 ocorreu uma mudança conjuntural na oferta de alimentos e na produção agropecuária, tendo isto uma enorme influência na forma como se desenvolviam os circuitos de distribuição dos alimentos. Isso significou que, cada vez mais, a disponibilidade de alimentos passou a ser controlada e comercializada por atacadistas privados, sujeitos à falta de regulação, controle dos preços e comercialização por parte do poder público e afastando as relações produtor e consumidor. Assim, uma parte cada vez mais importante da produção agrícola acabava por seguir outros circuitos, passando de um bem final de consumo a um insumo para a industrialização de alimentos e, daí, para os supermercados (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; SILVA, 2014)

Com o grande contingente de agricultores familiares migrando para os centros urbanos, em busca de oportunidades, gerou-se graves problemas de desemprego e precarização social nas periferias das grandes cidades, além prejuízos a diversidade de culturas alimentares. De fato, com a urbanização e a mudança dos hábitos alimentares da população, cresceu o consumo de produtos industrializados ou semipreparados. Acrescenta-se a isso também as mudanças ocorridas na estrutura familiar e no mercado de trabalho, que levaram a um crescente consumo de alimentos fora dos domicílios (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; SILVA, 2014).

Entre 1975 e 1989, os estudos sobre o estado nutricional da população brasileira, apontaram para uma redução na prevalência de desnutrição entre crianças de um a quatro anos. Isto pode ser atribuído ao aumento da renda familiar, bem como ampliação da cobertura de serviços e programas sociais, como é o caso dos programas de alimentação e nutrição (VASCONCELOS, 2005).

Mais tarde, com as novas diretrizes da política macroeconômica (global), nos anos 90, o então governo Collor de Melo, reduziu gradativamente às despesas do governo com agricultura, alimentação e outros setores, redirecionamento as fontes públicas para setor privado e os setores para exportação. Com a brutal redução dos recursos financeiros para esses setores essenciais, coube ao Estado, o papel de promover

políticas compensatórias, de caráter pontuais e regionais, a fim de atender as demandas de grupos organizados (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001). Diante do agravamento da crise ética verificada no interior da política brasileira, entidades da sociedade civil marcam uma ampla mobilização em torno do tema da fome e da miséria, lançaram a Campanha de “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, liderada por Herbet de Souza, o Betinho, com o intento de introduzir a questão da fome na agenda política, dar visibilidade a milhões de brasileiros em situações de vulnerabilidade, ampliar os espaços de participação cidadã e pressionar o Governo para a construção de uma política pública de SAN (ALENCAR, 2001).

Vale ressaltar também que, no início dos anos 1990, ao mesmo tempo em que os movimentos sociais chamavam a atenção para os 32 milhões de pobres e famintos existentes no país, outros segmentos da sociedade brasileira começaram a alertar para os chamados fenômenos da transição epidemiológica e nutricional no Brasil. Os cientistas do Brasil chamam atenção para a diminuição da prevalência das doenças nutricionais associadas, tais como: a desnutrição energética-proteica, hipovitaminose A, anemia ferropriva e bócio endêmico. Estes pesquisadores alertavam ainda sobre o aumento da prevalência da obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis, como a diabetes mellitus cardiopatias, osteoporose, dislipidemias e neoplasias (VASCONCELOS, 2005).

Em maio de 1993 foi instituído o Conselho Nacional Segurança Alimentar (CONSEA), constituído por nove ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, designados para auxiliar o governo na elaboração de propostas e implementação de ações, objetivando mitigar a fome e a miséria no País (COSTA; PASQUAL, 2006). Embora representar uma novidade institucional, ao envolver vários ministérios e segmentos organizados da sociedade civil, o CONSEA ficou sujeito às restrições da área econômica, cuja prioridade de estabilização monetária deixava à margem as políticas sociais. Por isso, teve pouca aderência à temática na agenda política da época, funcionando apenas dois anos, sendo extinto em 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, pelo Decreto nº 1366 (ALENCAR, 2001; COSTA; PASQUAL, 2006). Posteriormente, em 1994 realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), notadamente reconhecida como um marco para o campo da promoção da SAN e da garantia do DHAA, por ter culminado

na elaboração das diretrizes para a construção de uma política nacional de SAN (a PNSAN) e para a ampliação das condições de acesso à alimentação, pautadas em ações de apoio à geração de emprego e renda, a alimentação escolar, ao programa de assentamentos de trabalhadores rurais, programas de combate à desnutrição infantil, fomento de estoques públicos de alimento à população carente, dentre outros (COSTA; PASQUAL, 2006).

No ano de 1996, a FAO conduziu a Cúpula Mundial da Alimentação, que foi uma conferência onde aprovaram-se uma Declaração e um Plano de Ação, elaborados a fim de contribuir para o enfrentamento da fome mundo. Por meio destes, os gestores de Estado e Governo, formalmente, se comprometeram a potencializar mudanças substâncias no panorama de desnutrição que marcava aquele período, no qual o Brasil apresentava dados alarmantes da ocorrência deste fenômeno. Ainda neste período, verificou-se uma nova fragmentação das políticas públicas destinadas ao enfrentamento da fome. Com isso, em 1997, o INAN foi extinto, e teve-se a continuidade do programa de distribuição de cestas básicas, de modo instável e influenciada pelo calendário eleitoral, tanto que, em 1998, o governo bateu o recorde distribuindo 30 milhões de cestas básicas à população brasileira (ALENCAR, 2001).

Em 2001, foi criado e implantado pelo Ministério da Educação (MEC) o programa Bolsa-Escola, que visava a oferta de um valor mensal, correspondente a R\$ 15,00 [Quinze reais] destinado a cada criança devidamente matriculada na escola, não podendo tal valor ser superior a R\$ 45,00 [Quarenta e cinco reais] por família, sendo o recurso voltado para a execução deste, advindo do Fundo de Combate à Pobreza (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001). Logo no início do ano de 2003, o enfrentamento à fome é priorizado pelo recém- empossado Presidente Lula, razão pela qual se teve a criação do Programa Fome Zero. Além disso, foi instituído também o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e combate à Fome (MESA), que foi responsável pela implantação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação- Cartão Alimentação (PCA). Mais tarde, considerando a nova lógica que predominava em relação ao combate a fome a pobreza, em outubro de 2003, as iniciativas acima foram unificadas junto com o Auxílio Gás (criado em 2001) no Programa Bolsa Família

(PBF)<sup>1</sup>. Assim, em 2004, a partir de sua criação, a operacionalização do PBF passou a ser de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (SANTOS; PASQUIM; SANTOS, 2011).

No Brasil e em vários países do mundo, após a década de 1990, as agendas das políticas públicas de proteção social, combate à pobreza e promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional têm incorporado o debate sobre os programas de transferência condicionada de renda. Frente às transformações nas condições de vida ligadas ao aumento do desemprego, à precarização das relações de trabalho e à crise de laços e vínculos sociais, tais programas emergem como alternativas às ações tradicionais no campo da assistência social e, além do alívio da miséria e da fome, visam a garantir impactos positivos no desenvolvimento de capital humano por meio da transferência de benefícios monetários não-contributivos associados a contrapartidas sociais. As contrapartidas ou condicionalidades exigidas às famílias ou aos indivíduos podem incluir a manutenção dos (as) filhos (as) na escola, o uso dos serviços básicos de saúde ou, ainda, a inserção em ações complementares de capacitação profissional, educação e geração de emprego e renda favorecendo, portanto, efeitos em longo prazo no perfil de desigualdades sociais (IBASE, 2008, p. 42).

Destaca-se ainda, em 2003, a retomada do CONSEA, com as mesmas características de quando foi criado em 1993, com participação predominante da sociedade civil e a representação de integrantes de diversos ministérios. Este vigorou até 2019, quando, por meio da Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, foi extinto, demarcando um retrocesso para a política de SAN (BRASIL, 2019; SANTOS; PASQUIM; SANTOS, 2011; RECINE *et al.*, 2020; MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021). Com a atuação do CONSEA, o escopo das ações de SAN, no Brasil, foram ampliadas. Por meio deste, verificou-se o fortalecimento do diálogo e da articulação entre os distintos órgãos do governo e iniciativas da sociedade civil, tendo em vista a relevância deste último segmento para o processo de monitoramento e controle social da PNSAN. Em virtude do papel exercido pelo CONSEA a partir de 2003, o DHAA foi reafirmado e, por isso, políticas públicas de SAN destinadas aos mais variados grupos populacionais, sobretudo, aos mais vulneráveis, foram propostas, ratificando a importância deste conselho para a proteção social (MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021).

---

<sup>1</sup> O Programa Bolsa Família, por meio da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, foi convertido no Programa Auxílio Brasil (BRASIL, 2021a).

Também em 2003, por meio da Lei nº 10.696, de julho de 2003, foi instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>2</sup>, objetivando o desenvolvimento de ações de fortalecimento da agricultura familiar e o enfrentamento à IAN. O PAA corresponde a uma política intersetorial e essencialmente horizontalizada, que visa promover a inclusão produtiva dos agricultores com menores rendas e assegurar aos usuários o acesso à uma alimentação saudável. Por isso, são beneficiários diretos do programa os agricultores familiares, que se constituem como beneficiários fornecedores; enquanto que os beneficiários consumidores são os indivíduos em situação de risco de IAN (SAMBUICHI *et al.*, 2020).

O programa opera atualmente em seis modalidades: compra com doação simultânea (CDS), compra direta (CDAF), apoio à formação de estoques, incentivo à produção e ao consumo de leite, compra institucional e aquisição de sementes. A principal delas é a CDS, em que o programa compra os alimentos produzidos pelos agricultores familiares e os doa a entidades da rede socioassistencial, equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional – como restaurantes populares e bancos de alimentos – para a rede pública e/ou filantrópica de ensino, hospitais e outros, os quais, por sua vez, fazem a distribuição às pessoas que precisam desses produtos (SAMBUICHI *et al.*, 2020, p. 1081).

No sentido de efetivar o DHAA e SAN da população brasileira, em 2006, por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro, foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que através de uma gestão intersetorial entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e participativa (poder público e sociedade civil organizada), atualmente, possibilita a execução da PNSAN, por meio da formulação e implementação de planos, programas e ações, direcionadas à promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com ênfase na população em situação de IA e comunidades tradicionais (BRASIL, 2006, 2010b).

Depois da extinção do CONSEA, o SISAN passou a ser composto somente pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja instância é dada a responsabilidade pelas proposições das diretrizes e prioridades da PNSAN e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, assim como, pela avaliação deste sistema, e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), constituída por Ministros de Estado e Secretários Especiais, designados para desenvolverem as

---

<sup>2</sup> Por meio da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, o PAA foi convertido no Programa Alimenta Brasil (BRASIL, 2021a).

ações de SAN, e que por isso, são responsáveis pela elaboração das diretrizes da PNSAN e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), apontando as diretrizes, fontes de recursos e mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação da execução da política de SAN. Destaca-se que, no SISAN, ao CONSEA era dada a responsabilidade pela articulação, acompanhamento e monitoramento da PNSAN e do PLANSAN, de forma articulada com a CNSAN e a CAISAN (BRASIL, 2006).

Em 2009, cabe assinalar como marco para a área da SAN, a instituição da Lei nº 11.947, que propôs a universalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a fim de garantir a alimentação escolar saudável e adequada para todos os alunos matriculados nas escolas da rede de ensino básico (BRASIL, 2009; AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020). Constituem-se enquanto diretrizes desse programa:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (BRASIL, 2009).

Em 2010, foi publicado o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto, que regulamentou a Lei nº 11.346/2006, instituindo uma política de SAN no Brasil, a PNSAN, delimitando o modo de gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação desta, no contexto do SISAN, e estabelecendo os parâmetros para elaboração do PLANSAN (BRASIL, 2010b).

O Artigo 3º do decreto em evidência descreve as diretrizes da PNSAN, das quais se constituem como norte para elaboração do PLANSAN:

I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada; IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária; V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional; VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura; VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010b).

O Artigo 4º, por sua vez, discorre sobre os objetivos específicos desta política:

I - identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil; II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade; III - promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e IV - incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais (BRASIL, 2010b).

Conforme disposto no Artigo 8º do referido decreto, o PLANSAN “[...] resultado de pactuação intersetorial, será o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN” (BRASIL, 2010b). Por isso, oportuno se faz um maior detalhamento acerca deste instrumento (conforme exposto na seção 2.1.1).

Assim, “a trajetória da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) é fruto de amplo processo de participação popular e de articulação de

esforços de governo, academia e organizações populares” (OLIVEIRA *et al.*, 2022, p.632), e os principais marcos que compuseram essa trajetória, estão dispostos no Apêndice A.

### **2.1.1 O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)**

Mediante a influência da atuação do CONSEA, foram elaborados e publicados o I PLANSAN que teve vigência de 2012-2015, e o II que teve vigência de 2016-2019, ambos frutos dos debates fomentados pelo CONSEA e a CAISAN, no âmbito da CNSAN, tendo em vista os indicadores de monitoramento e de avaliação de SAN (CAISAN 2011, 2017; OLIVEIRA *et al.*, 2022).

Em linhas gerais, o 1º e o 2º PLANSAN contemplam iniciativas de fortalecimento da produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, através da estruturação da agricultura familiar e do fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica a que se dá através da aquisição governamental de alimentos provenientes da agricultura familiar para o abastecimento e formação de estoques; mecanismos de garantia de preços mínimos para os produtos da agricultura familiar e da sociobiodiversidade. Além do acesso à terra e água; conservação, manejo e do uso sustentável da agro biodiversidade; alimentação e nutrição para a saúde e vigilância sanitária (CAISAN 2011, 2017).

Também estão incorporados no PLANSAN estratégias de educação alimentar e nutricional e de consolidação do SISAN, aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social e apoio às iniciativas de promoção da soberania, da SAN, do DHAA e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo e da cooperação internacional (CAISAN, 2017).

## **2.2 INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA COVID-19**

Os primeiros casos de contaminação pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), ocorreram em 2019, na China, e devido ao seu considerável potencial de gravidade e

transmissibilidade, rapidamente alcançou números cada vez maiores de casos, conseqüentemente, de óbitos, passando a tomar proporção global, que logo evoluiu para uma pandemia (ZACCHI; MORATO, 2020).

No Brasil, dados do Painel de Controle do Ministério da Saúde (MS) apontam que até setembro de 2022, foram registrados 686.371 óbitos por infecção de covid-19 em todo o país (BRASIL, 2022a). Esse expressivo número colocou a covid-19 como uma patologia de emergência de saúde pública.

Diante da rápida propagação do vírus SARS-COV-2, assim como os demais países afetados pela doença, o Brasil passou a adotar medidas de distanciamento social, como a suspensão do funcionamento de órgãos públicos, do comércio, restaurantes, bares, igrejas, bem como de escolas e universidades (ZACCHI; MORATO, 2020).

O fechamento dos estabelecimentos comerciais e industriais e a extinção de muitos postos formais de trabalho acarretou na queda da atividade econômica e repercutiu em um aumento do desemprego, afetando à garantia de renda e as necessidades mais básicas, como à alimentação, para milhões de pessoas que ficaram impossibilitadas de desenvolver suas atividades (SCHAPPO, 2021). Acrescenta-se com a interrupção do funcionamento das escolas, crianças e adolescentes da rede pública não conseguiram se alimentar adequadamente, pois, para muitas delas, a merenda escolar é à principal fonte de alimentação diária (ZACCHI; MORATO, 2020; BICALHO; LIMA, 2020).

O impacto dessas medidas, inegavelmente necessárias, são diferenciadas em uma sociedade com o grau de desigualdade como a brasileira. A esse respeito, o I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (RBPSSAN), revelou que cerca de 49,7% das famílias pesquisadas declararam que houve redução da renda domiciliar, 19% dos domicílios tiveram algum membro da família que perdeu o emprego, 32,6% necessitaram ajudar financeiramente algum parente ou amigo e finalmente, 52,1% declaram ter havido corte de gastos com despesas essenciais (VIGISAN, 2020).

Diante deste cenário epidemiológico, a extinção dos postos formais de trabalho foi registrada pelo crescimento das taxas de requerimento ao benefício Seguro-Desemprego<sup>3</sup>. Nos primeiros meses de pandemia no Brasil, o número de trabalhadores que solicitaram o benefício foi superior ao mesmo período nos anos anteriores (Tabela 1) (BRASIL, 2022b).

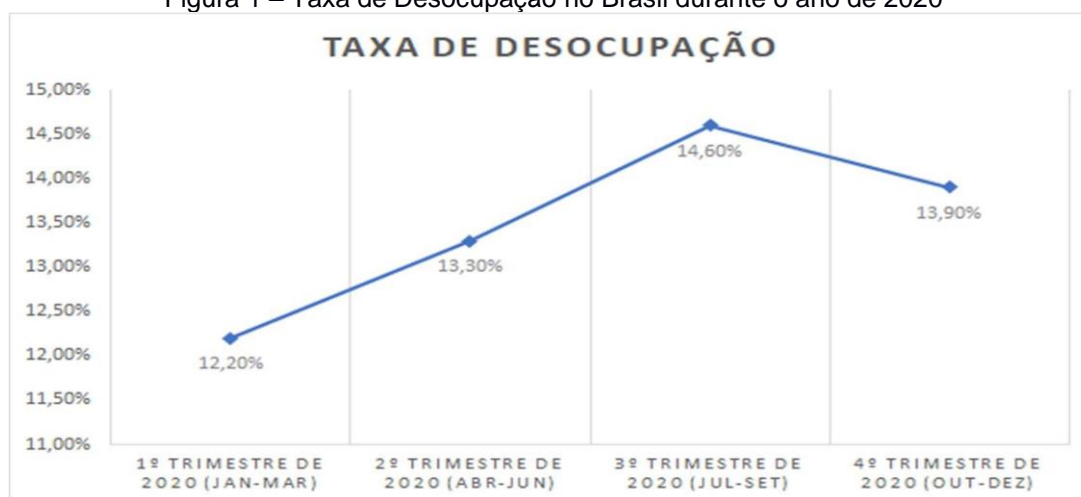
Tabela 1 - Requerimentos ao benefício Seguro-Desemprego nos meses de janeiro a junho, dos anos de 2018, 2019 e 2020<sup>4</sup>

ANO						
2018	545.235	497.831	603.780	601.693	597.703	559.260
2019	586.411	550.569	556.226	612.909	627.779	508.886
2020	568.609	483.145	536.842	748.539	960.308	653.174

Fonte: elaborada pelo autor (2021) com base em Brasil (2022b).

O contingente de desocupados no Brasil, no terceiro trimestre de 2020, registrou a maior taxa (14,6%) desde quando esta começou a ser aferida pelo IBGE em 2012 (Figura 1). Tal dado corresponde a aproximadamente 14,1 milhões de pessoas da força de trabalho, que estão desempregadas (IBGE, 2020b, 2020c).

Figura 1 – Taxa de Desocupação no Brasil durante o ano de 2020



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IBGE (2020b).

<sup>3</sup> Benefício concedido ao trabalhador com carteira assinada que ficou desempregado.

<sup>4</sup> Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/component/content/article?id=1778>. Acesso em: 20 fev.

Em relação a Tabela 1 destaca-se que, optou-se por realçar os dados relativos aos meses iniciais da pandemia, haja vista que, foram nestes meses, que o número de requerimentos ao benefício Seguro-Desemprego atingiram seu ápice, em função das medidas de isolamento impostas pelo governo federal.

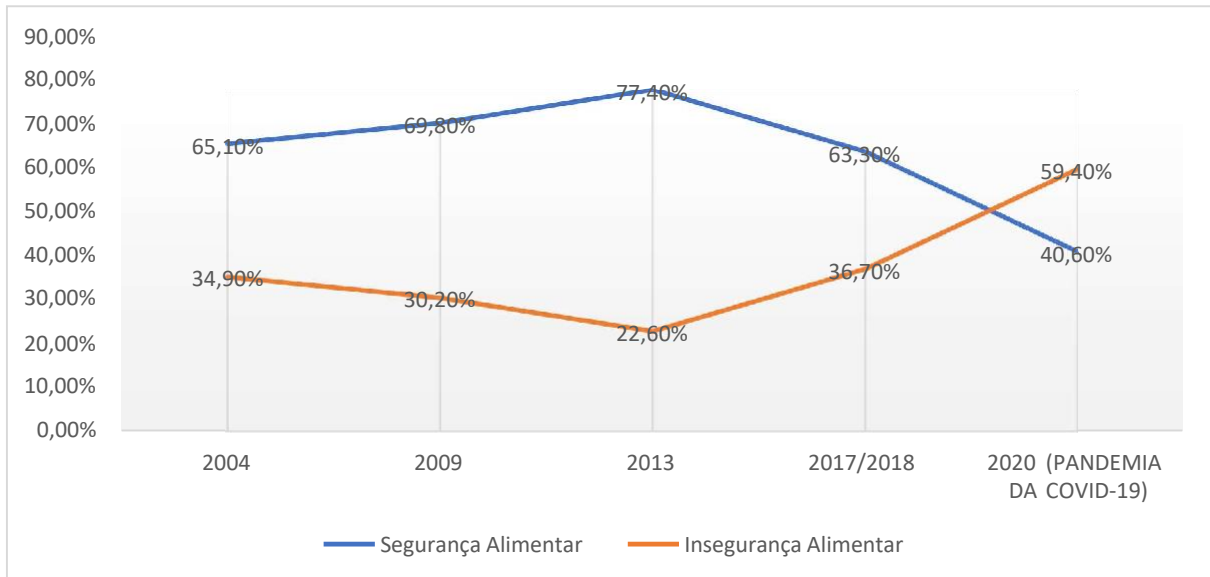
A IAN é caracterizada pela dificuldade de acesso aos alimentos, ocasionando o comprometimento da qualidade e quantidade de alimentos das refeições (IBGE, 2020a). A partir do exposto, as investigações sobre a SAN e IAN nos domicílios brasileiros na pandemia da covid-19, constatou que a prevalência de IAN grave, ou seja, quando ocorre a ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores (incluindo as crianças), foi seis vezes superior nos domicílios em que havia algum integrante familiar desempregado (VIGISAN, 2020).

Outro fator agravante para a IAN na pandemia da covid-19, constada por uma das investigações, foi a alta da inflação dos alimentos. Segundo o Instituto de Pesquisas Estatísticas Aplicadas (IPEA), estes agravantes foram provocados por diversos fatores, o primeiro deles foi decorrente do aumento das exportações e diminuição da importação de itens da cesta básica da mesa dos brasileiros, como o arroz. O segundo foi devido as alterações nos hábitos de consumo de alimentos, devido ao isolamento social, criando uma tendência de estocagem domiciliar, com conseqüente aumento da procura por produtos básicos. Em terceiro lugar, a produção brasileira de arroz, soja e milho, por exemplo, tem permanecido relativamente estagnada, em grande medida pela priorização do agronegócio na produção de *commodities* internacionais para exportação em detrimento da produção de alimentos. O quarto fator é a tendência de redução da política de estoques nacionais a partir da safra 2013/2014 (GALINDO *et al.*, 2021).

Para demonstrar o agravamento da IAN na pandemia da covid-19, foram compilados dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada em 2020, publicada pelo IBGE e pela “Pesquisa Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia”, realizada pelo “Grupo de Pesquisa Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia”, da Freie Universität Berlin (Alemanha), em parceria com estudiosos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Universidade de Brasília (UnB). A partir dos resultados, é possível atestar que situação de SAN nos domicílios brasileiros, veio apresentando um aumento progressivo e significativo (65,1% em 2004, 69,8% em 2009 e 77,4% em 2013) e a partir de 2013, se iniciou uma piora desses índices e conseqüentemente um aumento da insegurança alimentar, que atingiu seu ápice em 2020, em função da

pandemia da covid-19 (59,40%), conforme demonstrado na Figura 2 (IBGE, 2020a; GALINDO et al, 2021).

Figura 2 – Proporção da situação de Segurança Alimentar e Nutricional e de Insegurança Alimentar e Nutricional, nos domicílios, no Período 2004 a 2020<sup>5</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor (2021) com base em IBGE, (2020a); GALINDO *et al.* (2021).

Resultados semelhantes também foram encontrados no I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil, que levantou que menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) tinham seus moradores em situação de SAN (VIGISAN, 2020).

A prevalência de IAN sempre esteve maior nas regiões Norte e Nordeste, refletindo as desigualdades regionais no Brasil, indicando que os acessos plenos e regulares aos alimentos são melhores no Centro-oeste, Sudeste e Sul. Outras condições individuais também estavam relacionadas negativamente com a SAN, como: domicílios nos quais a pessoa de referência é mulher, de raça/cor pele autodeclarada preta ou parda e de baixa escolaridade (VIGISAN, 2020).

O percentual de domicílios em situação de IAN grave em 2017-2018 era de 4,6%, os inquéritos realizados na pandemia da covid-19 registraram que 9% a 15% dos

<sup>5</sup> Optou-se por analisar os dados relativos ao ano de 2004 a 2020, a fim de realçar o impacto da covid-19 no aumento da Insegurança Alimentar e Nutricional no ano em que marca o surgimento da pandemia no Brasil.

domicílios estiveram sob privação quantitativa de alimentos, ou seja, conviveram com a fome em algum momento, não apenas os adultos da família, mas também as crianças e adolescentes (Tabela 2) (IBGE, 2020a; VIGISAN, 2020; GALINDO *et al.*, 2021).

Tabela 2 – Distribuição da situação de Segurança Alimentar e Nutricional e de Insegurança Alimentar e Nutricional existente no domicílio – 2017/2018 a 2020

	IBGE 2020	VIGISAN 2020	GPAJ <sup>6</sup> 2020
<b>Situação de Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar e Nutricional</b>	<b>Total</b>		
Com Segurança Alimentar	63,3%	44,8%	40,6%
Com Insegurança Alimentar	36,7%	55,2%	58,4%
Leve	24,0%	34,7%	31,7%
Moderada	8,1%	11,5%	12,7
<b>Grave</b>	<b>4,6%</b>	<b>9%</b>	<b>15%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2021) com base em IBGE (2020a); VIGISAN (2020); GALINDO *et al.* (2021).

A conhecida condição de pobreza ou da extrema pobreza das populações rurais tem reflexo importante nas condições de SAN, especialmente quando não há disponibilidade adequada de água para a produção de alimentos e animais, fazendo com que a proporção de domicílios em IAN grave quase dobre (Tabela 3) (VIGISAN, 2020).

Nas regiões Norte/Nordeste identificou-se que a área rural tem maior proporção de IAN moderada/grave quando comparada à área urbana. Entretanto, para as regiões Sul/Sudeste e Centro-Oeste a proporção de IAN moderada/grave é maior nas áreas urbanas, quando comparada às áreas rurais (IBGE, 2020a; VIGISAN, 2020).

<sup>6</sup> Grupo de Pesquisa Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia.

Tabela 3 – Proporção da situação de Segurança Alimentar e Nutricional e de Insegurança Alimentar e Nutricional nos domicílios, conforme a situação territorial do domicílio 2017/2018 a 2020

<b>Situação Territorial do Domicílio</b>	Segurança Alimentar e Nutricional	Insegurança Alimentar e Nutricional	Insegurança Alimentar Leve	Insegurança Alimentar Moderada	Insegurança Alimentar Grave
<b>Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2017-2018</b>					
Área Urbana	64,9%	35,1%	23,5%	7,5%	<b>4,1%</b>
Área Rural	53,6	46,4	27,2	12,2	<b>7,1%</b>
<b>VIGISAN 2020</b>					
Área Urbana	46,6%	54,4%	35%	10,9%	<b>8,5%</b>
Área Rural	40%	60%	33%	14,9	<b>12%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2021) com base em IBGE (2020a); VIGISAN (2020).

Dados mais recentes do II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil, lançado em junho de 2022, revelou que mais da metade, ou seja, 58,7% da população brasileira convivem com a IAN, seja em seu grau leve, moderado ou grave, que por sua vez, aponta para regressão do Brasil a um nível equivalente ao dos anos 90 (VIGISAN, 2022).

No Brasil de 2022, apenas 4 em cada 10 domicílios conseguem manter acesso pleno à alimentação – ou seja, estão em condição de segurança alimentar. Os outros 6 lares se dividem numa escala, que vai dos que permanecem preocupados com a possibilidade de não ter alimentos no futuro até os que já passam fome. De acordo com o 2º Inquérito, em números absolutos, são 125,2 milhões de brasileiros que passaram por algum grau de insegurança alimentar. É um aumento de 7,2% desde 2020, e de 60% em comparação com 2018 (VIGISAN, 2022).

Gurgel *et al.* (2020) chamam atenção para o fato de que a pandemia, tanto a nível de morbimortalidade como a nível de consequências políticas, sociais e econômicas, não afetou de modo equânime os distintos territórios e segmentos populacionais, uma vez que, os principais impactos ocasionados pela doença foram sentidos, sobretudo, pelos mais vulneráveis socialmente, revelando a sua íntima relação com as questões de gênero, raça, etnia e classe, especialmente, nas periferias.

Conforme exposto, o cumprimento do slogan “Fique em casa” pela população, especialmente pelos mais pobres, implicou na alteração da alimentação costumeira, e trouxe prejuízos para a execução de diversas políticas públicas, como é o caso da que estamos discutindo nesta pesquisa, a PNSAN.

Outro ponto que precisa ser destacado é que as medidas de isolamento impostas pelo

governo federal para combater a disseminação do vírus SARS-CoV-2, gerou para o Brasil o desafio de enfrentar duas manifestações simultâneas da IAN, a saber: a desnutrição e a obesidade, conhecida como dupla carga de má nutrição (BRASIL, 2021b). A esse respeito Ribeiro-Silva et al. (2020) discutem que dentre os fatores que contribuíram para o aumento do excesso de peso na população, está a questão da escassez de alimentos saudáveis e nutricionalmente adequados, como por exemplo, frutas, legumes e verduras. Além disso, por motivos relacionados ao custo dos produtos, maior nível de saciedade após ingestão, além da facilidade de acesso, tendo o consumo de alimentos ultraprocessados aumentado significativamente.

Os achados de um estudo transversal desenvolvido por Malta *et al.* (2020, p.1) objetivaram “descrever as mudanças nos estilos de vida, quanto ao consumo de tabaco, bebidas alcoólicas, alimentação e atividade física, no período de restrição social consequente à pandemia da covid-19”, realçam a influência do isolamento social para alterações no peso corporal dos indivíduos. Neste, verificou-se que durante o período os participantes do estudo reduziram o consumo de alimentos saudáveis, e aumentou de alimentos ultraprocessados e de alta densidade energética. Além disso, houveram mudanças em relação a prática de atividade física, elevando o sedentarismo. Sobre isso, os autores chamam atenção para a influência das medidas de restrição social no que diz respeito a ingestão e o gasto de energia, de modo que isso, repercuti no balanço energético, incidindo para o aumento de peso.

Diante da crise e do agravamento das diversas violações de direitos, da ampliação do trabalho precário e informal já presentes, entidades e organizações preocupadas em evitar que a pandemia da covid-19 também se transformasse em uma crise alimentar, recomendaram medidas de proteção social, como: renda básica emergencial, fortalecimento dos programas de alimentação de crianças e adolescentes; apoio a produção, ao funcionamento, financiamento, assistência técnica a agricultores, principalmente à agricultura familiar e pescadores, entre outras (SCHAPPO, 2021).

Diante das dificuldades impostas pela covid-19, no que diz respeito a execução da PNSAN, o governo federal lançou mão de diversos instrumentos legislativos a fim de mitigar os efeitos gerados pela covid-19 sobre a SAN dos brasileiros (conforme exposto abaixo).

## 2.2.1 Legislações para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional durante a pandemia por covid-19

Diversas foram as estratégias lançadas pelo governo federal com vistas a reduzir a IAN agravada pela covid-19. Tais estratégias, por meio da publicação de decretos, leis, portarias, medidas provisórias, resoluções, instrução normativa e recomendação, foram potencializadas, objetivando assegurar a renda dos brasileiros; garantir o abastecimento e o acesso aos alimentos; readequar e/ou fortalecer programas estruturantes de promoção da SAN; fomentar processos de educação alimentar e nutricional, tendo em vista as alterações nos padrões alimentares impulsionados pela covid-19; e ainda, implementação de ações de alimentação e nutrição articulada com a área da Saúde Pública. O quadro 1 apresenta em ordem cronológica os atos legislativos criados para o enfrentamento da IAN durante a pandemia da covid-19, sendo que o maior volume de publicações foi relativo ao ano de 2020 (ano que marca o início da pandemia). Estas serão discutidas na seção 6.2 desta dissertação.

Quadro 1 - Atos legislativos relacionados ao enfrentamento da Insegurança Alimentar e Nutricional em tempos de covid-19 no período de 2020 a 2022

ATO LEGISLATIVO/DATA	CONTEÚDO
Portaria nº 24, de 24 de março de 2020	Prorroga o prazo de validade da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), na calamidade pública, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, do Congresso Nacional, decorrente da pandemia causada pelo vírus covid-19
Portaria nº 116, de 26 de março de 2020	Dispõe sobre os serviços, as atividades e os produtos considerados essenciais pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o pleno funcionamento das cadeias produtivas de alimentos e bebidas, para assegurar o abastecimento e a segurança alimentar da população brasileira enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da covid-19
Portaria nº 123, de 30 de março de 2020	Institui no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, o Comitê de Crise (CC-AGRO-COVID19) com a finalidade monitorar e propor estratégias para minimizar os impactos do coronavírus na produção agrícola e no abastecimento de alimentos para a população brasileira
Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da

	emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020
Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica
Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020	Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus - covid-19
Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020	Aprova a Nota Técnica nº 20/2020, que traz orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da covid-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
Instrução Normativa nº 29, de 23 de abril de 2020	Estabelece os requisitos para o livre comércio de produtos de origem animal, inspecionados por consórcio público de Municípios
Medida Provisória nº 957, de 24 de abril de 2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 500.000.000,00, para o fim que especifica
Resolução nº 4.810, de 30 de abril de 2020	Estabelece medidas de caráter emergencial para os procedimentos relativos à concessão, ao controle e à fiscalização das operações de crédito rural em decorrência das medidas de distanciamento social adotadas para mitigar os impactos da pandemia provocada pela covid-19
Recomendação nº 034, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), divulgada em 7 de maio de 2020	Recomenda medidas para garantir uma produção sustentável, distribuição e doação de alimentos, com respeito à natureza e aos direitos dos agricultores familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais
Portaria nº 385, de 13 de maio de 2020	Dispõe sobre repasse emergencial de recursos federais para a operacionalização de ações de incremento à segurança alimentar e nutricional aos usuários do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, no âmbito da União, dos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN, em decorrência de infecção humana pelo novo coronavírus, covid-19
Portaria nº 387, de 15 de maio de 2020	Altera a Portaria nº 335, de 20 de março de 2020, para acrescentar medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de

	2004, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020	Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências
Resolução nº 86, de 28 de setembro de 2020	Dispõe acerca da destinação dos produtos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da modalidade Formação de Estoques, ao amparo de medidas emergenciais aos Agricultores Familiares em razão da pandemia de covid-19
Medida Provisória nº 1.006, de 1 de outubro de 2020	Aumenta a margem de crédito consignado dos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social durante o período da pandemia de covid-19
Medida Provisória nº 1.045 de 27 de abril de 2021	Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações de trabalho
Portaria GM/MS nº 894, de 11 de maio de 2021 (capítulo III)	Institui, em caráter excepcional, incentivos financeiros federais de custeio no âmbito da Atenção Primária à Saúde, a serem transferidos, em parcela única, aos municípios e Distrito Federal, para enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) decorrente da covid-19
Decreto nº 10.713, de 7 de junho de 2021	Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.
Lei nº 14.179, de 30 de junho de 2021	Estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e para mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da covid-19; e revoga dispositivos das Leis nos 8.870, de 15 de abril de 1994, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)
Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021	Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências

Lei Nº 14.275 de 23 de dezembro de 2021	Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos da covid-19; altera as Leis n.º 13.340, de 28 de setembro de 2016, e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho II)
Decreto nº 10.931, de 10 de janeiro de 2022.	Institui o Comitê Gestor dos Planos de Enfrentamento da covid-19 para os Povos Indígenas

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

### 3 OBJETIVOS

#### 3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as dificuldades encontradas para a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional durante a pandemia da covid-19, estratégias de enfrentamento adotadas e proposições para reorientação desta política, descritas na literatura científica.

#### 3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar as dificuldades encontradas para a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional durante a pandemia da covid-19 descritas na literatura científica;
  - b) Descrever as estratégias de enfrentamento adotadas para a redução das dificuldades na execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional durante a pandemia da covid-19 descritas na literatura científica;
  - c) Apresentar as proposições descritas pelos autores dos estudos para reorientação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Resultados

## 4 MÉTODO

### 4.1 TIPO DE ESTUDO

Trata-se de uma revisão integrativa, com o objetivo de reunir e sintetizar os resultados de publicações científicas relacionadas às dificuldades e estratégias adotadas para a execução da PNSAN durante a pandemia da covid-19, além das proposições apresentadas nestas.

A revisão integrativa consiste na mais ampla abordagem metodológica referente às revisões, configurando-se como um tipo de revisão que reúne análise de múltiplos estudos publicados, de diferentes metodologias, com o propósito de obter um profundo entendimento de um determinado fenômeno, baseando-se em estudos anteriores. Combinando dados da literatura teórica e empírica, incorporando um leque de propósitos, contribuindo a gerar um panorama consistente e compreensível para: definição de conceitos, revisão de teorias e evidências, discussão sobre métodos e resultados de pesquisas, apontar lacunas de conhecimento que precisam ser preenchidas com a realização de novos estudos (SOARES *et al.*, 2014; MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008; SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010).

### 4.2 ETAPAS DA REVISÃO INTEGRATIVA

A presente revisão foi conduzida por etapas, constituídas mediante a adaptação das recomendações *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA). Sendo assim, a revisão foi constituída pelas seguintes etapas: identificação do tema e seleção da questão de pesquisa para a elaboração da revisão integrativa; estabelecimento dos critérios para inclusão e exclusão de estudos; definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados, de modo a permitir a categorização dos achados; avaliação dos estudos incluídos; interpretação dos resultados; e elaboração da apresentação da revisão/síntese do conhecimento (PRISMA, 2018).

#### 4.2.1 Pergunta de pesquisa

Quais as dificuldades encontradas para a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) durante a pandemia da covid-19, as estratégias de enfrentamento adotadas e as proposições para reorientação desta política?

#### 4.2.2 Critérios de elegibilidade

Considerou-se todas as produções científicas que tivessem, em seu conteúdo, o contexto da pandemia e sua relação com a execução da PNSA. Foram incluídos artigos publicados a partir de 2020 até julho de 2022; nos idiomas inglês, português ou espanhol; e, independente do desenho e qualidade metodológica. Os critérios de exclusão adotados foram resumos publicados em revistas ou anais de evento, e aquelas repetidas nas bases de dados exploradas.

#### 4.2.3 Fontes de informação e estratégia de busca

A busca dos estudos foi realizada entre os meses de maio a julho de 2022 nas bases eletrônicas da Literatura Latino-Americano e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), *Medical Literature Analysis and Retrieval System Online* (MEDLINE/PubMed), Scopus (Elsevier) e Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A estratégia de busca empregada na base de dados LILACS e Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) utilizou os seguintes descritores na língua portuguesa, reconhecidos pelos sistemas de *Descritores em Ciências da Saúde* (DeCS): “segurança alimentar e nutricional” AND “políticas públicas” AND Brasil.

Para a busca no MEDLINE/PubMed e *Scopus* (Elsevier) foram utilizados os descritores na língua inglesa, reconhecido pelo *Medical Subjects Headings* (MeSH): “Food and nutrition security” AND “Public Policies” AND Brazil.

As estratégias de busca utilizadas estão expostas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Estratégia de busca: Revisão Integrativa

BASES DE DADOS	ESTRATÉGIA DE BUSCA
LILACS CAPES	“Segurança alimentar e nutricional” AND “Políticas públicas” AND Brasil
MEDLINE/PUBMED SCOPUS	“Food and nutrition security” AND “Public Policies” AND Brazil

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

#### 4.2.4 Seleção dos Estudos

Inicialmente, os estudos identificados foram avaliados por meio da análise dos títulos, descartando as pesquisas duplicadas nas bases de dados, além daquelas que não tinham implicação com os objetivos desta dissertação. Em seguida, procedeu-se com a leitura dos resumos, selecionando aqueles que não preenchiam os critérios de inclusão delimitados nesta pesquisa. Por fim, através da leitura na íntegra, foram selecionadas as pesquisas que dialogavam com os objetivos da pesquisa aqui empreendida, de modo que culminou na amostra final incluída nesta revisão integrativa.

Todos os estudos identificados por meio da estratégia de busca foram inicialmente avaliados por meio da análise dos títulos e dos resumos, seguindo os critérios de elegibilidade. Foram selecionados aqueles que preenchiam os critérios para responder à pergunta desta pesquisa.

A seleção dos estudos foi realizada, primeiramente, por um único revisor, sendo que as dúvidas concernentes a estes buscaram ser sanadas com um segundo avaliador. Todo processo de seleção dos estudos, com motivos e quantidade de exclusão em cada etapa, foi elencado no fluxograma apresentado na Figura 3, adaptado das recomendações do PRISMA (2018).

#### 4.2.5 Extração e Análise dos Dados/Conteúdos

Para caracterizar os artigos incluídos na revisão, foram extraídas as seguintes informações: título; autor/ano, local de realização do estudo, tipo de estudo, amostra e objetivos. Já para aprofundamento da PNSAN, foram extraídas informações sobre

as dificuldades para execução da referida política no contexto da pandemia da covid-19, as estratégias de enfrentamento adotadas pelo governo federal com vistas a redução das dificuldades e as proposições citadas nos estudos para reorientação da PNSAN.

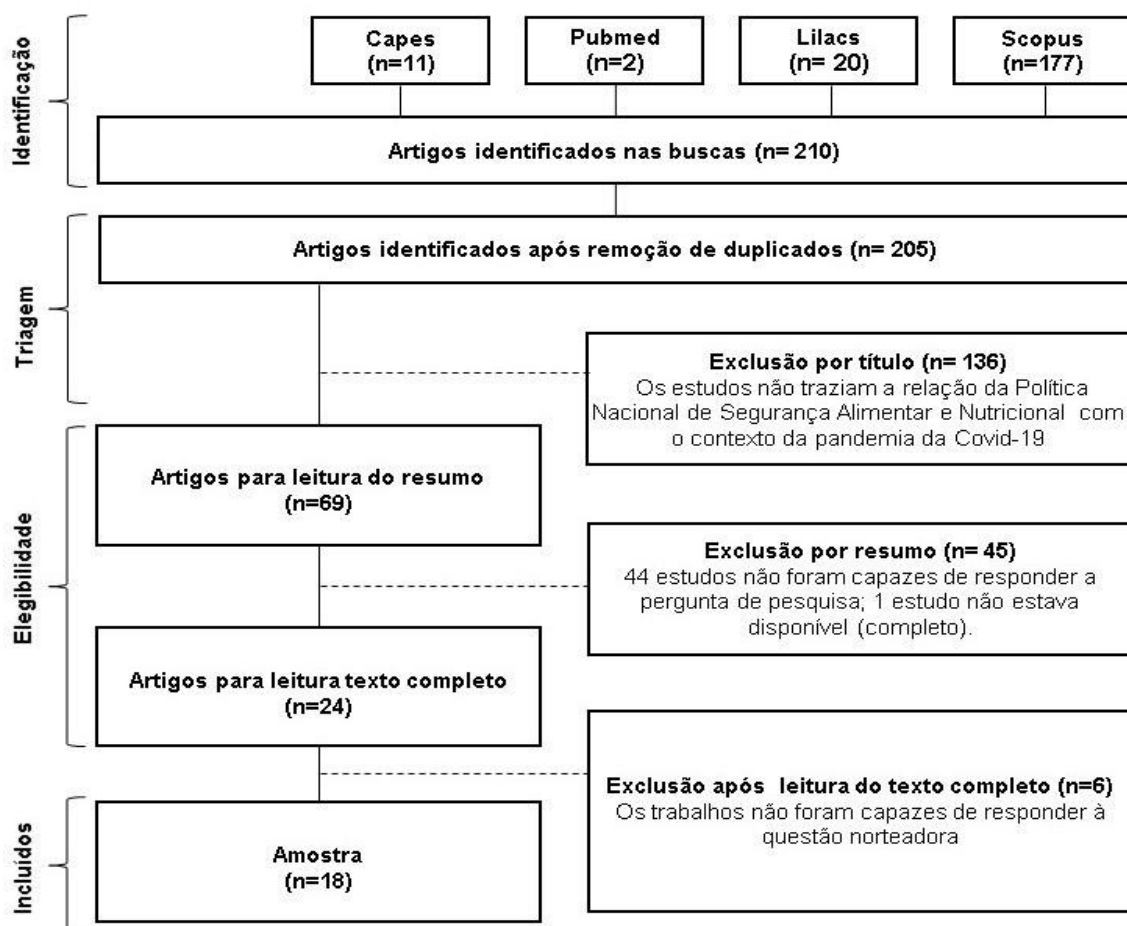
Tais dados foram sistematizados mediante a utilização do instrumento para coleta de dados disposto no Apêndice A desta dissertação e apresentados em forma de quadros (Quadros 3, 4, 5, 6 e 7) na seção 5 e no Apêndice C.

Para compilar e apresentar os resultados acerca das dificuldades, estratégias e proposições, foi utilizada a técnica de Análise Textual Discursiva proposta por Moraes e Galiazzi (2006). Deste modo, tendo como ponto de partida os objetivos da presente pesquisa, inicialmente os dados coletados foram analisados e separados por unidades de sentidos, posteriormente, agrupados por similaridade, de modo que possibilitou o estabelecimento das categorias de análises que serão discutidas na seção 6 desta dissertação.

## 5 RESULTADOS

Foram encontrados nas bases de dados 210 publicações, sendo 11 originários da base de dados CAPES, 20 da LILACS, 177 da SCOPUS e 2 da MEDLINE/PubMed. Após exclusão dos estudos duplicados na base de dados, perfizeram um total de 205 publicações para serem avaliadas, seguindo os parâmetros definidos. Destes, 18 estudos demonstraram satisfazer os critérios de inclusão, bem como possuírem elementos necessários para responder à questão norteadora proposta. Todo o processo de seleção que resultou na inclusão destas está apresentado no fluxograma a seguir (Figura 3).

Figura 3 – Fluxograma adaptado do processo de seleção e inclusão dos estudos baseado no PRISMA-ScR<sup>7</sup>



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

<sup>7</sup> Quanto ao estudo excluído por ausência de texto disponível (n=1), enfatiza-se que fora realizada tentativa de contato com o autor da pesquisa a fim de solicitar o texto completo, contudo, esta não foi exitosa.

Ao analisar as características dos estudos selecionados para esta revisão, observou-se que de forma predominante, os artigos foram publicados no ano de 2020 (n=13), seguido de 2021 (n=4) e 2022 (n=01). A maioria das pesquisas (n=13) trouxe em seu conteúdo discussões que refletiram a realidade da execução da PNSAN a nível do contexto brasileiro. Os demais artigos retrataram as particularidades de alguns estados e cidades brasileiras: 1 discutiu a realidade dos estados do Amazonas, Pará e São Paulo; 1 do Rio Grande do Norte; e 3 descreveram realidades de 2 cidades do estado do Paraná (n=2 da cidade de Foz do Iguaçu e n=1 do município de Almirante Tamandaré).

Em cinco estudos, a metodologia adotada foi a abordagem qualitativa, através de aplicação de entrevistas, questionários, fóruns de discussão e conversas com uma determinada amostra, como: gestores, técnicos e pesquisadores rurais; agricultores familiares, comerciante de alimentos, nutricionistas, profissionais acadêmicos; representantes do governo e da sociedade civil (Quadro 3). Ainda com base no desenho metodológico dos estudos selecionados, oito eram revisão de literatura científica, e cinco tratavam de pesquisa de análise documental de publicações oficiais dos governos (atos normativos, portarias, decretos, resoluções, sites e portais), conforme disposto no Quadro 4.

Quadro 3 - Caracterização das pesquisas qualitativas, quanto à autoria, ano publicação, local da pesquisa, tipo de estudo, amostra e objetivos.

AUTOR/ANO	LOCAL	TIPO DE ESTUDO	AMOSTRA	OBJETIVOS
Futemma <i>et al.</i> (2021)	Brasil	Pesquisa qualitativa	Gestores e técnicos que trabalham diretamente com pequenos produtores rurais	Identificar e entender o impacto da covid-19 sobre os pequenos produtores rurais.
Garcia; Zimmermann; Eleuterio (2020)	Foz do Iguaçu-Paraná	Pesquisa qualitativa	Agricultores, representante de empresa de entrega de alimentos, especialistas e profissionais ligados a organizações acadêmicas e da sociedade civil	Descrever as estratégias em curso de agricultores familiares urbanos e periurbanos para se adaptar às mudanças nas cadeias locais de abastecimento de alimentos após a suspensão temporária de mercados de agricultores e programas governamentais direcionados a agricultura de pequena escala.
Sambuichi <i>et al.</i> (2020)	Brasil	Pesquisa qualitativa	Representantes do Ministério da Cidadania, da Companhia Nacional de Abastecimento e da Articulação Nacional de Agroecologia	Abordar o potencial do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como ferramenta para mitigar os impactos econômicos e sociais da covid-19 no Brasil.
Santos; Torres (2022)	Almirante Tamandaré-Paraná	Pesquisa qualitativa	Agricultores familiares	Analisar quais os efeitos do acesso ao mercado institucional brasileiro na SAN de agricultores familiares do município de Almirante Tamandaré.
Zimmermann; Eleuterio; García (2021)	Foz do Iguaçu-Paraná	Pesquisa qualitativa	Atores ligados a agricultura familiar e a alimentação escolar, agricultores familiares, comerciante de produtos orgânicos, nutricionistas, representantes de cooperativa, e pesquisadores da região	Entender o funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na coordenação e reorganização durante a pandemia de covid-19.

Quadro 4 - Caracterização das pesquisas de revisão de literatura e documental, quanto à autoria, ano publicação, local da pesquisa, tipo de estudo e objetivos.

AUTOR/ANO	LOCAL	TIPO DE ESTUDO	OBJETIVOS
Alpino <i>et al.</i> (2020)	Brasil	Revisão de literatura	Analisar as primeiras ações, em âmbito federal, do governo brasileiro para a mitigação dos efeitos da pandemia que podem repercutir na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), considerando as recentes mudanças institucionais das políticas e programas.
Amorim; Junior; Bandoni (2020)	Brasil	Revisão de literatura	Analisar a contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para o enfrentamento da fome e da insegurança alimentar (IA), ao propor um conjunto de estratégias para que o PNAE possa garantir a alimentação dos escolares neste momento de crise.
Araújo; Calazans (2020)	Rio Grande do Norte	Pesquisa documental	Analisar as estratégias de intervenção adotadas pela gestão pública frente à crise desencadeada pela covid-19 para redução da Insegurança Alimentar (IA), baseado em um estudo de caso no Rio Grande do Norte.
Carvalho <i>et al.</i> (2020)	Brasil	Revisão de literatura	Expor a situação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil no contexto da pandemia de covid-19, fazendo uma análise crítica desse cenário e sugerindo caminhos para avançar.
Cavalli <i>et al.</i> (2020)	Brasil	Revisão de literatura	Discutir os efeitos das medidas de contenção da covid-19 na produção e distribuição de alimentos da agricultura familiar e estratégias para fortalecer esse setor.
Correa <i>et al.</i> (2020)	Brasil	Pesquisa documental	Identificar e discutir estratégias de execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) adotadas pelas gestões estaduais durante a pandemia da covid-19.
Gurgel <i>et al.</i> (2020)	Brasil	Pesquisa documental	Identificar as estratégias governamentais implementadas no Brasil para prover o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável em contextos de elevada vulnerabilidade social frente à covid-19.
Martinelli <i>et al.</i> (2020)	Brasil	Revisão de literatura	Refletir sobre as estratégias para a promoção da alimentação saudável, adequada e sustentável no Brasil para o enfrentamento da covid-19.
Neves <i>et al.</i> (2021)	Brasil	Pesquisa documental	Apresentar os desdobramentos preliminares da pandemia de covid-19 sobre o desemprego, a pobreza e a fome no Brasil.
Pereira; Oliveira (2020)	Brasil	Revisão de literatura	Discutir a relação entre pobreza e insegurança alimentar e a pandemia de Covid-19, além de apresentar possíveis estratégias e ações para aumentar a proteção social no combate a essas condições no atual contexto epidemiológico.
Recine <i>et al.</i> (2020)	Brasil	Revisão de literatura	Trazer reflexões sobre a trajetória do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), as repercussões de sua extinção no último ano e o projeto de desmonte das políticas de proteção social no Brasil, com graves desdobramentos quando o país atravessa uma crise de saúde pública em decorrência da pandemia da covid-19.
Ribeiro-Silva <i>et al.</i> (2020)	Brasil	Pesquisa documental	Discutir as repercussões da Covid-19 na situação de Segurança Alimentar Nutricional (SAN) e sua interface com políticas de proteção social.
Silva; Souza; Santos (2021)	Brasil	Pesquisa documental	Fazer uma breve análise histórica do surgimento do conceito de alimento agroecológico, inicialmente focado na Segurança Alimentar Nutricional (SAN).

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Após a leitura individual de cada pesquisa selecionada e extração dos conteúdos (por meio do preenchimento do quadro constante no Apêndice C) com obtenção das unidades de sentido, foi possível estabelecer categorias de análise para as dificuldades, estratégias de enfrentamento e proposições descritas nos materiais científicos.

Na análise das dificuldades para execução da PNSAN durante a pandemia, emergiram as seguintes categorias: 1 - redução ou a perda da fonte de renda pelos indivíduos, em função do aumento do desemprego; 2 - descontinuidade e/ou fragilização do PNAE e do PAA ocasionada, principalmente, em virtude das medidas de isolamento social imposta para enfrentar a propagação da covid-19; 3 – desmonte que já vinha acometendo a referida política; e 4 – sobrecarga dos serviços de saúde (Quadro 5).

Quadro 5 - Dificuldades para execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional durante a pandemia da covid-19

<b>CATEGORIAS DE ANÁLISE</b>	<b>DIFICULDADES – UNIDADES DE SENTIDO</b>
Diminuição ou perda das fontes de renda pelos usuários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento do desemprego</li> </ul>
Descontinuidade e/ou fragilização de alguns programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</li> <li>• Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</li> </ul>
Desmonte que vinha acometendo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)</li> <li>• Não realização da VI Conferência Nacional Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)</li> <li>• Ausência do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)</li> <li>• Insuficiência de recursos financeiros para operacionalização dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)</li> <li>• Morosidade por parte do governo em estabelecer instrumentos normativos para execução de programas de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto da covid-19</li> </ul>
Sobrecarga dos serviços de saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprometimento em relação a identificação dos casos de Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) pela Atenção Primária à Saúde</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

As estratégias lançadas pelo governo federal a fim de enfrentar as dificuldades de modo a combater a insegurança alimentar e nutricional acentuada pela covid-19, foram reunidas em três grandes grupos/categorias, e estão descritas no Quadro 6.

Quadro 6 - Estratégias de enfrentamento adotadas para redução das dificuldades na Política de Segurança Alimentar e Nutricional durante a pandemia da covid-19

CATEGORIAS DE ANÁLISE	ESTRATÉGIAS PARA ENFRENTAMENTO
Assegurar a renda dos usuários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promulgação da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020</li> <li>• Medida Provisória nº 950, de 8 abril de 2020</li> <li>• Alteração na gestão do Programa Bolsa Família</li> <li>• Alteração na gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC)</li> <li>• Publicação da Portaria nº 387, de 15 de maio de 2020</li> <li>• Publicação da Medida Provisória nº 950, de abril de 2020</li> <li>• Publicação da Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020</li> <li>• Concessão de aporte financeiro destinado a pequenas e médias empresas</li> <li>• Liberação de linhas crédito destinada aos pequenos empreendedores, cooperativas e informais</li> </ul>
Assegurar o abastecimento e o acesso aos alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicação da Portaria nº 385, de 13 de maio de 2020</li> <li>• Mecanismos de monitoramento dos principais equipamentos de abastecimento de alimentos</li> <li>• Distribuição de cestas básicas a segmentos populacionais específicos</li> <li>• Distribuição de água</li> <li>• Estratégias para o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</li> <li>• Adequação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</li> <li>• Reconfiguração do Programa Restaurante Popular (PRP)</li> </ul>
Fomento a processos de educação alimentar e nutricional, e ações de alimentação e nutrição articulada com o campo da Saúde Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicação de materiais educativos por parte da Secretaria de Vigilância em Saúde e da Secretaria de Atenção Primária à Saúde, no contexto da pandemia</li> <li>• Divulgação do Ofício Circular nº 3, que propôs recomendações da Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição – (CGAN)</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

No que diz respeito as proposições para reorientação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, os conteúdos descritos pelos autores dos estudos explorados, permitiram separar as proposições em oito categorias, sendo estas relacionadas ao aprimoramento da gestão direta e execução da política em questão, bem como de programas já existentes e de ações de educação alimentar e nutricional (Quadro 7).

Quadro 7 - Proposições para reorientação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CATEGORIAS DE ANÁLISE	PROPOSIÇÕES
<p>Gestão direta da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação e fortalecimento de ações abrangentes e universais, destinadas à proteção social</li> <li>• Necessidade de articulação entre os três níveis de governo, e interlocução destes com as organizações da iniciativa privada</li> <li>• Necessidade de serem pensadas ações específicas para os grupos acometidos com maiores índices de insegurança alimentar</li> <li>• Fomento de ações que incentivem a adoção de estilos de vida saudáveis e a prática de atividade física</li> <li>• Maior utilização da Atenção Primária à Saúde</li> <li>• Recomposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)</li> <li>• Elaboração do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)</li> <li>• Inclusão de estratégias de gestão de crises associadas a política públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)</li> </ul>
<p>Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de implementação de ações governamentais com vistas a solucionar os problemas enfrentados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</li> <li>• Ampliação da compra de alimentos fornecidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</li> <li>• Ampliação dos processos de aquisição de alimentos para abastecer os equipamentos públicos de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)</li> <li>• Aumento dos editais de compra voltados ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para compra de alimentos</li> <li>• Concessão de crédito rural de assistência técnica e extensão rural</li> <li>• Ampliação das ações do PAA, e um maior investimento de recursos financeiros</li> <li>• Que, nos anos posteriores a pandemia, sejam disponibilizados recursos adicionais ao programa</li> <li>• Elaboração de instrumentos de informação que disponha de protocolos sanitários e procedimentos gerais que devem ser seguidos pelos agricultores durante a pandemia</li> <li>• Estímulo à produção local, e a distribuição de alimentos pela agricultura familiar</li> <li>• Que sejam estabelecidos instrumentos normativos que fortaleçam a comunicação entre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</li> </ul>
<p>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia da universalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</li> <li>• Que seja disponibilizado aos municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e muito baixo, auxílio emergencial, para melhor execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</li> <li>• Maior incentivo à aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar com a utilização de recurso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicação da versão curta da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) na ocasião da matrícula/rematrícula dos alunos</li> <li>• Ampliação do valor <i>per capita</i> diário repassado a cada aluno que apresenta Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN)</li> <li>• Manutenção do Auxílio Emergencial aos municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e muito baixo, mesmo após a pandemia</li> <li>• Continuidade do atendimento aos alunos com alimentação durante as férias e o recesso escolar, e até mesmo após o término da pandemia</li> <li>• Intervenção do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) junto ao Ministério Público e a Defensoria Pública para que os alunos não beneficiários do Programa Bolsa Família também possam ser beneficiados com os alimentos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante a suspensão de aulas</li> <li>• Necessidade de um maior investimento financeiro no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a ampliação de sua cobertura</li> </ul>
Programa Restaurante Popular (PRP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação da cobertura dos equipamentos Restaurantes Populares</li> </ul>
Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)</li> </ul>
Programas de Transferência de Renda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação dos critérios para recebimento do auxílio, em consonância com as particularidades e limitações vivenciadas por determinados segmentos populacionais</li> <li>• Necessidade de concessão de renda mínima aos produtores, em especial, aos pequenos produtores, durante a pandemia</li> <li>• Ampliação e o fortalecimento das ações do governo voltadas a promoção da renda dos usuários em situação de vulnerabilidade social</li> </ul>
Fomento a ações de educação alimentar e nutricional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento de estratégias de educação alimentar e nutricional, por parte da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)</li> <li>• Reformulação dos Guias Alimentares</li> </ul>
Outras proposições	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de monitoramento das cadeias produtivas de alimentos e produtos agrícolas</li> <li>• Monitoramento das perdas de emprego e de renda</li> <li>• Monitoramento do estado nutricional dos usuários</li> <li>• Aplicação dos ganhos que os bilionários tiveram com a pandemia, na área da saúde e da alimentação</li> <li>• Fomento de políticas que estimulem o armazenamento de alimentos na esfera municipal</li> <li>• Necessidade de investigação de evidências ainda desconhecidas acerca da relação entre vulnerabilidade social e a infecção pela covid-19</li> </ul> <p>Necessidade de desenvolvimento de estratégias com vistas a fortalecer a agricultura familiar, viabilizar o retorno dos estoques reguladores, e potencializar a formação de hortas urbanas e comunitárias.</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

## 6 DISCUSSÃO

Considerando os objetivos que nortearam esta pesquisa, os dados provenientes da análise dos dezoito artigos incluídos na presente revisão integrativa foram reunidos em três grupos de discussão, como se encontra disposto a seguir:

Grupo1- versa sobre as dificuldades encontradas nos estudos analisados, no que diz respeito a execução da PNSAN no contexto da Covid-19;

Grupo 2- apresenta a discussão sobre as estratégias de enfrentamento adotadas pelas três esferas de governo; e,

Grupo 3- apresenta as proposições para reorientação da supracitada política.

### 6.1 DIFICULDADES PARA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN) DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Nesta seção são discutidas as dificuldades descritas nos estudos analisados para execução da PNSAN no contexto do momento pandêmico ocasionado pelo novo coronavírus. Neste sentido, torna-se imperioso destacar que, algumas das dificuldades abaixo apresentadas, já existiam no cenário pré-pandemia, sendo, portanto, acentuadas diante deste momento gerador de grave crise sanitária e econômica.

#### 6.1.1 Diminuição ou perda das fontes de renda pelos indivíduos

A garantia da SAN está intrinsecamente associada à questão da renda dos indivíduos. Tal associação foi confirmada nos diversos estudos analisados, os quais destacaram a influência da covid-19 para o aumento do desemprego e alterações no mundo do trabalho e, conseqüentemente, no agravamento da pobreza, das desigualdades e das vulnerabilidades sociais pré-existentes, demarcando um panorama com elevação no índice de IAN vivenciada pela população (ARAÚJO; CALAZANS, 2020; CARVALHO *et al.*, 2020; CORREA *et al.*, 2020; GARCIA; ZIMMERMANN; ELEUTERIO, 2020; MARTINELLI *et al.*, 2020; GURGEL *et al.*, 2020; SAMBUICHI *et al.*, 2020; SILVA; SOUZA; SANTOS, 2021; SANTOS; TORRES *et al.*, 2022). Assim, “[...] admite-se que a insegurança alimentar e nutricional no Brasil esteja condicionada pela relação entre

a renda e o preço dos alimentos, fator fundamental para definir a falta de acesso à alimentação (SILVA; SOUZA, SANTOS, 2021, p.176).

Silva, Souza e Santos (2021) ainda chamam atenção para o fato de que com alta do desemprego, algumas pessoas deixaram de receber vales alimentação e de se beneficiarem da alimentação ofertada em seus locais de trabalho, o que, por sua vez, desencadeou uma abrupta redução do padrão de vida e, conseqüentemente, uma alteração extrema nos padrões alimentares destes indivíduos.

Assim, diante da crise econômica e da elevação dos preços dos alimentos, a manutenção da alimentação costumeira ficou fragilizada, desencadeando níveis de IAN na população brasileira (CARVALHO *et al.*, 2020; SILVA; SOUZA; SANTOS, 2021; SANTOS; TORRES, 2022).

O aumento da inflação atingiu principalmente aqueles que ganham menos, e como as compras de alimentos costumam ser a maior parcela dos gastos das famílias mais pobres, aqueles que já eram despossuídos são novamente os maiores prejudicados (SILVA; SOUZA; SANTOS, 2021, p. 179).

Além disso, os efeitos negativos da covid-19 sobre a garantia da SAN, agravados pela elevação do subemprego e do desemprego, foram sentidos, principalmente, pelos indivíduos mais pobres e, conseqüentemente, por aqueles que se encontravam em maiores condições de vulnerabilidades sociais (GURGEL *et al.*, 2020).

Tal cenário se tornou ainda mais caótico, se avaliado à luz dos cortes no número dos beneficiários do PBF, que vem ocorrendo nos últimos anos, conforme assinalam Corrêa *et al.* (2020), Alpino *et al.* (2020) e Neves *et al.*, (2021), tendo em vista a importância deste programa de transferência de renda para mitigar as dificuldades de acesso aos alimentos.

### **6.1.2 Descontinuidade e/ou fragilização de alguns programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)**

Em função da pandemia, houveram diversas alterações relativas a disponibilidade, ao acesso, e ao consumo de alimentos, sendo este período marcado pelo alto consumo de alimentos ultraprocessados, dificultando a garantia do DHAA por parte dos gestores da PNSAN (ALPINO *et al.*, 2020; CARVALHO *et al.*, 2020; MARTINELLI *et al.*, 2020; NEVES *et al.*, 2021; ARAÚJO; CALAZANS, 2020; SAMBUICHI *et al.*, 2020; RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020; PEREIRA; OLIVEIRA, 2020). A esse respeito, Calazans e Araújo (2020) e Neves *et al.* (2021) discorrem que, as famílias em situação de vulnerabilidade social foram as que mais foram acometidas com tal problemática.

Necessário se faz refletir que, a ruptura relativa as cadeias de produção e comercialização da agricultura familiar no contexto local, o fechamento dos dispositivos de venda e comercialização de alimentos advindos desta área, as limitações na produção de alimentos e no transporte dos produtos provenientes da agricultura familiar, incidiram diretamente na geração de renda e no atendimento das necessidades básicas da população (PEREIRA; OLIVEIRA, 2020).

Outra questão (também interligada ao exposto acima) diz respeito a ausência de mão de obra ocasionada frente a necessidade do isolamento social que, por sua vez, influenciou na produção de alimentos e, conseqüentemente, contribuiu para aumentar a IAN durante o período mais crítico da pandemia e também após este (PEREIRA; OLIVEIRA, 2020).

Além disso, em função deste cenário, outros determinantes para a garantia da SAN foram comprometidos, exigindo respostas efetivas por parte do estado, como é o caso do acesso regular e permanente à água, saneamento e higiene (PEREIRA; OLIVEIRA, 2020).

Assim, conforme será discutido abaixo, a descontinuidade e/ou fragilização do PNAE e do PAA foram destacadas, em diversos estudos analisados, como questão que comprometeu a disponibilidade, o acesso e o consumo de alimentos pelos usuários da PNSAN, e que, conseqüentemente, incidiu de forma prejudicial para a execução

desta política, razão pela qual, nos primeiros meses da pandemia, foram elaborados, por parte do governo, instrumentos para diminuir tais efeitos, conforme discutido na seção 6.2 desta dissertação.

#### 6.1.2.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Inicialmente, o isolamento social imposto para combater a transmissão do novo coronavírus, pandemia da covid-19, fez com que a partir de março de 2020, sobre influência da publicação da Portaria nº 356 do Ministério da Saúde, iniciasse o fechamento das escolas, e logo, com que um expressivo quantitativo de alunos das escolas da educação básica pública ficassem sem o acesso às refeições diárias disponibilizadas por meio da execução do PNAE (GURGEL *et al.*, 2020; CARVALHO *et al.*, 2020; CORREA *et al.*, 2020; GARCIA; ZIMMERMANN; ELEUTERIO, 2020; ZIMMERMANN; ELEUTERIO; GARCÍA, 2021; SANTOS; SOUZA; SANTOS, 2021; SAMBUICHI *et al.*, 2020; FUTEMMA *et al.*, 2021).

Sambuichi *et al.* (2020) reforçam a importância do PNAE para a promoção da SAN, sobretudo, em tempos de pandemia. Argumentam que, para muitos indivíduos, a suspensão das aulas nas escolas públicas implicou na descontinuidade ou na fragilização do acesso à alimentação, gerando efeitos nefastos no aspecto quantitativo e qualitativo da alimentação dos alunos e de suas famílias.

Amorim, Júnior e Bandoni (2020) também refletem que, diante da descontinuidade das aulas, a manutenção da aquisição dos alimentos provenientes da agricultura familiar e a qualidade dos alimentos fornecidos constituíram-se enquanto objeto de preocupação de atores envolvidos com a promoção da SAN. Por isso, apregoam que, a despeito das dificuldades que se apresentam para a execução do PNAE, decorrentes da covid-19, a oferta variada de alimentos saudáveis deve ser priorizada, assim como, determinados grupos de alimentos devem ser restringidos e proibidos.

#### 6.1.2.2 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA, além de ser uma fonte considerável de geração de renda para os agricultores familiares, também beneficia indivíduos e famílias em situação de IAN, por meio do

banco de alimentos e das cozinhas públicas, por exemplo (AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020; GARCIA; ELEUTERIO; ZIMMERMANN, 2021; SAMBUICHI *et al.*, 2020). Em que pese a sua relevância, Garcia, Eleuterio, Zimmermann (2021) citam a suspensão deste programa em âmbito municipal, logo nos meses iniciais da pandemia, em virtude da dificuldade para adequação as novas exigências impostas pela necessidade de cumprimento do isolamento social.

É importante reforçar também o quanto o fechamento das escolas contribuiu para a redução e a perda na comercialização dos alimentos pelo PAA, uma vez que, parte considerável destes são destinados ao atendimento do PNAE e, com a suspensão das aulas, muitos contratos do PNAE para aquisição de alimentos do PAA foram reduzidos, suspensos ou até mesmo cancelados (CAVALLI *et al.*, 2020; ZIMMERMANN; ELEUTERIO; GARCÍA, 2021; FUTEMMA *et al.*, 2021). Tal questão, segundo Zimmermann, Eleuterio e García (2021), poderia ser minimizada se a interlocução entre este programa e o PNAE fosse mais forte.

Além da associação do fechamento das escolas com as dificuldades para comercialização dos alimentos produzidos no contexto do PAA, tem-se também a redução do funcionamento dos restaurantes populares, feiras, mercados institucionais, e escolas públicas, considerados importantes serviços que absorvem parte significativa dos alimentos produzidos pelo programa aqui discutido. Além disso, outro fator que afetou o processo de comercialização destes produtos refere-se à descontinuidade dos transportes públicos e privados, que transitam do meio rural para o urbano (CAVALLI *et al.*, 2020; SAMBUICHI *et al.*, 2020; RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020).

As dificuldades ocasionadas pela pandemia e colocadas para o PAA, não apenas influenciaram na redução da renda dos agricultores familiares, mas também no acesso à alimentação adequada por parte de indivíduos em situação de vulnerabilidade social (beneficiados com o programa), concedendo espaço para o aumento do consumo de alimentos ultraprocessados (SAMBUICHI *et al.*, 2020).

Torna-se oportuno lançar luz em um dos achados da pesquisa de Santos e Torres (2022), quando estes correlacionam a fragilização do PAA gerada pela pandemia, e a

presença de insegurança alimentar e nutricional entre agricultores familiares, de modo que atestam a relação do quesito renda com a promoção da SAN.

### **6.1.3 O desmonte que já vinha acometendo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)**

Outra dificuldade identificada nesta revisão corresponde ao desmonte que já vinha acometendo as políticas sociais como um todo, propiciando a redução da proteção social e a fragilização da execução de políticas públicas de SAN e logo a garantia do DHAA, por meio, por exemplo, de drásticos cortes orçamentários e enfraquecimento de espaços de diálogo e controle social, abarcando a sociedade civil e o Estado, como é o caso da extinção do CONSEA ( CARVALHO *et al.*, 2020; ALPINO *et al.*, 2020; ARAÚJO; CALAZANS, 2020; CORREA *et al.*, 2020; GARCIA; ZIMMERMANN; ELEUTERIO, 2020; RECINE *et al.*, 2020).

Assim, diante dos desmontes orçamentários e dos retrocessos relativos às políticas sociais já identificados antes mesmo da pandemia e não alterados durante esta, o enfrentamento das dificuldades geradas ou acentuadas pela covid-19 se tornaram ainda mais problemáticas (ALPINO *et al.*, 2020). A esse respeito, Carvalho *et al.* (2020) atestam que, as alterações políticas e institucionais, que resultaram no enfraquecimento da PNSAN, mesmo antes da covid-19, repercutiram, diretamente, na capacidade do governo de elaborar mecanismos com vistas a enfrentar os desafios gerados por essa crise epidemiológica, para a garantia da SAN da população.

A extinção do CONSEA (antes, a principal instância permanente da PNSAN), afetou diretamente a operacionalização do SISAN. Diante disso, a articulação intersetorial, permeada pela participação social, considerada tão importante para conceder respostas aos desafios gerados pela crise sanitária aqui discutida, mostrou-se enfraquecida, de modo que contribuiu para o aumento das desigualdades, da insegurança alimentar e de violações do DHAA (ALPINO *et al.*, 2020; RECINE *et al.*, 2020).

Junto com a inoperância da CAISAN, a extinção do CONSEA comprometeu o processo de monitoramento das políticas públicas de SAN, que se constitui como uma

das diretrizes estabelecidas pelo SISAN, tão necessário, principalmente, em tempos de pandemia (ALPINO *et al.*, 2020; RECINE *et al.*, 2020). Na interpretação de Carvalho *et al.* (2020), como consequência da extinção do CONSEA, o Brasil se encontra em risco eminente de voltar a ocupar lugar no Mapa da Fome<sup>8</sup>.

A não realização da VI Conferência Nacional SAN, também foi interpretada como aspecto que ocasionou dificuldades para a execução da PNSAN no contexto da pandemia, apontando para o enfraquecimento da participação social numa perspectiva propositiva e decisória e na condução desta política. Problematisa-se tal questão, pois, diante da necessidade de isolamento social, meios alternativos para realização de eventos, foram propostos e desenvolvidos, e diante do cenário causado pela covid-19, a realização desta conferência em um formato que online, por exemplo, teria que ter sido vista como urgente pelas entidades do governo federal (ALPINO *et al.*, 2020; RECINE *et al.*, 2020).

Outra dificuldade para a gestão da PNSAN, diante do cenário atual, diz respeito à ausência do III PLANSAN (influenciado pela não realização da conferência acima citada), e que se constitui como um dos principais instrumentos norteadores da política de SAN em território nacional, por nele conter metas a serem contempladas no planejamento e execução da PNSAN, com vistas a garantia do DHAA (ALPINO *et al.*, 2020; RECINE *et al.*, 2020; CARVALHO *et al.*, 2020). Neste sentido, embora se tenha a última publicação deste documento, que propõe ações para o período de 2016-2019, a publicação da terceira edição possibilitaria o desenvolvimento de ações mais coadunadas com as dificuldades que foram geradas ou agravadas pela pandemia.

#### 6.1.3.1 A insuficiência de recursos financeiros para a operacionalização dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

Com a covid-19, a forma de operacionalização de importantes programas de promoção da SAN foi alterada, de modo a elevar os gastos necessários para execução

---

<sup>8</sup> Um pequeno adendo se faz necessário, o estudo de Carvalho é pertinente ao cenário do ano 2020, contudo, no de 2022 o Brasil, infelizmente, retrocedeu os avanços da questão do controle da fome no país e voltou a figurar no mapa da fome da Organização das Nações Unidas (FALÇONI *et al.*, 2022). Disponível em: <https://uenf.br/portal/wp-content/uploads/2022/02/Boletim-14-O-Brasil-de-volta-ao-Mapa-da-Fome.docx-1.pdf>. Acesso em: 7 set. 2022.

dos programas no novo formato necessário para prevenir a interrupção destes. Entretanto, na fase inicial da pandemia não houve, por parte do governo federal, a preocupação em aumentar os valores repassados para a execução destes programas, conforme ventila Zimmermann, Eleuterio e García (2021) ao discutir sobre a execução do PNAE.

Amorim, Junior e Bandoni (2020) e Correa *et al.* (2020) mencionam que, muitos municípios não dispõem de recursos para complementar o valor repassado pelo governo federal para a operacionalização de ações emergenciais para a garantia da SAN, demandada em função das consequências da covid-19.

Sobre o exposto acima, a pesquisa de Gurgel *et al.* (2020) dá mais consistência para essa discussão, visto que, um dos resultados de seu estudo, sinaliza que, durante a fase crítica da covid-19, parte considerável dos estados e capitais brasileira não desenvolveram assistência especial para viabilizar o acesso aos alimentos por meio dos Restaurantes Populares e das cozinhas comunitárias, em virtude da ausência de financiamento destinado, exclusivamente, para a oferta dessa assistência.

#### 6.1.3.2 A morosidade por parte do governo em estabelecer instrumentos normativos para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Mais uma questão que dificultou a execução da PNSAN refere-se à morosidade<sup>9</sup> do governo em instituir instrumentos normativos para orientar a nova operacionalização do PNAE (necessária diante da suspensão das aulas), uma vez que, a suspensão das aulas começou logo após a publicação da portaria nº 356, de 11 março de 2020, e o respaldo legal que permitiu a execução do PNAE em seu novo formato foi concedido somente em 7 de abril, através da Lei nº 13.987 (AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020). Essa dificuldade sugere que a política de SAN não tem sido tratada como prioritária pelo Governo Federal.

---

<sup>9</sup> A esse respeito, chamamos a atenção do leitor para o fato de que, por tratar-se da experiência da fome, os vintes seis dias que transcorreram até a publicação da normativa que permitiu o atendimento aos alunos com alimentos advindos do PNAE durante a suspensão das aulas, deve ser interpretado como um longo período, já que, para muitos alunos, a merenda escolar é a única fonte de nutrição diária (UNICEF, 2021). Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/perda-de-mais-de-39-bilhoes-de-merendas-escolares-desde-o-inicio-da-pandemia-anuncia-crise-nutricional>. Acesso em: 10 set. 2022.

Tal atraso, certamente, fragilizou a operacionalização deste pelos municípios, os quais, partindo do reconhecimento da importância do programa para assegurar a SAN dos estudantes, continuaram fornecendo os alimentos aos escolares, mesmo diante da impossibilidade de utilizarem o recurso proveniente do referido programa (AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020).

Zimmermann, Eleuterio e Gárcia (2021) contribuem para o debate acima quando refletem sobre a execução do PNAE e do PAA no contexto da pandemia e pontuam que não apenas a demora, como também a falta de definição clara de diretrizes por parte do governo federal (identificada no início da pandemia), repercutiram de modo negativo na execução destes programas, resultando em divergências de informação e em perdas de alimentos, trazendo prejuízos para os agricultores produtores destes alimentos, para os estudantes atendidos pelo PNAE, e pessoas público-alvo das entidades de assistência social por meio do PAA.

#### **6.1.4 A sobrecarga dos serviços de saúde**

A partir do entendimento de que os serviços de saúde, em especial, a Atenção Primária à Saúde (APS), constituem-se como porta de entrada para a identificação e atenção às demandas vivenciadas pelas famílias no que diz respeito à SAN, discute-se ainda, a influência da sobrecarga dos serviços de saúde (agravada pelo avanço da covid-19, que aumentou a demanda dos serviços de saúde, sobretudo dos de média e alta complexidade) como aspecto que contribuiu para que os casos de IAN não fossem identificados durante o período inicial da pandemia (CARVALHO *et al.*, 2020). Tal análise ganha maior relevância, se considerado que a desnutrição pode reduzir a capacidade do sistema imunológico do organismo do indivíduo, elevando a possibilidade de ocorrência de complicações graves e a alta da mortalidade nos grupos mais vulneráveis (PEREIRA; OLIVEIRA, 2020).

## 6.2 ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO PARA REDUZIR AS DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN)

Nesta seção, tendo como ponto de partida as dificuldades identificadas na execução da PNSAN, propõe-se a discussão das estratégias de enfrentamento que o governo federal lançou mão para mitigar as dificuldades acima descritas.

### 6.2.1 Estratégias para assegurar a renda dos usuários

Com os efeitos ocasionados pela pandemia, parte expressiva da população brasileira pôde sentir a redução ou perda total da renda. Assim, reconhecendo a importância dos programas de transferência de renda ou da necessidade de renda mínima como mecanismos alternativos para reduzir a pobreza e a fome, e contribuir para manutenção do atendimento às necessidades, o governo federal dispôs de diversas estratégias para assegurar a renda de segmentos específicos da sociedade, e atuou com mais afinco nas ações de promoção da SAN já existentes (GURGEL *et al.*, 2020).

Dentre as estratégias destaca-se a promulgação da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que instituiu o auxílio emergencial para atender as necessidades dos trabalhadores autônomos, formais e informais, que não eram beneficiários de outros programas de transferência de renda, os quais, diante das necessidades de isolamento e, conseqüentemente, do fechamento de diversos postos de trabalho, se viram impossibilitados de continuarem exercendo suas atividades (ALPINO *et al.*, 2020; CARVALHO *et al.*, 2020; GURGEL *et al.*, 2020; NEVES *et al.*, 2021; PEREIRA; OLIVEIRA, 2020; RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020). Para Ribeiro-Silva *et al.* (2020), tal medida pode ser interpretada como uma condicionante para que a população em situação de vulnerabilidade social pudesse ter condições de cumprir com as medidas de isolamento social.

A princípio, foi delimitado o valor de R\$ 200 [duzentos reais], porém, após discussões entre os grupos políticos, passou para R\$ 600,00 [seiscentos reais], tendo como teto máximo de recebimento, por família, o valor de R\$ 1.200,00 [Um mil e duzentos reais]. Inicialmente, o recurso foi assegurado por três meses, mas em função da morosidade

no retorno das atividades econômicas, este foi prorrogado por mais dois meses (GURGEL *et al.*, 2020; RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020; ALPINO *et al.*, 2020).

Cabe ressaltar que, muitos usuários tiveram dificuldades para acessar tal benefício, em função da ausência da internet necessária, tanto para efetivar o cadastro e pleitear o benefício, como para o recebimento, devido a impossibilidade de acesso ao aplicativo da Caixa Econômica Federal. Além disso, parcela significativa da população brasileira não possui conta bancária, tornando o acesso ao benefício mais dificultoso. Assim, quando pensada a forma de acesso ao benefício pelos usuários, não foi levado em conta que nem todos os brasileiros tem acesso à internet, assim como, nem todos são alfabetizados e com elevado grau de escolaridade para terem os subsídios necessários para utilizarem tal recurso tecnológico, como é o caso dos povos e comunidades tradicionais, os quais já estão inseridos em um contexto que potencializa a ocorrência de insegurança alimentar e nutricional. Outro gargalo em relação a este benefício refere-se a demora do governo federal para efetuar o pagamento aos usuários que atenderam todos os requisitos cadastrais necessários para o seu recebimento (GURGEL *et al.*, 2020).

Diante das consequências econômicas e sociais ocasionadas pela covid-19, a gestão do PBF também foi alterada, de modo que o valor anteriormente recebido pelos usuários do programa foi equiparado a R\$ 600,00 [seiscentos reais], passando a ser concedido por meio do auxílio emergencial, podendo as mulheres, que sozinhas proviam o sustento de sua família, receber o valor de R\$ 1.200 [Um mil e duzentos reais] (GURGEL *et al.*, 2020).

Ademais, por meio da Portaria nº 387, de 15 de maio de 2020, foram suspensas:

- I- a aplicação das ações de administração de benefícios do Programa Bolsa Família, em nível municipal, desde 11 de maio de 2020 até enquanto for pago o auxílio emergencial;
- II - a aplicação das alterações cadastrais de famílias beneficiárias para gestão da folha de Programa Bolsa Família, desde a folha de maio de 2020 até enquanto for concedido o auxílio emergencial (BRASIL, 2020).

Os usuários elegíveis para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>10</sup> também poderiam ser beneficiados com a publicação da Lei nº 13.982/2020, posto que, por meio desta, o auxílio emergencial poderia ser antecipado aos usuários que estavam com o processo de solicitação para recebimento do benefício em tramitação (ALPINO *et al.*, 2020). Além disso, teve-se a ampliação de 25% para 50% de um salário mínimo *per capita*, a renda mínima indispensável para possibilitar o recebimento do benefício, de modo que ampliou a capacidade de atendimento as famílias (GURGEL *et al.*, 2020).

Ainda por meio da MP nº 950, de abril de 2020, o governo federal instituiu, por tempo determinado, isenção na tarifa de energia elétrica para os usuários que consumiam até 220 kWh por mês, a fim de preservar a renda das famílias de baixa renda (CARVALHO *et al.*, 2020).

Uma medida proposta por Deputados Estaduais de diversos estados brasileiros, voltada, especificamente, para garantir a renda dos agricultores familiares ligados ao PAA, foi a elaboração do Projeto de Lei nº 735/2020, que continha a proposta de concessão de auxílio financeiro a este grupo durante a pandemia, mas que apesar de sua relevância, foi vetado, contribuindo para a ocorrência de IAN nesse grupo (CAVALLI *et al.*, 2020; GURGEL *et al.*, 2020; PEREIRA; OLIVEIRA, 2020).

Em função da eminência do aumento do desemprego, propiciada pela descontinuidade de muitas atividades econômicas, o governo federal também se dedicou a elaboração de mecanismos que pudessem contribuir para a manutenção dos vínculos empregatícios e da renda da população brasileira (ALPINO *et al.*, 2020; PEREIRA; OLIVEIRA, 2020; MARTINELLI *et al.*, 2020).

Dentre esses mecanismos, destaca-se a publicação da Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, a ser operacionalizado durante o estado de calamidade pública gerado pela covid-19, com o objetivo de: preservar o emprego e a renda; prevenir a interrupção

---

<sup>10</sup> “O BPC contempla idosos acima de 65 anos ou portadores de deficiência, com renda mínima inferior a ¼ do salário mínimo e não vinculados a nenhum outro benefício ou regime de previdência social” (GURGEL *et al.*, 2020, p. 4948).

das atividades laborais e empresariais; diminuir o impacto social provocado pelas consequências do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública. Foram propostos, por esse programa, o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, a diminuição proporcional da jornada de trabalho e de salário; e a suspensão temporária do contrato de trabalho (MARTINELLI *et al.*, 2020).

A concessão de aporte financeiro, destinado a pequenas e médias empresas, com o intento de assegurar a permanência dos salários dos trabalhadores, também foi uma estratégia lançada pelo governo para preservar a renda da população diante dos desdobramentos da covid-19 para o mercado de trabalho. Além disso, dispôs o governo de orientações com vistas a garantir a segurança do trabalhador em ambiente frigorífico, o que, por sua vez, contribuiu para a continuidade das atividades desenvolvidas por este setor (ALPINO *et al.*, 2020).

Outra ação do governo federal com vistas a manutenção da renda foi a liberação de linhas crédito destinada aos pequenos empreendedores, cooperativas e informais (ALPINO *et al.*, 2020; PEREIRA; OLIVEIRA, 2020).

### **6.2.2 Estratégias para assegurar o abastecimento e o acesso aos alimentos**

A nível internacional, o fornecimento de refeições e alimentos é apregoado como estratégia exitosa para assegurar a continuidade do acesso à alimentação durante a pandemia, aos indivíduos, sobretudo, os mais vulneráveis socialmente (GURGEL *et al.*, 2020).

Tencionando diminuir as dificuldades ocasionadas pela pandemia para o acesso a alimentação por parte dos usuários da PNSAN, especialmente dos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, o governo federal publicou a Portaria nº 385, de 13 de maio de 2020, que dispôs sobre o repasse emergencial de recursos federais para a operacionalização de ações de incremento à segurança alimentar e nutricional aos usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (ALPINO *et al.*, 2020). Mecanismos de monitoramento dos principais equipamentos de abastecimento de alimentos também foram instituídos, além de recomendações viabilizadas aos setores

ligados a estes equipamentos, para que não houvesse a descontinuidade no abastecimento dos alimentos à população, ameaçado pela crise de covid-19 (ALPINO *et al.*, 2020).

Cavalli *et al.* (2020), em sua pesquisa, também apresentam como estratégia frente as consequências geradas pela covid-19 o monitoramento da cadeia de produção dos alimentos como medida indispensável para assegurar o abastecimento alimentar e prevenir a alta dos preços.

A fim de elaboração de um planejamento das ações de SAN para dispor de respostas ao aumento dos preços dos alimentos agravado pela pandemia, e diminuir as desigualdades sociais, dados relativos aos preços e estoques dos alimentos, dos principais centros de consumo urbano afetados pela covid-19, foram monitorados pelo governo (PEREIRA; OLIVEIRA, 2020).

Cestas básicas foram destinadas a segmentos populacionais específicos, como foi o caso das comunidades ciganas, indígenas, vila de pescadores e ribeirinhos, Organizações Não Governamentais (ONGs), igrejas, associações comunitárias, grupos anônimos e demais pessoas em situação de vulnerabilidade social (ALPINO *et al.*, 2020; RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020; ZIMMERMANN; ELEUTERIO; GARCÍA, 2021).

A distribuição de água (importante determinante para a promoção da SAN) para famílias em situação de vulnerabilidade social também foi uma ação fomentada pelo governo federal, visando assim, mitigar as dificuldades para a garantia da SAN durante a pandemia (ALPINO *et al.*, 2020).

#### 6.2.2.1 Estratégias para o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Em face da nova realidade imposta pela covid-19, diversos estudos apostam no fortalecimento do PAA como estratégia para enfrentar as dificuldades ocasionadas pela pandemia no que diz respeito a produção de alimentos, ao fortalecimento da economia local, a proteção da alimentação saudável para as populações mais

vulneráveis, a priorização de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, bem como a viabilização da cadeia produtiva rural de pequena escala (ALPINO *et al.*, 2020; CARVALHO *et al.*, 2020; CAVALLI *et al.*, 2020; RECINE *et al.*, 2020, MARTINELLI *et al.*, 2020; GURGEL *et al.*, 2020; PEREIRA; OLIVEIRA, 2020; SAMBUICHI *et al.*, 2020; AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020; FUTEMMA *et al.*, 2021). Tal necessidade ganha ainda mais força se analisada sobre a ótica do aumento do consumo de alimentos ultraprocessados durante a pandemia, e sobre a importância deste programa para a operacionalização do PNAE, conforme explanado abaixo:

A compra de gêneros da agricultura familiar corresponde a uma estratégia exitosa de convergência de políticas públicas. No caso, o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o que sabidamente traz benefícios não apenas em função do aumento na renda dos agricultores visto que garante a comercialização e o escoamento de sua produção, como também pela oferta de refeições de maior qualidade nutricional, garantindo o acesso a alimentos *in natura* e minimamente processados e potencialmente culturalmente referenciados (BRASIL, 2021c, p. 21).

Assim, o programa se mostra como um instrumento estratégico de dinamismo econômico pois, escoar os produtos da agricultura familiar, incentivando a geração de renda, além de combater a fome e a miséria de famílias que vivem em situação de vulnerabilidade. No contexto da pandemia, contribuiu para mitigar a crise propiciada pela pandemia, podendo ser compreendido como instrumento para garantir a distribuição da produção dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, uma vez que, diante desta crise, os mercados foram abalados (GURGEL *et al.*, 2020).

Partindo da premissa de que o PAA é dotado de potencial para promover a diversificação da dieta e potencializar a adoção de hábitos alimentares saudáveis por meio do consumo de alimentos *in natura* e minimamente processados, e logo constituindo-se como recurso que auxilia na prevenção de infecções e outras doenças, o Conselho Nacional de Saúde (CNS), divulgou, em 7 de maio de 2020, a recomendação nº 034, que sugere a reativação do PAA - parado desde 2019, conforme destacado por Futemma *et al.* (2021) - e dispor de medidas para “garantir uma produção sustentável, distribuição e doação de alimentos, com respeito à natureza e aos direitos dos agricultores familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais” (SAMBUICHI *et al.*, 2020, p. 1090).

Por meio da resolução acima citada, o CNS propõe a ampliação da distribuição de alimentos e de cestas emergências por parte dos dispositivos de SAN, tais como: restaurantes populares, banco de alimentos e cozinhas comunitárias. Sugere que, nas ações desenvolvidas por estes equipamentos, a prioridade seja concedida às organizações ligadas a assistência social que ofertam atendimento aos grupos de risco, bem como as instituições de longa permanência e aquelas com potencial para ofertar apoio as diversificadas redes locais de solidariedade (SAMBUICHI *et al.*, 2020).

Ao reconhecer as dificuldades ocasionadas pela pandemia e impostas aos agricultores familiares, principalmente em relação a comercialização dos produtos produzidos, o governo criou um canal de WhatsApp para a comunicação de perdas na agricultura em função da covid-19 (Disque Perdas de Alimentos). Instituiu a portaria nº 116, de 26 de março de 2020, elencando os serviços, as atividades e os produtos considerados essenciais pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o pleno funcionamento das cadeias produtivas de alimentos e bebidas, objetivando garantir o abastecimento e a SAN durante o tempo em que perdurasse o estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia da covid-19. Elaborou também recomendações de boas práticas em feiras livres, por serem dispositivos importantes para promoção da SAN (ALPINO *et al.*, 2020).

Outra estratégia foi a publicação da Portaria nº 24, de 24 de março de 2020, que prorrogou o prazo de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), além da mudança nas regras do Garantia-Safra e pagamento antecipado por este programa para a verificação das perdas ocasionadas pela seca nos municípios, instituída por meio da Portaria nº 11, de 06 de abril de 2020 (ALPINO *et al.*, 2020).

A publicação da Instrução Normativa nº 29, de 23 de abril de 2020, também pode ser interpretada como estratégia para o enfrentamento das dificuldades decorrentes da pandemia, pois, estabeleceu as exigências necessárias para o livre comércio de produtos de origem animal no campo de atuação de consórcio público de municípios, revelando a preocupação do governo federal com a queda dos preços de carne bovina, sentida entre os meses de fevereiro e março (ALPINO *et al.*, 2020).

Destaca-se a publicação da MP nº 957, de 24 de abril de 2020, que também está inserida no escopo das estratégias propostas pelo governo frente as dificuldades ocasionadas pela pandemia. Por meio desta, foi repassado ao Ministério da Cidadania o montante de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) para ser injetado na área da SAN (ALPINO *et al.*, 2020; CARVALHO *et al.*, 2020; FUTEMMA *et al.*, 2021).

Outra medida ligada a CONAB, adotada para fortalecer o PAA, diz respeito a prorrogação dos projetos do PAA vencidos em 2019, mas que ainda tinham saldo que venceriam até junho de 2020. Tal medida concedeu aos agricultores um tempo maior para que pudessem efetivar as entrega dos alimentos às instituições (GURGEL *et al.*, 2020).

Ainda no mês de abril de 2020, foi publicada a Resolução 4.810, que fez previsões sobre os procedimentos para empréstimo aos agricultores familiares que tiveram suas atividades prejudicadas em função da pandemia. Teve-se ainda a contratação e o crédito rural em oito meses destinado a este grupo populacional (ALPINO *et al.*, 2020). Um canal direto e on-line, no portal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para representações do setor agropecuário, também foi instituído, com vistas a receber solicitações das demandas ocasionadas pela pandemia (ALPINO *et al.*, 2020).

No estado do Amazonas, uma ação estratégica, voltada as comunidades tradicionais, foi proposta por meio da Nota Técnica Conjunta ADAF/SFA-AM/5º Ofício-PR –AM, de modo que tornou possível a compra direta de proteínas e processados vegetais de povos indígenas com produção excedente, contribuindo para a geração de renda e para a redução da insegurança alimentar na referida região (GURGEL *et al.*, 2020).

Sambuichi *et al.* (2020) descrevem algumas adaptações que foram realizadas em alguns estados do Brasil a fim de assegurar a continuidade do PAA, tais como: agendamentos para a entrega de alimentos, objetivando evitar aglomerações; a realização de entregas diretamente nos equipamentos assistidos pelo programa; assim como, a adoção de mecanismos que reduzam a burocracia, tornando menos dificultosos os processos para aquisição dos alimentos.

Gurgel *et al.* (2020) apresentam que em função da pandemia foram conduzidas, pelos governos estaduais, ações emergenciais com vistas a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar, para serem destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Deste modo, fica patente a importância do fortalecimento do PAA como estratégia frente aos efeitos nefastos causados pela covid-19 no que tange a área da promoção da SAN, tendo em vista o seu papel para a manutenção das cadeias de alimentos, na prevenção dos impactos já sentidos e gerados pelo cenário pandêmico atual, e na mitigação das consequências que poderão surgir no pós-pandemia. Assim, “[...] o fortalecimento do PAA como ferramenta de combate à crise é uma medida tempestiva, tendo em vista que o programa já está criado e consolidado, com estrutura de implementação ativa” (SAMBUICHI *et al.*, 2020, p. 1092).

#### 6.2.2.2 Adequação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Frente a necessidade de isolamento social para combater a disseminação da covid-19, as aulas foram suspensas, contribuindo para que muitos alunos deixassem de ter acesso aos alimentos disponibilizados pelo PNAE. Diante de tal dificuldade, foi sancionada a lei 13.987/2020, que alterou a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, autorizando, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica, propiciando uma reorganização operacional deste programa para garantir a SAN dos alunos da rede pública e seus familiares (ALPINO *et al.*, 2020; AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020; CARVALHO *et al.*, 2020; CORREA *et al.*, 2020; GARCIA; ZIMMERMANN; ELEUTERIO, 2020; GURGEL *et al.*, 2020; PEREIRA; OLIVEIRA, 2020; MARTINELLI *et al.*, 2020; ZIMMERMANN; ELEUTERIO; GARCÍA, 2021).

As repercussões da fragilização do PNAE, causadas pela covid-19, para os agricultores familiares ligados ao PAA também foram tomadas como objeto de intervenção do FNDE, tanto que esta autarquia publicou o material intitulado “Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19)”, onde chama atenção dos gestores do

programa sobre a necessidade de não apenas assegurar a alimentação dos estudantes durante a suspensão das aulas, mas de também de garantir a continuidade na aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar (BRASIL, 2020).

Visando fortalecer o PAA diante dos desafios impostos a estes, resultantes da covid-19, o FNDE orientou que fossem mantidos os contratos fixados antes da pandemia com os agricultores, e que, nos casos em que fosse viável, o calendário de entrega, já delimitado, fosse respeitado a fim de não acarretar mais danos às famílias envolvidas, além daqueles já causados pela descontinuidade dos outros veículos de comercialização dos produtos produzidos pelos agricultores, que também foram prejudicados em virtude da pandemia. Visando tornar possível a continuidade da aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE, o FNDE concedeu permissão para que os gestores pudessem fazer as novas chamadas públicas por meio eletrônico, considerando a recomendação de distanciamento social para reduzir a transmissão da covid-19, e trouxe, como possibilidade, a entrega dos alimentos perecíveis adquiridos para o momento em que as aulas retornassem (BRASIL, 2020).

A relevância deste programa para a garantia da SAN durante o período de suspensão das aulas pode ser atestada também na publicação do livro “PNAE durante a pandemia”, também elaborado pelo FNDE, o qual divulgou que, mesmo diante das dificuldades ocasionadas pela pandemia, um quantitativo superior a 60% dos municípios e a 70% das secretarias estaduais de educação conseguiram garantir a alimentação escolar aos estudantes durante a suspensão das aulas (BRASIL, 2021c).

Diante da necessidade de reorganização operacional do PNAE, o governo federal publicou ainda, a Resolução nº 2, de abril de 2020, que dispôs de orientações acerca da nova execução deste programa no contexto da pandemia (AMORIM; JUNIOR; BANDONI; 2020; CORREA *et al.*, 2020; FUTEMMA *et al.*, 2021; RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020). Este documento evidenciou a inquietação do governo no que diz respeito a necessidade de tornar a alimentação escolar acessível aos alunos durante este período, por meio da adoção de protocolos sanitários e da organização de cestas nutricionalmente balanceadas (ZIMMERMANN; ELEUTERIO; GARCÍA, 2021).

Neste novo formato, a execução do PNAE ocorreu por meio da entrega de kits de alimentação, pela transferência de auxílio emergencial, e também pela continuidade do fornecimento das refeições nas escolas. Este auxílio foi disponibilizado por muitos municípios por meio da transferência bancária na conta dos responsáveis pelos alunos, ou por meio da entrega de cartão magnético, vales-compra, para que as famílias pudessem adquirir alimentos em comércios credenciados. Destaca-se que o pagamento do referido auxílio, pelos municípios, se deu por meio da utilização de recursos próprios, posto que o recurso do FNDE deve ser destinado, exclusivamente, para a aquisição de gêneros alimentícios (GURGEL *et al.*, 2020; CORREA *et al.*, 2020).

A ação mais frequente durante o período de suspensão das aulas foi a distribuição de kits de alimentos em pontos previamente determinados, seguido, da entrega destes, nas casas dos alunos. Parte significativa destes kits não contemplava a disponibilização de frutas, verduras e legumes. Os que continham, eram provenientes da agricultura familiar, atestando a importância deste setor para a garantia do DHAA (BRASIL, 2021c).

Destaca-se que, em muitos municípios, a distribuição dos kits de alimentação disponibilizados pelo PNAE ficou restrita às famílias beneficiárias do PBF, sendo esta restrição interpretada por Amorim, Junior e Bandoni (2020) e Corrêa *et al.* (2020) como aspecto que infringiu o princípio da universalização apregoado pelo programa.

#### 6.2.2.3 Reconfiguração do Programa Restaurante Popular (PRP)

O PRP é um dos programas desenvolvidos no âmbito do SISAN, notadamente reconhecido como equipamento estratégico para a promoção da SAN das pessoas em situação de vulnerabilidade social, principalmente diante da crise causada pela covid-19 (ARAÚJO; CALAZANS, 2020; GURGEL *et al.*, 2020).

Assim, visando a continuidade no atendimento aos beneficiários deste programa, frente as dificuldades desencadeadas pela pandemia, especialmente pelo risco eminente de contágio, a pesquisa de Araújo e Calazans (2020) relata a reconfiguração do PRP como necessária para que não houvesse a interrupção do serviço ofertado,

e, por conseguinte, para que o acesso, a oferta dos alimentos e a qualidade das refeições fossem asseguradas.

Portanto, medidas foram implementadas, no que diz respeito ao acesso (condutas dos beneficiários, controle de entrada e organização de filas e cadastro de refugiados e de pessoas em situação de rua); a oferta (adequação do cardápio, forma de distribuição, orientação ao usuário e orientação ao colaborador); e, a qualidade (condutas de higiene pessoais, medidas de higiene ambiental, adequação de utensílios e recipientes, e controles operacionais de tempo e temperatura de transporte e distribuição de alimentos) (ARAÚJO; CALAZANS, 2020).

Pereira e Oliveira (2020) também abordam sobre as estratégias adotadas para prevenir a interrupção do PRP, e para proteger os trabalhadores do vírus, quando realçam a distribuição de equipamentos de proteção individual e desinfetantes para possibilitar a higienização dos espaços de distribuição de alimentos à população.

### **6.2.3 Fomento a processos de educação alimentar e nutricional**

Diante das alterações geradas pela pandemia no que diz respeito aos padrões alimentares, como por exemplo, o aumento no consumo de alimentos ultraprocessados, estratégias de processos de educação alimentar e nutricional se tornaram indispensáveis (ALPINO *et al.*, 2020).

Neste sentido, Alpino *et al.* (2020) realçam a publicação de materiais educativos por parte da Secretaria de Vigilância em Saúde e da Secretaria de APS, no contexto da pandemia, como estratégia, com o intento de propor recomendações sobre a alimentação, tais como: planejamento da alimentação e da aquisição de alimentos; cuidados e higienização de hortaliças e vegetais; alimentação de idosos; e, aleitamento materno, contribuindo assim, para a promoção da SAN da população brasileira (ALPINO *et al.*, 2020).

### **6.2.4 Fomento a ações de alimentação e nutrição articulada com o campo da Saúde Pública**

Mais uma estratégia adotada pelo governo federal frente aos agravos decorrentes da covid-19 se refere a divulgação do Ofício Circular nº 3, que propôs recomendações da Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN), voltadas as Secretarias Estaduais de Saúde e do Distrito Federal, a fim de contribuir para a promoção da saúde e da SAN da população brasileira diante do contexto pandêmico. Este documento, por sua vez, coloca a necessidade de monitoramento de casos de insegurança alimentar e nutricional, a ser realizado pelas equipes da APS, sobretudo, aqueles identificados nas famílias que vivenciam maiores índices de vulnerabilidade social (ALPINO *et al.*, 2020).

### 6.3 PROPOSIÇÕES PARA A REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN)

#### 6.3.1 Proposições para gestão direta da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)

A pandemia causada pela covid-19 resultou em diversos gargalos para a execução da PNSAN, exigindo respostas do governo federal com vistas a garantir a SAN, ameaçada pelas dificuldades que surgiram neste cenário, e também por aquelas já existentes, que foram acentuadas diante da pandemia.

Em face disso, alguns estudos analisados na presente revisão trouxeram proposições que podem auxiliar na execução da PNSAN, principalmente, em momentos crise, como é o caso da covid-19.

Na concepção de Alpino *et al.* (2020) e Carvalho *et al.* (2020) para que a SAN da população seja garantida, principalmente, durante a pandemia, é preciso que sejam desenvolvidas, pelo Estado, intervenções coordenadas entres as três esferas de governo e articuladas de modo intersetorial. Para Alpino *et al.* (2020), essas ações devem ser propostas para enfrentar os efeitos já apresentados em função da covid-19 e da crise política, mas também, são necessárias a elaboração de estratégias para problemas que poderão surgir a médio e longo prazo. Para tanto, o pano de fundo para o processo de elaboração destas ações deve ser a economia e a proteção social,

é indispensável ainda que, estas estejam coadunadas com as diretrizes que orientam a execução da PNSAN, a partir da ótica da garantia do DHAA.

Haja vista as dificuldades ocasionadas pela covid-19 em relação a SAN dos indivíduos, torna-se urgente a implementação e fortalecimento de ações abrangentes e universais, destinadas à proteção social, a fim de contribuir para a efetiva garantia do DHAA (GURGEL *et al.*, 2020). Gurgel *et al.* (2020) apresentam, em seu estudo, a necessidade de execução de medidas coordenadas não apenas entre as três esferas de governo, mas também a nível global, para prevenir a eminente crise da SAN, que acometerá, principalmente, os grupos que apresentam maiores vulnerabilidades sociais. Complementando a discussão, Martinelli *et al.* (2020) defendem que estas ações devem ser pensadas tanto no plano emergencial quanto no estrutural, posto que a pandemia influenciou nos determinantes da SAN. Araújo e Calazans (2020) vão além da necessidade da articulação entre os três níveis de governo, e evidenciam, como proposição para o desenvolvimento dos programas de acesso a alimentos operacionalizados pelo setor público, a necessidade da interlocução destes com as organizações da iniciativa privada, tornando possível uma parceria público-privada que transcende os aspectos contratuais.

Gurgel *et al.* (2020), pensando na garantia das necessidades nutricionais dos usuários, em sua totalidade, propõem que, ao serem planejadas ações de assistência com vistas a promoção da SAN, é preciso que sejam pensadas ações específicas para os grupos acometidos com maiores IAN, e que correspondam as diferenças socioterritoriais. Além disso, discorrem que essas ações devem transcender o objetivo do fornecimento dos alimentos, no sentido de também propiciar as condições necessárias para que a dignidade da pessoa humana seja garantida, a despeito das questões de gênero, raça, etnia e classe. Carvalho *et al.* (2020) ao refletirem sobre o declínio eminente na qualidade da alimentação da população, potencializado pelas restrições de mobilidade - exigidas para reduzir a propagação da covid-19 -, indicam que sejam implementadas ações que incentivem a adoção de estilos de vida saudáveis e a prática de atividade física, a fim de combater o aumento do sedentarismo, identificado no Brasil, como resultante da pandemia.

Tal como previsto na diretriz V da PNSAN - que propõe o fortalecimento das ações de SAN em todos os níveis da atenção à saúde -, Carvalho *et al.* (2020), partindo da premissa de que a APS constitui-se como serviço potente para contribuir na identificação e atenção às necessidades das famílias no que diz respeito à SAN, sugerem que este nível de atenção à saúde seja mais explorado, para que haja a ampliação dos programas de SAN nos territórios.

#### 6.3.1.1 Recomposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)

Para Recine *et al.* (2020), por ser o CONSEA a instância fundamental do SISAN, sua extinção representou o desmonte desse sistema. Por isso, os autores advogam a premência pela restauração deste sistema, e de todas as suas instâncias, além da reestruturação de outras políticas sociais que foram sendo enfraquecidas ao longo dos últimos anos. Suscitam que tais reestruturações preveniriam ou diminuiriam as consequências negativas geradas pela pandemia, e traduziriam a atuação do estado no cumprimento de seus deveres quanto a garantia dos direitos da população brasileira. Com o retorno do CONSEA, a implementação de medidas urgentes de proteção social (exigidas em decorrência da covid-19) seriam mais fáceis de serem concedidas. A esse respeito, Neves *et al.* (2021) e Zimmermann, Eleutério e García (2021) também propõem a recomposição deste conselho como medida necessário para enfrentar os problemas de acesso a alimentos desencadeados pela pandemia, e sentidos, sobretudo, pelos usuários em situação de vulnerabilidade social.

#### 6.3.1.2 Elaboração do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)

Para Carvalho *et al.* (2020), para combater os efeitos causados pela covid-19, a agenda de SAN precisa ser objeto de prioridade do governo. Reside a premência pela elaboração do III PLANSAN, para que ações coordenadas com os municípios sejam desenvolvidas, e repasses financeiros, coadunados com as necessidades apresentadas por estes, sejam efetivados, o que, por sua vez, asseguraria novamente o DHAA, e contribuiria para a expansão dos programas de SAN.

Acerca do PLANSAN, pontua-se que, por meio do Decreto nº 10.713, de 7 de junho de 2021, o Governo Federal dispôs sobre a Câmara Interministerial de SAN, que será a responsável pela construção do III PLANSAN. Entretanto, até o presente momento, não tem sido demonstrada nenhuma movimentação com vistas a publicação deste, o que, por sua vez, aponta que sua elaboração não tem sido tomada como prioridade pelo Governo Federal (BRASIL, 2021d).

#### 6.3.1.3 Inclusão de estratégias de gestão de crises associadas a políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

O Brasil é um país federado, razão pela qual, em sua Constituição Federal, defende-se a elaboração de políticas públicas por parte do governo federal, assim como pelos estados e municípios. Deste modo, diante do momento de crise gerado pela covid-19, dificuldades para a execução da política de SAN foram desencadeadas, exigindo respostas rápidas, sobretudo, por parte do governo federal. Entretanto, estas não foram concedidas na mesma velocidade em que os problemas foram sendo gerados ou agravados (ZIMMERMANN; ELEUTERIO; GARCÍA, 2021).

Tendo como base a discussão proposta por Zimmermann, Eleutério e García (2021), verifica-se a necessidade de previsão da execução da política de SAN frente a momentos de crise, como é o caso da covid-19. Reside urgência de revisão, de modo inteligente e inovador, de todos os instrumentos intergovernamentais concernentes a esta política, ou seja, dos instrumentos financeiros, normativo, organizacionais, gerenciais e de informações, de modo a possibilitar a inclusão de estratégias de gestão de crise, contribuindo para que, diante das dificuldades geradas pelos momentos de crise, os programas de SAN sejam reorganizados e não interrompidos.

#### 6.3.2 Proposições concernentes ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Amorim, Junior e Bandoni (2020), partindo do reconhecimento acerca da importância dos alimentos produzidos pela agricultura familiar para o PNAE, e para a geração de renda familiar dos agricultores, sugerem que sejam implementadas ações governamentais com vistas a solucionar os problemas enfrentados pelo PAA, tais como: melhorias na logística do processo de compra; assistência técnica permanente

para os agricultores; e a concessão de crédito que atenda as demandas destes indivíduos. Já Zimmermann, Eleutério e García (2021) citam sobre a necessidade de assistência técnica e da simplificação da burocracia que permeia o processo de compra no PAA.

Considerando que, diante da necessidade de isolamento social, muitos agricultores se depararam com dificuldades na comercialização dos alimentos produzidos, em função da suspensão das aulas, do fechamento dos estabelecimentos e dos mercados institucionais, o que ocasionou a diminuição da renda familiar dos agricultores, tornando-os mais suscetíveis a IAN, frente a isso, Cavalli *et al.* (2020) discorrem sobre algumas estratégias que podem ser adotadas para reduzir os efeitos negativos da covid-19 sobre estes sujeitos.

Dentre essas estratégias, destaca-se a ampliação da compra de alimentos fornecidos pelo PNAE, e a distribuição de cestas aos estudantes em situação de vulnerabilidade social (estratégia já fomentada por meio da lei 13.987/2020); a ampliação dos processos de aquisição de alimentos para abastecer os equipamentos públicos de promoção da SAN (banco de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares); o aumento dos editais de compra voltados ao PAA para compra de alimentos a serem doados a instituições que ofertam atendimento a pessoas que apresentam insegurança alimentar; a garantia de renda básica emergencial para esta população (Projeto de Lei nº 735/2020, contudo, foi vetado); e a concessão de crédito rural (Resolução 4.810/2020), de assistência técnica e extensão rural. A fim de tornar possível a implementação destas ações, os autores propõem a articulação entre a sociedade civil e o poder público, sendo indispensável que os movimentos sociais exerçam efetivamente seus papéis no sentido de exigir respostas do governo (CAVALLI *et al.*, 2020).

Gurgel *et al.* (2020), Garcia, Zimmerman e Eleuterio (2020), Zimmermann, Eleuterio e García (2021), Sambuichi *et al.* (2020) trazem como proposições à ampliação das ações do PAA um maior investimento de recursos financeiros para a execução deste durante a pandemia, tendo em vista o seu potencial na redução dos efeitos causados pela covid-19, principalmente, para os indivíduos mais vulneráveis socialmente. Sambuichi *et al.* (2020) sugerem ainda que, nos anos posteriores a pandemia, sejam

disponibilizados recursos adicionais para mitigar as consequências do pós-pandemia, e prevenir a descontinuidade dos resultados positivos do PAA, tanto no apoio à economia, como também na promoção da SAN.

Sambuichi *et al.* (2020) e Zimmermann, Eleuterio e García (2021) sinalizam que, a fim de contribuir para a continuidade deste programa, o Governo Federal, de modo articulado com as esferas locais, deve elaborar instrumentos de informação que disponham de protocolos sanitários e procedimentos gerais que devem ser seguidos pelos agricultores ligados ao PAA durante a pandemia, no processo de produção, armazenamento, comercialização dos produtos, a fim de prevenir a propagação do vírus.

Para Neves *et al.* (2021), para aplacar o processo crescente da fome, o estímulo à produção local, e a distribuição de alimentos pela agricultura familiar são entendidas como estratégias relevantes.

Em relação à comercialização dos produtos provenientes da agricultura familiar, se faz necessário que sejam desenvolvidos mecanismos que tornem possível a entrega de alimentos, principalmente, dos saudáveis e frescos a indivíduos que possuem dificuldades para ter acesso aos locais de vendas, sobretudo, para pessoas idosas e de grupo de risco (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020).

Diante da importância do PAA e do PNAE para mitigar os efeitos negativos gerados pela pandemia, em relação a SAN da população, Zimmermann, Eleuterio e García (2021) sugerem que sejam estabelecidos instrumentos normativos que fortaleçam a comunicação entre os dois programas, para que, em momentos de crise, possam continuar operando.

### **6.3.3 Proposições concernentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

Amorim, Junior e Bandoni (2020) discorrem sobre algumas proposições para a execução do PNAE durante e após a covid-19. Assim, considerando que diante do agravamento da covid-19, a suspensão das aulas escolares constituiu-se como uma

medida relevante no combate de tal doença e que, diante da interrupção das aulas, o referido programa foi adequado. No novo formato do PNAE, o princípio da universalidade (defendido pelo programa) não foi garantido por muitos municípios, razão pela qual os autores propõem a manutenção deste princípio, e nos casos em que este for inviável, que o cadastro do Auxílio Emergencial seja adotado no processo de priorização do atendimento aos alunos.

Tendo em vista que muitas entidades executoras do PNAE não dispõem de recursos para complementar o montante que é repassado pelo governo federal, e que a adequação deste programa frente a necessidade de isolamento social eleva os gastos do programa, Amorim, Junior e Bandoni (2020) sugerem que seja disponibilizado, aos municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e muito baixo, auxílio emergencial, para que a alimentação dos estudantes seja assegurada durante a interrupção das aulas escolares.

Amorim, Junior e Bandoni (2020) ao discutirem sobre a inserção da agricultura familiar no PNAE como aspecto que contribui para elevar a renda familiar, garantir o acesso ao mercado e o escoamento dos alimentos, incidindo de forma positiva na SAN deste segmento, propõem que haja um maior incentivo à aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar com a utilização de recursos do PNAE (AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020).

Já no que tange a proposição de intervenções para o período em que houver o retorno as aulas escolares, Amorim, Junior e Bandoni (2020) sugerem a aplicação da versão curta da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) na ocasião da matrícula/rematricula dos alunos, a fim de que seja delineado um diagnóstico da proporção de estudantes em famílias com a presença de insegurança alimentar, que servirá de subsídio para a gestão de políticas e programas sociais, tanto em nível nacional como a nível municipal. Por meio destes dados, os gestores terão os aportes necessários para fazer o direcionamento dos valores complementares às escolas em que há maiores índices de insegurança alimentar e nutricional entre os alunos (AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020).

Recomendam também que, o valor *per capita* diário repassado a cada aluno que apresenta IAN seja ampliado, de modo que seja repassado o mesmo valor que atualmente é destinado aos estudantes indígenas e quilombolas, a fim de possibilitar, dentro do PNAE, a materialização mais expressiva do princípio da equidade, preconizado por este programa. Pontuam sobre a necessidade desse repasse ser mantido, mesmo após a pandemia (AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020).

Defendem a manutenção do Auxílio Emergencial aos municípios com IDH baixo e muito baixo, mesmo após a pandemia, até que os dados de IAN nos municípios e nas escolas estejam disponíveis, assegurando a continuidade do recebimento dos valores *per capita* na mesma proporção aos que são repassados a comunidades tradicionais (AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020).

Indicam a continuidade do atendimento aos alunos com a alimentação durante as férias e o recesso escolar, e até mesmo após o término da pandemia, tendo em vista que, em função da covid-19, o desemprego e a pobreza aumentaram, e com eles, a insegurança alimentar e nutricional das famílias (AMORIM; JUNIOR; BANDONI, 2020).

Já Correa *et al.* (2021), ao problematizarem o atendimento com os alimentos ofertados pelo PNAE durante a suspensão das aulas apenas para alunos beneficiários do PBF, realçam o papel do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), e recomendam que, de forma articulada com o Ministério Público e a Defensoria Pública, medidas sejam pensadas a fim de que os alunos não beneficiários do PBF também possam receber apoio do estado.

Diante da relevância deste programa para o enfrentamento das ameaças à SAN da população brasileira geradas pela covid-19, Garcia, Zimmerman e Eleuterio (2020) e Neves *et al.* (2021) recomendam que, por parte do governo, haja um maior investimento financeiro neste programa e a ampliação da cobertura.

#### **6.3.4 Proposições para a execução do Programa Restaurante Popular (PRP)**

A pandemia atestou a importância dos Restaurantes Populares como equipamentos de promoção da SAN, principalmente, dos mais vulneráveis. Entretanto, verifica-se que o quantitativo existente de restaurantes desta natureza, no Brasil, não corresponde à demanda, razão pela qual Gurgel *et al.* (2020) defendem a necessidade de estes serem ampliados, e receberem financiamento contínuo. Neves *et al.* (2021), em sua pesquisa, também preconizam ser fundamental a ampliação da cobertura dos restaurantes populares.

### **6.3.5 Proposições para o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)**

Em face da relação existente entre a pandemia gerada pela covid-19 e as dificuldades de acesso aos alimentos, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)<sup>11</sup> se revela como um programa relevante, com vistas ao atendimento das necessidades básicas de alimentação, especialmente dos trabalhadores de baixa renda, razão pela qual Martinelli *et al.* (2020) apregoam a necessidade de fortalecimento deste para combater a IAN acentuada pela covid-19, mesmo diante das condições instáveis que incidem sobre vínculos trabalhistas, e das deficiências que acometem este programa, tais como: o fato do programa atender trabalhadores com carteira de trabalho assinada e da adesão das empresas ser facultativa.

### **6.3.6 Proposições para a execução dos Programas de Transferência de Renda**

A fim de tornar possível o acesso ao auxílio emergencial aos seus beneficiários, Gurgel *et al.* (2020) propõem que, os critérios para o recebimento do auxílio sejam adequados em consonância com as particularidades e limitações vivenciadas por determinados segmentos populacionais, posto que, no período inicial da pandemia, muitos usuários se depararam com dificuldades para poder receber os valores dos

---

<sup>11</sup> O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) foi instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e, atualmente, encontra-se regulamentado pelo Decreto n 10.854, de 10 de novembro de 2021, com instruções complementares estabelecidas pela Portaria MTP/GM nº 672, de 8 de novembro de 2021. Este Programa busca atender, prioritariamente, os trabalhadores de baixa renda e sua gestão é compartilhada entre o Ministério do Trabalho e Previdência, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia e o Ministério da Saúde (BRASIL, 2022c). Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat>. Acesso em: 7 set. 2022.

quais tinham direito, em razão da ausência de recursos tecnológicos<sup>12</sup> ou da dificuldade de deslocamento até um serviço habilitado para recebimento deste. Diante disso, estratégias possíveis dizem respeito a ampliação dos prazos para saque dos benefícios e o desenvolvimento de intervenções que tornem o acesso a áreas remotas mais fácil. Falando de outra forma, mais que disponibilizar o benefício, é preciso pensar em mecanismos que torne possível o acesso dos usuários a este.

Gurgel *et al.* (2020) defendem que, durante a pandemia, é fundamental a concessão de renda mínima aos produtores, em especial, os pequenos produtores, que diante da covid-19 foram acometidos por dificuldades para escoarem seus produtos e, conseqüentemente, a diminuição na renda familiar.

Neves *et al.* (2021) e Pereira e Oliveira (2020) também trouxeram proposições para essa seção de discussão. Para estes, em face dos efeitos da covid-19 para o campo da SAN, torna-se imprescindível a ampliação e o fortalecimento das ações do governo voltadas a promoção da renda dos usuários em situação de vulnerabilidade social, como é o caso do PBF.

### **6.3.7 Fomento a ações de educação alimentar e nutricional**

De acordo com Martinelli *et al.* (2020), a pandemia acentuou a busca por informações acerca dos meios de contaminação de alimentos causada pela covid-19, desencadeando uma progressiva preocupação por parte da população acerca da alimentação. Este cenário se mostra propício para o desenvolvimento de estratégias de educação alimentar e nutricional por parte da política de SAN, a fim de potencializar, na população, a adoção de novos padrões de consumo, sendo estes conscientes e comprometidos com a sustentabilidade. Nestas estratégias, o estímulo ao consumo dos alimentos produzidos pela agricultura familiar deve ser priorizado.

Ribeiro-Silva *et al.* (2020) também apostam na educação alimentar e nutricional como recurso importante diante dos efeitos da pandemia, recurso este a ser desenvolvido por meio de ações que viabilizem aos usuários orientações e que os estimulem a

---

<sup>12</sup> Para recebimento do benefício, os usuários que não possuíam o Cadastro Único (CadÚnico) necessitavam de cadastro online no aplicativo da Caixa Econômica Federal.

adotar/manter práticas alimentares saudáveis. Sugerem ainda que, nas circunstâncias que forem favoráveis, haja o incentivo a alimentação até os 6 meses somente por meio do aleitamento materno, por constituir-se como prática nutricional segura e indispensável para crianças de até 2 anos.

Outrossim, é preciso que os Guias Alimentares sejam reformulados, para possibilitar a inserção de recomendações que incitem reflexões e alterações nos sistemas alimentares, para que as situações de insegurança alimentar e nutricional sejam reduzidas, e informações sobre medidas apropriadas de higiene e segurança, no preparo e consumo de alimentos, sejam disponibilizadas a população (MARTINELLI *et al.*, 2020).

### **6.3.8 Outras proposições**

Pereira e Oliveira (2020) trazem como proposições a necessidade das cadeias produtivas de alimentos e produtos agrícolas serem monitoradas. Além disso, considerando que a perda de emprego e de renda pode repercutir na capacidade de os indivíduos adquirirem os alimentos, os autores sugerem também o monitoramento das perdas de emprego e de renda. Tais ações podem ser visualizadas como estratégicas para assegurar que os sistemas alimentares não sejam descontinuados durante a pandemia.

Já Ribeiro-Silva *et al.* (2020) advogam sobre a importância do monitoramento do estado nutricional dos usuários frente aos efeitos da covid-19 sobre a SAN da população. Sugerem ainda que, o sistema de vigilância e de monitoramento da propagação do vírus seja fortalecido, a fim de contribuir para o processo de elaboração de estratégias de enfrentamento da covid-19.

Pereira e Oliveira (2020) defendem a ideia de que, por meio da ação do estado, os ganhos expressivos que os bilionários obtiveram durante a pandemia venham ser aplicados na área da saúde e da alimentação, a fim de contribuir para que a saúde e a alimentação dos sujeitos e famílias em situação de pobreza sejam asseguradas (PEREIRA; OLIVEIRA, 2020).

Para propiciar a distribuição equitativa de alimentos em tempos em que a produção e o acesso aos alimentos são reduzidos, políticas que estimulem o armazenamento de alimentos, na esfera municipal, devem ser fomentadas, visando a garantia da SAN. Outra sugestão é a distribuição, por meio das cooperativas, de alimentos que estão sobrando para países em que a produção agrícola é menor e a insegurança alimentar e nutricional é acentuada (PEREIRA; OLIVEIRA, 2020).

Pereira e Oliveira (2020) trazem como proposição a necessidade de investigação de evidências ainda desconhecidas acerca da relação entre vulnerabilidade social e a infecção pela covid-19.

Silva, Souza e Santos (2021), por sua vez, mencionam que, diante da elevação dos preços dos alimentos e a crise econômica provocada pela pandemia, que influencia negativamente na SAN de muitos indivíduos, necessário se faz o desenvolvimento de estratégias com vistas a fortalecer a agricultura familiar, viabilizar o retorno dos estoques reguladores, e potencializar a formação de hortas urbanas e comunitárias.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados da pesquisa revisão integrativa, foi possível identificar as dificuldades geradas pela covid-19 para a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Além disso, foi possível conhecer as estratégias adotadas pelos gestores desta política para mitigar tais dificuldades, bem como também, extrair, dos estudos analisados, diversas proposições para a reorientação da referida política.

Dificuldades em razão da redução ou perdas das fontes de renda pelos indivíduos; a descontinuidades e/ou a fragilização de alguns programas estruturantes de SAN; o desmonte que já vinha acometendo a política aqui analisada; e, a sobrecarga dos serviços de saúde, que por sua vez, comprometeram a identificação da insegurança alimentar e nutricional na Atenção Primária à Saúde (APS), foram as apresentadas nos estudos explorados.

As dificuldades se mostraram atreladas, principalmente, pela necessidade de isolamento social exigida para reduzir a transmissão do vírus que, por sua vez, repercutiu negativamente no determinante 'renda' para a garantia da SAN da população. Com o isolamento necessário, o desemprego aumentou, e logo, a renda familiar de milhões de brasileiros foi alterada.

A partir deste reconhecimento, o Governo Federal se dedicou a formulação de estratégias que pudessem garantir renda para que a população viesse a ter acesso aos alimentos. Desta forma, foi instituído o Auxílio Emergencial, além de diversas medidas para combater o desemprego, que cresceu significativamente, no período inicial da pandemia.

Sobre as estratégias para garantir a renda dos usuários da PNSAN, foi possível perceber que estas foram mais voltadas para atender as demandas dos socialmente vulneráveis, revelando a aplicação do princípio da equidade.

Estratégias para prevenir a descontinuidade de programas estruturantes de SAN também foram propostas pelo Governo Federal, como é o caso do Programa Nacional

alimentação escolar (PNAE) e o programa restaurante popular (PRP). Além disso, ações para a retomada do Programa de aquisição de alimentos (PAA) também foram lançadas, mediante o reconhecimento da relevância da execução deste para assegurar os direitos humano à alimentação adequada (DHAA) dos usuários.

A covid-19 revelou que o Brasil não estava preparado para enfrentar essa crise sanitária garantindo a SAN da população brasileira, justamente, porque esta já estava enfraquecida. Com a pandemia, determinantes da SAN foram alterados. Verificou-se o aumento do consumo de alimentos ultraprocessados, o que se constitui como um desafio para a política de Saúde Pública.

Alguns desdobramentos desta crise sanitária para a promoção da SAN já estão visíveis, sendo parte destes discutidos neste trabalho. Realça-se isso, pois, acredita-se que as dificuldades aqui discutidas se constituem apenas como a ponta do *iceberg*, e que existem efeitos que serão sentidos a longo prazo. Ao analisar as estratégias adotadas pelo governo, é possível identificar que estas foram pensadas majoritariamente em um plano emergencial, para resolver os problemas do “aqui e agora”. Advoga-se a premência de medidas estratégicas por parte do governo federal, a fim retirar o Brasil do Mapa da Fome.

Destaca-se que estudo poderá servir de instrumento de trabalho para aqueles envolvidos com a execução da PNSAN, por trazer importantes proposições para a execução da PNSAN, especialmente, em tempos de pandemia. Proposições estas com vistas a superar o desmonte já identificado no período pré-pandemia, e fortalecer esta política para responder de forma mais efetiva as demandas que poderão ser geradas pelas novas crises e/ou pelo retorno do agravamento da covid-19.

Não obstante, essa pesquisa apontou para a urgência da recomposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e da elaboração do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Para tanto, faz-se necessário um intenso movimento da sociedade civil para que haja, por parte do governo, a priorização da agenda da SAN, e a execução de tais medidas.

Como limitação deste estudo, nos deparamos com a restrição de estudos primários nas bases de dados selecionadas. Isso ocorreu por ser a covid-19 uma temática nova, razão pela qual acreditamos que novos estudos serão publicados nos próximos meses e anos. Apesar disso, o número limitado de artigos que preencheram os critérios de elegibilidade, foi capaz de conceder respostas para o problema de pesquisa que norteou a execução desta pesquisa.

Propomos a condução de novos estudos dedicados a execução da PNSAN nos municípios no cenário pós-pandemia, de modo a evidenciar efeitos gerados por esta crise sanitária a longo prazo, e as estratégias de enfrentamento adotadas por este nível de gestão.

Apontamos ainda para a necessidade de mais estudos que venham trazer a discussão sobre a interlocução da APS com a operacionalização da PNSAN, tendo em vista o potencial deste nível de atenção para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional.

## REFERÊNCIAS

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** / organizadora, Marília Leão. Brasília: ABRANDH, 2013.

ALENCAR, Á. G. de. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online], v. 44, n. 1, pp. 137-144, 2001.

ALPINO, T. de M. A. et al. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ação do Governo Federal brasileiro durante a pandemia, com cortes orçamentários e desmonte institucional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 8, p.1-17, 2020.

AMORIM, A. L. B. de; JUNIOR, J. R. S. R.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 54, v. 4, p. 1134-1145, jul. - ago. 2020.

ARAÚJO, F. R. de; CALAZANS D. L. M. e S. Gestão das ações de segurança alimentar frente à pandemia pela COVID-19. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro v. 54, n. 4, p. 1123-1133, jul. - ago. 2020.

BELIK, W.; SILVA, J. G. da; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva** [online]., v. 15, n. 4, 2001.

BICALHO, D.; LIMA, T. de M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período pandêmico do COVID-19. **Demetra – alimentação, nutrição & saúde**, v. 15, 2020.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União; 2010a.

BRASIL. **Decreto nº 7272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial da União; 2010b.

BRASIL. **Portaria nº 387, de 15 de maio de 2020**. Altera a Portaria nº 335, de 20 de março de 2020, para acrescentar medidas emergenciais na gestão do Programa

Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. **Execução do PNAE durante a pandemia** / FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Rio de Janeiro, RJ: UNIRIO, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-ecartilhas/PNAEmtemposdepandemiav20.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.713, de 7 de junho de 2021**. Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial da União; 2021d..

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Departamento de Promoção da Saúde. **Ações de enfrentamento da má nutrição no contexto da pandemia**: Portaria GM/MS nº 894, de 11 de maio de 2021 – Capítulo III [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Primária à Saúde, Departamento de Promoção da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2021b. Disponível em: [http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/instrutivo\\_acoes\\_frentamento\\_ma\\_nutricao\\_no%20contexto\\_pandemia.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/instrutivo_acoes_frentamento_ma_nutricao_no%20contexto_pandemia.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Diário Oficial da União; 2021a. Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/paa/legislacao/lei-no-14-284\\_2021-2.pdf/view](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/paa/legislacao/lei-no-14-284_2021-2.pdf/view). Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020**. Aprova a Nota Técnica nº 20/2020, que traz orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Diário Oficial da União: 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-58-de-15-de-abril-de-2020-252722843>. Acesso em: 19 de ago.2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva. **Resolução nº 86, de 28 de setembro de 2020**. Dispõe acerca da destinação dos produtos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da modalidade Formação de Estoques, ao amparo de medidas emergenciais aos Agricultores Familiares em razão da pandemia de Covid-19. Diário Oficial da União: 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-86-de-28-de-setembro-de-2020-284430495>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.006, de 1 de outubro de 2020.** Aumenta a margem de crédito consignado dos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social durante o período da pandemia de covid-19. Diário Oficial da União: 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.006-de-1-de-outubro-de-2020-280804815>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.045, de 27 de abril de 2021.** Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**covid-19**) no âmbito das relações de trabalho. Diário Oficial da União: 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.045-de-27-de-abril-de-2021-316257308>. Acesso em: 19 de ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 894, de 11 de maio de 2021.** Institui, em caráter excepcional, incentivos financeiros federais de custeio no âmbito da Atenção Primária à Saúde, a serem transferidos, em parcela única, aos municípios e Distrito Federal, para enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) decorrente da Covid-19. Diário Oficial da União: 2021. disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-894-de-11-de-maio-de-2021-319516367>. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União: 2009. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm). Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.179, de 30 de junho de 2021.** Estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e para mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.870, de 15 de abril de 1994, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Diário Oficial da União: 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14179.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.179%2C%20DE%200%20DE%20JUNHO%20DE%202021&text=Estabelece%20normas%20para%20facilita%C3%A7%C3%A3o%20de,de%202002%20\(C%C3%B3digo%20Civil\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14179.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.179%2C%20DE%200%20DE%20JUNHO%20DE%202021&text=Estabelece%20normas%20para%20facilita%C3%A7%C3%A3o%20de,de%202002%20(C%C3%B3digo%20Civil)). Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.275 de 23 dezembro de 2021.** Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19; altera as Leis n.º 13.340, de 28 de setembro de 2016,

e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho II). Diário Oficial da União: 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14275.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14275.htm). Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.931, de 10.1.2022**. Institui o Comitê Gestor dos Planos de Enfrentamento da Covid-19 para os Povos Indígenas. Diário Oficial da União: 2022. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D10931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10931.htm). Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus Brasil – 2022a**. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 25 dez. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho - Programa de disseminação das Estatísticas do Trabalho. **Séries Históricas do Seguro Desemprego**. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/seguro-desemprego>. Acesso em: 15 fev. 2022. Brasil, 2022b.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)**, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat>. Acesso em: 7 set. 2022.

CALMON, L. S.; SANTOS, S. M. C. dos; PEREIRA, M. H. Q. Acesso aos alimentos e segurança alimentar e nutricional: avaliação da situação em municípios Baianos. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 11, n. 1, p. 1351–1366, 2016.

CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. Brasília: MDS, Caisan, 2011.

CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN 2016-2019**. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017.

CARVALHO, C. A. de et al. Como o Brasil está enfrentando a crise de Segurança Alimentar e Nutricional durante a pandemia do COVID-19? **Nutrição em saúde**, p. 1-4, 2020.

CARVALHO, C. A.; VIOLA, P. C. de A. F.; SPERANDIO, N. How is Brazil facing the crisis of Food and Nutrition Security during the COVID-19 pandemic? **Public Health Nutrition**, v. 24, n. 3, 2021.

CAVALLI, S. B. et al. Agricultura familiar em tempos de Covid-19. **Rev. Nutr.**, v. 33, e200180, 2020.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional - Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2004.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Estoques**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/estoques#:~:text=A%20forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20estoques%20p%C3%BAblicos,atenuar%20as%20oscila%C3%A7%C3%B5es%20de%20pre%C3%A7o>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CORRÊA, E. N. et al. Alimentação escolar em tempos de Covid-19: mapeamento das estratégias de execução da política pública gerentes de execução. **Rev. Nutr.**, v. 33, e200169, 2020.

COSTA, C.; PASQUAL, M. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: GARCÉS, M. et al. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

DIETZ, W. H. Does hunger cause obesity? **Pediatrics**, v. 95, n. 5, p. 766-767, 1995.

FALÇONI, S. F. S. et al. **Observatório das desigualdades**. Máquina do tempo: o Brasil de volta ao mapa da fome – boletim nº 14, fevereiro de 2022. Disponível em: <https://uenf.br/portal/wp-content/uploads/2022/02/Boletim-14-O-Brasil-de-volta-ao-Mapa-da-Fome.docx-1.pdf>. Acesso em: 07 set. 2022.

FAVARETO, A. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 37, n. 2, p. 7-26. 2017.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2019**. Safeguarding against Economic Slowdowns and Downturns. FAO (Rome). 2019.

FRAZÃO, P. Food insecurity and dental caries in school children: a cross-sectional survey in the western Brazilian Amazon. **Eur j. oral sci.**, v. 122, n. 3, 2014.

FREITAS M. do C. S. de; PENA P. G. L. Fome e Pandemia de Covid-19 no Brasil. **Tessituras**, Pelotas-RS, v. 8, s. 1, jan-jun. 2020.

FUTEMMA, C. et al. A pandemia da Covid-19 e os pequenos produtores rurais: superar ou sucumbir? Bol. **Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.**, Belém, v. 16, n. 1, e20200143, 2021.

GALINDO, E. et al. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Food for Justice Working Paper Series**, n. 4 (2a ed.). Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021.

GARCIA, A. de la P.; ZIMMERMANN, S.; ELEUTÉRIO, A. A. Cadeias de abastecimento alimentar, agricultura familiar e políticas alimentares no contexto da COVID-19 pandemia em uma cidade brasileira. **Human Organization**, v. 79, n. 4, p. 323, 2020.

GUBERT, M. B.; PEREZ-ESCAMILLA, R. Insegurança alimentar grave municipal no Brasil em 2013. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 23, n. 10. 2018.

GURGEL, A. de M. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 12, p. 4945-4956, 2020.

IBASE. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Relatório Técnico (Preliminar) – Junho, 2008. Rio de Janeiro: Ibase, 2008.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: Análise da segurança alimentar no Brasil / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 20 nov. 2021.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Terceiro Trimestre de 2020. 2020b. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact\\_2020\\_3tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2020_3tri.pdf). Acesso em: 18 out. 2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD Contínua-Desemprego chega a 14,6% no terceiro trimestre, com alta em 10 estados. **Agencia de Notícias IBGE**, 2020c. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29520-desemprego-chega-a-14-6-no-terceiro-trimestre-com-alta-em-10-estados>. Acesso em: 20 nov. 2021.

JONSSON, Urban. As causas da fome. In: VALENTE, Flávio Luís. (Org.). **Fome e desnutrição**: determinantes sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

KURSMARK, M.; WEITZMAN, E M. Recent findings concerning childhood food insecurity. **Current Opinion in Clinical Nutrition & Metabolic Care**, v. 12, n. 3, p. 310-316, 2009.

LEMOS, J. O. M; MOREIRA, P. V. L. Políticas e programas de alimentação e nutrição: um passeio pela história. **Revistas Brasileira de Ciências da Saúde**, v. 17, n. 4, p. 377-386, 2014.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; MARQUES, S. B. **Caderno “segurança alimentar”**. Paris: Fhp, 2000.

MARTINELLI, S. S. et al. Estratégias para a promoção de uma alimentação saudável, adequada e sustentável em Brasil em tempos de Covid-19. **Rev. Nutr.**, v. 33, e200181, 2020.

MALTA, D. C. et al. A pandemia da COVID-19 e as mudanças no estilo de vida dos brasileiros adultos: um estudo transversal, 2020. **Epidemiol. Serv. Saude**, Brasília, 29(4):e2020407, 2020. Disponível em : <http://scielo.iec.gov.br/pdf/ess/v29n4/2237-9622-ess-29-04-e2020407.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

- MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. de C. P.; GALVÃO, C. M. Revisão Integrativa: Método de Pesquisa para Incorporação de Evidências na Saúde e na Enfermagem. **Texto Contexto Enfermagem**, v. 17, n. 4, 2008.
- MONTEIRO, C. A. Fome, Desnutrição e Pobreza: além da Semântica. **Saúde e Sociedade** [online]., v. 12, n. 1, p. 7-11, jan-jun, 2003.
- MORAES, R.; GALIAZZI, M. do C. Análise textual discursiva: processo reconstrutivo de múltiplas faces. **Ciência educ. [online]**, v. 12, n. 01, p. 117-128, 2006.
- MORAES, V. D.; MACHADO, C, V.; MAGALHÃES, R. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda (2006-2016). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 12, p. 6175-6187, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320212612.33262020>.
- NEVES, J. A. et al. Desemprego, pobreza e fome no Brasil em tempos de pandemia de Covid-19. **Rev Nutr.**, v. 34, e200170, 2021.
- OLIVEIRA, A. S.B.; CASEMIRO, J. P.; BRANDÃO, A. L.; PINTO, A. M. S. Monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional: um olhar sobre as publicações oficiais. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 27, n. 02, p. 631-640, 2022.
- PEREIRA, M.; OLIVEIRA, A. M. Pobreza e insegurança alimentar podem aumentar à medida que a ameaça do COVID-19 se espalha. **Nutrição em Saúde Pública**, v. 23, n. 17, p. 3236–3240, 2020.
- PRISMA. *Check List Scoping Review*. Disponível em: <https://prisma-statement.org/Extensions/ScopingReviews>. Acesso em: 20 set. 2022.
- RECINE, E. et al. Reflexões sobre a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o enfrentamento da Covid-19 no Brasil. **Rev. Nutr.**, n. 33, e. 200176, 2020.
- RIBEIRO-SILVA, R. de C. et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, p. 3421-3430, 2020.
- SAMBUICHI, R. H. R. et al. O Programa de Aquisição de alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, n. 54, v. 4, p. 1079-1096, jul. - ago. 2020.
- SANTOS, L. M. P.; PASQUIM, E. M; SANTOS, M. C. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, n. 3, p.1821-1834, 2011.
- SANTOS, T. T. B.; TORRES, R. L. Efeitos do acesso ao mercado institucional sobre a segurança alimentar e nutricional no município de Almirante Tamandaré, Paraná. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 61, n. 2, e257596, 2022.

SCHAPPO, S. Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da covid-19. **SER Social**, [S. l.], v. 23, n. 48, p. 28–52, 2021.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SILVA, R. C. F. da; SOUZA, J. B. de; SANTOS, M. O. A crise, a COVID e a crise do arroz: práticas alimentares, políticas públicas e movimentos de resistência. **Revista Práxis**, Novo Hamburgo, a. 18, n. 2, mai. /ago. 2021.

SOARES, C. B. et al. Revisão Integrativa: conceitos e métodos utilizados na enfermagem. **Rev. Esc. Enferm. USP**, v.48, n.2, 2014.

SOUZA, M. T. de; SILVA, M. D. da; CARVALHO, R. de. Revisão Integrativa: O que é e como fazer. **Einstein** [online], São Paulo, v. 8, n. 1, 2010.

UNICEF. **A perda de mais de 39 bilhões de merendas escolares desde o início da pandemia anuncia uma crise nutricional, dizem UNICEF e PMA, 2021**.

Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/perda-de-mais-de-39-bilhoes-de-merendas-escolares-desde-o-inicio-da-pandemia-anuncia-crise-nutricional>. Acesso em: 10 set. 2022.

VALENTE, F. L. S. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e Sociedade** [online], v. 12, n. 1, p. 51-60, 2003.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul. /ago., 2005.

VIGISAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rede PENSSAN, 2020. Disponível em:

[http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

VIGISAN. **2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rede PENSSAN, 2022c. Disponível em:

<https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 20 ag. 2022.

ZACCHI, L.; MORATO, M. M. **The COVID-19 pandemic in Brazil: An urge for coordinated public health policies**. 2020. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02881690v2>. Acesso em: 17 set. 2021.

ZIMMERMANN, S. A.; ELEUTERIO, A. A.; GARCIA, A. de la P. Desafios e respostas na coordenação das políticas alimentares no Brasil durante a pandemia de COVID-19. **Revista estud. soc.**, n. 78, p. 110-126, outubro-dezembro 2021.

## APÊNDICE

## APÊNDICE A - LINHA DO TEMPO DOS PRINCIPAIS MARCOS QUE CULMINARAM NA CRIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN)



Fonte: elaborada pelo autor (2022).

**APÊNDICE B - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS**

Título	
Autor / Ano	
Local	
Tipo de estudo	
Amostra	
Objetivo	
Dificuldades para execução da PNSAN	
Estratégias de enfrentamento	
Proposições	

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

### APÊNDICE C - DIFICULDADES, ESTRATÉGIAS/AÇÕES DE ENFRENTAMENTO ADOTADAS E PROPOSIÇÕES

AUTOR/ANO	DIFICULDADES	ESTRATÉGIAS/AÇÕES	PROPOSIÇÕES
Alpino <i>et al.</i> (2020)	<p>Repercussões nos distintos determinantes da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).</p> <p>Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).</p> <p>Inoperância da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).</p> <p>Não realização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.</p> <p>Ausência do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN).</p>	<p>Antecipação do auxílio emergencial a pessoas que requereram o Benefício de Prestação Continuada.</p> <p>Aporte financeiro para pequenas e médias empresas (para garantir os salários dos trabalhadores);</p> <p>Liberação de linhas de crédito para pequenos empreendedores, cooperativas e informais.</p> <p>Canal de WhatsApp para a comunicação de perdas na agricultura (Disque Perdas de Alimentos);</p> <p>Canal direto on-line no portal <a href="http://www.gov.br">www.gov.br</a>, junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.</p> <p>Elaboração de recomendações de boas práticas em feiras livres.</p> <p>Publicação de orientações para a segurança do trabalhador em ambiente frigorífico.</p> <p>Monitoramento dos principais estabelecimentos de abastecimento.</p> <p>Recomendações para os setores relacionados ao abastecimento alimentar.</p> <p>Contratação de crédito rural em 8 meses para produtores.</p> <p>Mudança de regras do Garantia-Safra para a verificação das perdas por seca nos municípios.</p> <p>Materiais educativos da Secretaria de Vigilância em</p>	<p>Maior articulação intersetorial e adoção de ações coordenadas.</p> <p>Formulação de políticas públicas nacionais que tenham como base a economia e a proteção social, articuladas com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na perspectiva da garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA).</p>

		<p>Saúde e da Secretaria de Atenção Primária à Saúde com recomendações sobre alimentação.</p> <p>Doação de cestas básicas e kits alimentação para grupos populacionais específicos.</p> <p>Recomendações da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição às Secretarias Estaduais de Saúde e do Distrito Federal, visando contribuir para a saúde e a segurança alimentar e nutricional.</p> <p>Portaria nº 24, de 24 de março de 2020. Portaria nº 116, de 26 de março de 2020. Portaria nº 123, de 30 de março de 2020. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Resolução nº 4.810 de 9 de abril de 2020. Instrução Normativa nº 29, de 23 de abril de 2020. Medida Provisória nº 957, de 24 de abril de 2020. Resolução nº 4.810, de 30 de abril de 2020. Portaria nº 385, de 13 de maio de 2020. Portaria nº 387, de 15 de maio de 2020.</p>	
Amorim; Junior; Bandoni (2020)	<p>Suspensão das aulas nas escolas públicas.</p> <p>Dificuldades na manutenção da aquisição dos alimentos da agricultura familiar e à qualidade da alimentação fornecida.</p> <p>Atraso na definição clara dos instrumentos de informação intergovernamentais.</p> <p>Ausência de recurso pelos municípios para suplementar o valor repassado pelo governo federal para a execução</p>	<p>Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020.</p> <p>Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020.</p> <p>A importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para enfrentar as dificuldades apresentadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e geração de renda familiar.</p>	<p>Manutenção da universalidade do programa.</p> <p>Auxílio emergencial aos municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e muito baixo.</p> <p>Levantamento da Insegurança Alimentar Nutricional (IAN) entre os alunos.</p> <p>Ampliação do valor repassado aos estudantes com Insegurança Alimentar.</p> <p>Atendimento aos alunos durante as férias e recesso escolar por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).</p>

	do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).		Manutenção da equidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).  Fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
Araújo; Calazans (2020)	Diminuição da renda e alta do desemprego.  Paralisação das atividades econômicas.  Enfraquecimento das políticas sociais.	Reconfiguração do Programa Restaurante Popular (PRP).	Incentivo às organizações de iniciativa privada a adotarem medidas conjuntas com o setor público.
Carvalho <i>et al.</i> (2020)	Aumento do desemprego.  Elevação dos preços dos alimentos e suspensão de muitas atividades comerciais em outros setores econômicos.  Fechamento das escolas.  Maior ingestão de alimentos ultra processados.  Ausência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).  Ausência do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)	Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020.  Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.  Expansão do programa de transferência de renda Bolsa Família.  A desoneração de até 220 kWh/mês na conta de luz das famílias de baixa renda de 1º de abril a 30 de agosto (Medida Provisória nº 950, de 8 abril de 2020)  Complementação orçamentária destinada ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	A urgência de ações impostas pelo Estado e coordenadas entre os três níveis de governo.  Ações coordenadas e intersetoriais para o enfrentamento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é ainda mais importante durante uma pandemia.  Potencial da Atenção Primária para a implantação de programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nos territórios.  Ações de promoção da alimentação saudável e de atividade física em contexto de isolamento social. Priorização à agenda da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pelo Governo.  Atualização do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN).
Cavalli <i>et al.</i> (2020)	Fechamento de estabelecimentos e mercados institucionais.	Ações de garantia de renda aos agricultores e para regular o sistema alimentar e os preços agrícolas.	Garantir e ampliar a compra de alimentos fornecido pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e distribuir cestas aos alunos em situações de vulnerabilidade social.

			<p>Garantir e ampliar a compra de alimentos para abastecimento de equipamentos público de alimentos.</p> <p>Ampliação dos avisos de compra pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).</p> <p>Garantia de renda básica emergencial para família agricultores, crédito rural, assistência técnica e extensão rural.</p> <p>Maior articulação entre a sociedade civil e o poder público.</p>
Correa <i>et al.</i> (2020)	<p>Descontinuação das aulas escolares.</p> <p>Ausência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).</p> <p>Desmorte gradativo da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).</p> <p>Morosidade do governo federal em instituir regulamentações durante a pandemia de covid-19.</p> <p>Dificuldade para complementar os recursos para serem injetados nos programas de SAN.</p> <p>Perda do emprego pelos usuários, redução salarial, instituição do trabalho informal ou não remunerado.</p>	<p>Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020.</p> <p>Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020.</p>	<p>Articulação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) com o Ministério Público e Defensoria Pública para que as possibilidades de acesso universal ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) seja ampliado em face da covid-19.</p>
Futemma <i>et al.</i> (2021)	<p>Suspensão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</p> <p>Redução, suspensão ou cancelamento dos contratos provenientes do</p>	<p>Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020.</p> <p>Medida Provisória nº 957, de 24 de abril de 2020.</p>	Não consta

	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como primordiais para viabilizar a cadeia produtiva rural de pequena escala.	
Garcia; Zimmermann; Eleuterio (2020)	<p>Aumento das taxas de pobreza, vulnerabilidade geral das famílias, e exacerbação das desigualdades em torno dos sistemas alimentares</p> <p>Suspensão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos primeiros meses da pandemia</p> <p>Desmonte de políticas voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional</p>	Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020.	Necessidade de um robusto investimento no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
Gurgel <i>et al.</i> (2020)	<p>Aumento do subemprego e do desemprego.</p> <p>Ausência de financiamento específico para a operacionalização dos equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional.</p>	<p>Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.</p> <p>Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020.</p> <p>Adequação/reconfiguração do Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Restaurante Popular (PRP); Programa Bolsa Família (PBF); e do Benefício de Prestação Continuada (BPC);</p>	<p>Adequar as exigências para obtenção do auxílio conforme particularidades e limitações de determinados grupos.</p> <p>Ampliação de incentivos governamentais para o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).</p> <p>Ampliação dos Restaurantes Populares e maior investimento em seu financiamento continuado.</p> <p>Prestar assistência específica a grupos em maior situação de vulnerabilidade, compatíveis com as diferenças socioterritoriais.</p> <p>Estruturar políticas públicas que assegurem, além do fornecimento de alimentos, condições suficientes para manutenção da dignidade humana, a despeito das questões de gênero, raça/etnicidade e classe.</p>

			<p>Adoção de medidas coordenadas nas escalas global, nacional e local.</p> <p>Implementar e fortalecer as iniciativas voltadas à proteção social, assegurando o pleno acesso à alimentação saudável e adequada.</p> <p>Fortalecer os mecanismos de proteção social e os programas de assistência alimentar emergenciais.</p>
Martinelli <i>et al.</i> (2020)	<p>Aumento das desigualdades sociais e da insegurança alimentar.</p> <p>Enfraquecimento dos vínculos empregatícios dos trabalhadores formais.</p> <p>Mudança na disponibilidade de alimentos e de acesso a estes.</p>	<p>Divulgação de informações e recomendações à população.</p> <p>Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020.</p> <p>Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020.</p> <p>Fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).</p>	<p>Formulação de estratégias políticas que articulem ações locais e globais, tanto emergenciais quanto estruturais.</p> <p>Fomento a ações de educação alimentar e nutricional.</p> <p>Reformulação das orientações dos guias alimentares.</p> <p>Expansão do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).</p>
Neves <i>et al.</i> (2021)	<p>Paralisação ou redução das atividades econômicas.</p> <p>Problema de acesso a alimentos, principalmente, para famílias em situação de vulnerabilidade social.</p> <p>Corte de alguns benefícios do Bolsa Família em março de 2020.</p>	<p>Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020.</p>	<p>Recomposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).</p> <p>Ampliação da cobertura de políticas públicas e programas de acesso à renda e alimentação.</p> <p>Estímulo à produção local e distribuição de alimentos pela agricultura familiar.</p>
Pereira; Oliveira (2020)	<p>Crise econômica e desemprego.</p> <p>Desafios no acesso regular e permanente à água, saneamento e higiene.</p>	<p>Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.</p> <p>Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020.</p> <p>Incentivos à produção e distribuição de alimentos para grupos sociais economicamente vulneráveis.</p>	<p>Monitoramento das cadeias produtivas de alimentos e produtos agrícolas.</p> <p>Rastreamento e monitoramento das perdas de emprego e renda.</p>

	<p>Comprometimento na produção e distribuição de alimentos.</p> <p>Redução na produção e no acesso aos alimentos.</p> <p>Sobrecarga dos serviços de saúde.</p>	<p>Financiamento e doações de recursos aos agricultores, cooperativas e pequenas e médias empresas.</p> <p>Doação e distribuição de equipamentos de proteção individual e desinfetantes para equipes de cozinhas comunitárias e restaurantes de distribuição de alimentos.</p> <p>Monitoramento dos dados sobre preços e estoques de alimentos, principalmente nos principais centros de consumo urbano afetados pela covid-19.</p>	<p>Estados tributarem os enormes ganhos que os bilionários obtiveram durante a pandemia, aplicando estes valores nas ações com vistas a garantir saúde e alimentação para pessoas e famílias em contextos de pobreza.</p> <p>Políticas estratégicas de armazenamento de alimentos em nível local/municipal.</p> <p>Distribuição cooperativa de alimentos excedentes para países com menor produção agrícola e maior insegurança alimentar.</p> <p>Novas evidências sobre a relação entre vulnerabilidade social e infecção por covid-19.</p> <p>Fortalecimento das políticas de transferência de renda existentes no país.</p>
Recine <i>et al.</i> (2020)	Desarticulação pela ausência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).	<p>Intervenções para garantir a segurança de renda, a proteção do emprego, o abastecimento emergencial de alimentos e a articulação dos governos locais na proteção do sistema alimentar a curto, médio e longo prazos.</p> <p>Ações de fortalecimento das economias locais, de distribuição de alimentos, proteção da alimentação saudável para segmentos vulneráveis da população, e a priorização de sistemas de alimentação saudáveis e sustentáveis.</p>	Recomposição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com todas as suas instâncias, e das demais políticas sociais.
Ribeiro-Silva <i>et al.</i> (2020)	<p>Entraves para os usuários na disponibilidade de alimentos, no acesso aos alimentos, no consumo, e na utilização biológica (alimentos orgânicos).</p> <p>Dificuldades para os agricultores familiares escoarem seus produtos.</p>	<p>Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.</p> <p>Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020.</p> <p>Doações de cestas básicas pelas Organizações Não Governamentais (ONGs), igrejas, associações comunitárias e grupos anônimos.</p> <p>Realização de leilão pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) para aquisição de</p>	<p>Ampliação das iniciativas que permitam a entrega de alimentos, sobretudo dos frescos e saudáveis às pessoas com maiores dificuldades em chegar aos pontos de venda.</p> <p>Adoção de iniciativas de educação alimentar e nutricional que orientem e estimulem a adoção/manutenção de hábitos alimentares saudáveis para toda a família.</p>

		alimentos das cestas básicas em apoio às pessoas em situação de vulnerabilidade, agravada pela pandemia.	Monitoramento do estado nutricional dos usuários.  Fortalecimento do sistema de vigilância e de monitoramento da disseminação do vírus.
Sambuichi <i>et al.</i> (2020)	Fechamento de restaurantes populares.  Suspensão de aulas nas escolas públicas e privadas.  Redução na renda familiar da população brasileira.	Recomendação nº 034, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), divulgada em 7 de maio de 2020.  Reconfiguração do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	Ampliação das ações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).  Elaboração, pelo Governo Federal, junto com esferas locais, de documentos informativos com protocolos e procedimentos gerais relativos a covid-19, destinados aos agricultores.  Disponibilização de recursos adicionais, iguais ou superiores, nos anos subsequentes, a fim de minimizar os impactos do pós-pandemia.
Santos; Torres (2022)	Repercussão na renda familiar dos usuários; Alta dos produtos; Fragilização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	Não consta	Não consta
Silva; Souza; Santos (2021)	Crise econômica, aumento do desemprego e da alta dos preços da alimentação. Suspensão das atividades escolares.	Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.	Medidas de incentivo à agricultura familiar e de proximidade, da volta dos estoques reguladores, e incentivo a soluções inovadoras, como as hortas urbanas comunitárias.
Zimmermann; Eleuterio; García (2021)	Suspensão das atividades escolares.  Redução e perda na comercialização dos alimentos produzidos pelos agricultores que abastecem o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA).  Ausência e atraso na definição clara dos instrumentos de informação intergovernamentais.  Ausência de recurso financeiro adicional para apoiar a reorganização	Publicação da Lei nº 13.987 de abril de 2020.	Revisão de instrumentos intergovernamentais de coordenação.  Maior coordenação sinérgica entre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).  Maior assistência técnica pela gestão municipal, adaptada aos protocolos sanitários.  Simplificação da burocracia de compra no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

	<p>do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).</p> <p>Pouca ou inexistente articulação entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA).</p>		<p>Retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).</p> <p>Inclusão da gestão de crises associada as políticas públicas.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: elaborado pelo autor (2022).