CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP
MASTER EM LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICA – MLG

Camila Guimarães Rodrigues
João Victor Martins Saraiva
Maria Juliana de Souza Alves
Patrícia Vieira Ferreira

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA:
uma análise do programa de Restaurantes Populares no Estado do Maranhão

São Paulo
2023

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP
MASTER EM LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICA – MLG

Camila Guimarães Rodrigues
João Victor Martins Saraiva
Maria Juliana de Souza Alves
Patrícia Vieira Ferreira

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA:
uma análise do programa de Restaurantes Populares no Estado do Maranhão

Trabalho apresentado ao Centro de Liderança e Gestão Pública e Instituto Singularidades, como parte dos requisitos necessários para a conclusão da pós-graduação Master em Liderança e Gestão Pública – MLG.

Orientadores: Prof. Dr. Fernando Coelho e Prof. Dr. Humberto Dantas

São Paulo
2023

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO *3*

2. O COMBATE À FOME EM PERSPECTIVA HISTÓRICA *5*

2.1 Definições do Conceito de Fome **5**

2.2 Fome e Pobreza Multidimensional **12**

2.3. A Luta pela Segurança Alimentar: Comer e Comer Bem **15**

2.4. Da Ração Essencial aos Restaurantes Populares **18**

2.5. A Política Pública de Restaurantes Populares **24**

2.5.1. A alimentação e nutrição como política social (1930-1963) 25

2.5.2. O bolo cresceu, a fome aumentou (1964 a 1984) 26

2.5.3. Busca pela democratização em prol da resolução dos dilemas sociais 27

3. INSEGURANÇA ALIMENTAR E PANORAMA DA FOME *29*

3.1. O Panorama da Fome no Brasil **31**

3.2. Diagnóstico Socioeconômico e Insegurança Alimentar do Maranhão **42**

4. ANÁLISE DA POLÍTICA DE RESTAURANTES POPULARES NO MARANHÃO *52*

4.1. Marcos Legais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Maranhão **52**

4.2. Principais Programas e Ações de Combate à Pobreza e à Insegurança Alimentar e Nutricional do Maranhão **53**

4.2.1. Transferência de Renda 53

4.2.2. Programa Mais Renda 54

4.2.3. Programa Mais Pescado 55

4.2.4. Programa de Compras da Agricultura Familiar – PROCAF 55

4.2.5. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE 56

4.3. Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional: A Política de Restaurantes Populares no Maranhão **57**

4.3.1. Pontos de reflexão sobre a Política de Restaurantes Populares no Maranhão 60

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS *64*

REFERÊNCIAS *67*

1. INTRODUÇÃO

Desde o ano de 2006, o direito humano à alimentação adequada[1] é garantido no Brasil pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Nº 11.346 de 2006), quando também foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Além disso, por meio da emenda 64/2010 da Constituição Federal, em seu artigo sexto, esse direito foi reiterado, sendo a União responsável por promover e garantir o direito à alimentação de qualidade. Embora os avanços normativos, o Brasil ainda enfrenta um retrocesso no âmbito da fome e da miséria.

Entre 2004 e 2013, políticas públicas voltadas para a erradicação da pobreza e da miséria contribuíram para a redução da fome para menos da metade do índice inicial: de 9,5% para 4,2%, segundo pesquisa da rede Penssan (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional). Em 2020, a fome retornou para os patamares de 2004; e em 2022, o índice saltou para 15,5%, o que representa 33,1 milhões de pessoas sem ter o que comer. Isso significa que entre 2020 e 2022, 14 milhões de brasileiros passaram a conviver com a fome. Além disso, mais da metade (58,7%) da população do país convive com a insegurança alimentar em algum grau.

Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF-IBGE) demonstram que muitas famílias migraram dos níveis de menor grau de insegurança alimentar e nutricional para os de maior grau. Quando comparado ao período pré-pandemia (última estimativa, em 2018), o índice de insegurança alimentar apresentou um aumento de 60% - esse cenário demonstra o agravamento da violação do direito à alimentação adequada no Brasil.

Ao considerar o recorte geográfico, as formas mais graves de insegurança alimentar atingem parcelas maiores das regiões Norte (45,2%) e Nordeste (38,2%). No Nordeste, o Estado do Maranhão tem se dedicado, nos últimos anos, à implementação e ao fortalecimento de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e à insegurança alimentar e nutricional.

Diante desse contexto, esse projeto de monografia busca analisar o direito à alimentação adequada no Brasil a partir da experiência do Estado do Maranhão, que se destaca atualmente com a maior rede de restaurantes populares do Brasil (são 168

[1] ROCHA, Nayara Côrtes; BURITY, Valéria Torres Amaral. O direito humano à alimentação no mundo e no Brasil. Políticas Públicas. Recuperado em, v. 7, 2021

restaurantes populares distribuídos em 121 dos 217 municípios maranhenses), caracterizando-se como um interessante estudo de caso a ser analisado. Nesse sentido, esta pesquisa busca investigar: qual o retrato da fome no Maranhão, com base em recortes específicos atrelados a marcadores socioeconômicos; e como o programa de Restaurantes Populares tem sido desenvolvido para combater a fome e garantir parte da segurança alimentar da população do estado?

Para tanto, o capítulo 02 será dedicado à fundamentação teórica sobre o combate à fome em perspectiva histórica, refletindo sobre a maneira pela qual o conceito e a percepção social sobre o fenômeno da fome evoluiu no Brasil e no mundo. Será abordada a interlocução da ideia de fome com conceitos como pobreza multidimensional, segurança alimentar, dentre outros.

Em sequência, no capítulo 03, será trabalhado o panorama da fome no Brasil e especificamente no objeto do estudo, que é o estado do Maranhão. Será feita uma breve retrospectiva em que serão analisados os dados, situações e políticas relevantes que ajudam a entender o quanto a situação da fome se transformou positivamente ou negativamente e quais são os aspectos mais sensíveis a serem levados em consideração a nível nacional.

No capítulo 04 será analisada a política de Restaurantes Populares no Maranhão, descrevendo a concepção da política, seu impacto e como ela tem se organizado para garantir o combate à fome por todo o território estadual. E, então, parte-se para a conclusão do trabalho, traçando outras percepções analíticas e considerações para o futuro, dentro das considerações finais.

2. O COMBATE À FOME EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

2.1 Definições do Conceito de Fome

As percepções científicas, políticas e de senso comum sobre a fome atravessaram mudanças substantivas através dos tempos. Partindo de, desde ser um fenômeno ao qual se devotava pouca importância por parte de lideranças políticas e pela própria comunidade científica a, hoje em dia, ser uma temática complexa que exige atenção a níveis locais, nacionais e internacionais. Entender sobre essas transformações é, ao mesmo tempo, entender sobre a maneira pela qual o pensamento social e político tem se alterado no último século.

A obra Geografia da Fome (1984), de Josué de Castro, publicada originalmente em 1946, traz uma retrospectiva histórica e uma análise contextual sobre o fenômeno da fome. Para o autor, é fundamental que a fome seja entendida, mais do que como uma necessidade fisiológica, mas como um fato social, um fenômeno produzido socialmente.

O autor referenda a ideia da multiplicidade de olhares pelos quais precisamos enxergar a fome. Para ele, "o problema alimentar é sem dúvida culinário e gastronômico, mas é também econômico e social, agrícola, fiscal, higiênico, médio e mesmo moral. E principalmente antes de tudo, fisiológico." (DE CASTRO, 1937 apud LIMA, 2020, p.59)

No contexto da escrita de sua obra, Josué de Castro traz o fato de que muito pouco havia sido produzido sobre o fenômeno da fome, e que por um período extremamente longínquo, a sociedade ocidental, de característica racionalista, não admitia a aceitação de que não só o ser humano, mas grandes massas populacionais sofressem com a fome. As duas grandes guerras e a revolução russa foram exemplos de fenômenos de impacto social em que milhões de pessoas morreram pela falta de acesso à alimentação e à alimentação de qualidade no qual muito pouco foi produzido e refletido sobre. Essa fora uma estratégia, segundo Josué de Castro, até mesmo do regime nazista, em que não se demonstrava que existia a morte por fome para não desmantelar a ideia de uma sociedade politicamente perfeita. (DE CASTRO, 1984)

Mais do que somente em regimes totalitários, o autor apresenta que ao ser escondido intencionalmente ou não o fato de que a população de um país literalmente morre por não ter acesso à alimentação serve a propósitos políticos muito claros, dentre eles, ideias de unidade nacional e outros discursos unificadores, o que é também importante em contextos democráticos. A falta de consciência da sociedade civil

organizada sobre a profundidade dessa problemática é fruto tanto dessa ação quanto da própria falta de produção científica com embasamentos críveis, que não esvaziassem a grandeza e o impacto desse fenômeno (DE CASTRO, 1984).

Com essa obra que causou rupturas de perspectivas em seu momento histórico, Josué aponta que o que se entendia por fome não escapava totalmente de interpretações científicas, mas se baseava, muitas vezes, em teorias neomalthusianas e teorias de racismo científico e determinismo geográfico. A interpretação neomalthusiana assumia que o mundo estava atravessando movimentos demográficos em que o contingente populacional ultrapassaria a quantidade de oferta de alimentos, e que, principalmente, esse mal acometia e acometeria os países pobres. As teorias neomalthusianas buscavam responsabilizar países pobres pela falta de estrutura social, pelo fenômeno da reprodução humana e, mais do que isso, procuravam justificar iniciativas de controle de natalidade. Para além das justificativas demográficas e técnicas, essa visão alimentou estereótipos e preconceitos com as populações com os países à época chamados de "terceiro mundo", que são os países e grupos sociais que foram colonizados por países europeus (DE CASTRO, 1984; LIMA, 2000).

Aliado a esse pensamento demográfico neomalthusiano, somavam-se os resquícios dos pensamentos eugenistas e racismo científico que caracterizavam as ciências biológicas e sociais desde o início do século XIX, e encontravam o fim da sua adoção em ambientes acadêmicos somente com o fim da Segunda Guerra Mundial e com o consequente fim do nazismo - que se apoiava em premissas racistas para se justificar. Para o pensamento do racismo científico, considerava-se que determinadas populações padeciam por uma inferioridade racial e que diversas das doenças e patologias que esses grupos sofriam eram por conta de suas raças, e não da fome. A prevalência de doenças subnutricionais em grupos pretos, pardos e amarelos não era justificada pela falta de acesso dessas populações à alimentação adequada e à alienação econômica, mas sim por precariedades vistas como próprias de suas raças (DE CASTRO, 1984) (LIMA, 2000).

O determinismo geográfico também se apoiava firmemente em presumir que a fome se originava de aspectos alienados às condições sociais, históricas e econômicas. Para essa vertente de pensamento, grupos sociais advindos de regiões específicas do mundo e até mesmo regionalmente dentro de países, eram mais susceptíveis às doenças que são oriundas da subnutrição. Ainda mais que isso, quando muitas dessas patologias não eram vistas como doenças, esse mal que acometia grande parte da população era visto como característica da personalidade daqueles sujeitos que se localizavam em

determinada região. Sintomas como indisposição e fraqueza física, advindas da carência nutricional, por muito foram interpretadas como preguiça de determinado grupo (DE CASTRO, 1984) (LIMA, 2000).

Além de seu impacto no Brasil, a obra de Josué de Castro se tornou referência mundial no assunto ao ser pioneira em uma crítica mais aprofundada sobre essas teorias malthusianas, de racismo científico e determinismo geográfico ao se analisar a fome. Esse esforço do autor também foi essencial porque, até então, muito do que se via cientificamente sobre a visão da fome se depreendia somente a um olhar mais fisiológico, químico ou econométrico, o que é restrito tecnicamente por si só. Castro traz o paradigma dos estudos geográficos para entender a fome como uma realidade que se manifesta muitas vezes territorialmente a partir de uma confluência também de fatores econômicos e sociais (DE CASTRO, 1984) (LIMA, 2000).

A obra Mal de Fome e não de raça: gênese, constituição e ação política da educação alimentar. Brasil, 1934-1946 (2000) de Eronildes da Silva Lima elucida as necessárias distinções que precisam ser feitas entre preconceitos, estereótipos e o sofrimento advindo da desnutrição. Em mergulho sobre o pensamento do racismo científico, Lima (2000), traz que a eugenia, ao aprofundar sobre as diferenças qualitativas entre as raças, enxergava a alimentação como uma porta de aprimoramento dos diferentes "biótipos vitais", de modo que uma alimentação adequada poderia contribuir para a melhoria de todas as raças. Para além disso, se apostava também que:

> Pelo conhecimento das condições econômicas e dos caracteres biológicos (antropométricos e biométricos) da classe trabalhadora, era possível chegar a um quadro explicativo das possibilidades econômicas da época e da evolução social brasileira, o que seria, afinal, uma tentativa de interpretação histórica e econômica à luz da biossociologia. (LIMA, 2000, p.56).

Pensar sobre a ideia de mal de fome e não de raça se baseia em confrontar tanto o pensamento corrente de senso comum sobre pressupostos racistas como, também, garantir uma maior unicidade sobre o problema da fome. Lima (2000) aponta que entender as perspectivas sobre a gênese e constituição da educação nutricional é essencial para se entender também as visões sobre o fenômeno da fome e, principalmente, das iniciativas que foram traçadas para se entender o fenômeno. Fazer o resgate histórico dessas perspectivas se faz essencial também para acompanhar as mudanças de paradigma que foram percebidas. Como exemplo desse quadro, a obra A Geografia da Fome é contemporânea dos primeiros esforços internacionais para entender os maus da fome

como problemáticas endêmicas que atingem a população em formas de doença como beribéri, bócio, escorbuto, raquitismo, dentre outras[2].

O problema da fome se alastra, segundo Josué, por todo o mundo, em todos os países, sem exceção. Muito do que se fazia, entretanto, era não tecer importância sobre a necessidade de se pensar criticamente sobre as populações que sentem fome, tanto dentro das próprias realidades nacionais, como nos países vizinhos. Destacando a América Latina, o autor traz que a fome é um fenômeno tão socioeconomicamente produzido que pouca consciência os países latino-americanos tinham da condição um dos outros, bem como a Europa se preocupava com isso menos ainda:

> A pouca gente que habita continentes distantes poderia ocorrer a ideia de que a América, com suas enormes reservas naturais, na maior parte inexploradas, com tanta terra à disposição de tão pouca gente (...) não dispõe do mínimo indispensável de alimentos para satisfazer as necessidades de cada um dos seus 350 milhões de habitantes. (DE CASTRO, 1984, p.55).

Para fins deste trabalho é importante dar maior atenção à afirmação acima. Além de ressaltar o desconhecimento dos diferentes países sobre a realidade da fome neles mesmos e nas realidades vizinhas, aponta-se também uma desigualdade paradoxal entre a quantidade de terras férteis disponíveis e a miséria que atravessa a população, dado que a disponibilidade territorial ainda é elevada mesmo que a quantidade de pessoas seja grande. Seria possível, sendo assim, que a carência nutricional de fato não fosse uma realidade vivida em tantos contextos mundo afora (DE CASTRO, 1984). Esse paradoxo é evidenciado por Josué de Castro de maneira ainda mais específica quando dedicado ao pensamento sobre a realidade brasileira: “depois de quatro séculos de ocupação humana vamos encontrar um país que se dizia agrícola e que apenas dispõe de cerca de 2% de suas terras trabalhadas no cultivo de utilidades e dessa área insignificante só a terça parte se destinando à produção de gêneros alimentícios” (DE CASTRO, 1984, p.286).

Em sua análise sobre a fome em território brasileiro, Josué de Castro aposta no conceito da ecologia, pensando em uma perspectiva em como os territórios, o meio social, a cultura e ações cotidianas influenciam nos indivíduos tanto na ordem física quanto mental. Esse entendimento metodológico fez com que assim fossem definidas 5 diferentes áreas alimentares para o Brasil, sendo três delas caracterizadas como áreas de fome, são

[2] Em 1943 foi criada a FAO, Food and Agriculture Organization, no âmbito das Nações Unidas, para se pensar como lidar com esses diferentes “quadros nosológicos de carências alimentares”.

essas: 1) Área da Amazônia; 2) Área da Mata do Nordeste; 3) Área do Sertão do Nordeste; 4) Área do Centro-Oeste; 5) Área do Extremo Sul. As três primeiras, para o autor, são consideradas áreas de fome no país, e essa consideração se dá por conta da expressividade numérica, em que "pelo menos a metade da população apresenta nítidas manifestações carenciais no seu estado de nutrição, sejam estas manifestações permanentes (áreas de fome endêmica), sejam transitórias (áreas de epidemia de fome)" (DE CASTRO, 1984, p.58)

Durante a obra, o autor caracteriza qualitativamente as áreas alimentares brasileiras e aponta que os déficits nutricionais da população brasileira se depreendem muito mais de uma histórico assimétrico na ocupação do território, no desenvolvimento das instituições, da economia colonialista e de uma baixa preocupação com o progresso social dos diferentes grupos populacionais do país. Para além disso, Josué de Castro também destaca que há uma influência de "monopólios externos" nos rumos socioeconômicos nacionais e que a busca desses monopólios, assim como nos momentos de colonização, era da geração de lucros sem preocupação no impacto das ações e que não havia delimitações governamentais que possibilitaram que aquela atividade econômica de fato beneficiaria a população no geral, e não criassem lógicas ainda mais prejudiciais ao desenvolvimento brasileiro.

Entender a fome no Brasil também parte de entender que por muito o "progresso econômico se limitasse a ampliar os lucros de um pequeno número de proprietários agrícolas, associados em sua aventura colonial, sem atingir, entretanto, o conjunto da população" (DE CASTRO, 1984, p.281). O Brasil, bem como outras realidades latino-americanas, se dedicou a desenvolver uma política agrícola fortemente extrativista que coexistiu com uma urbanização e industrialização pouco delimitada e orientada, trazendo lógicas econômicas perniciosas tanto para contextos urbanos quanto para contextos rurais.

A aposta no desenvolvimento social brasileiro, segundo o autor, precisaria partir de uma visão de um desenvolvimento integral das diferentes partes do país e com o abandono dos estereótipos e preconceitos que o Brasil teceu sobre as populações das áreas alimentares de fome. Ao pensar sobre a realidade nordestina, Josué aponta que a condição que a região convivia na época com uma insistente lógica de sustentação econômica com base na exportação de matérias-primas, de modo subvalorizado. Em contraponto a isso, a área do extremo sul contemplava um avanço da economia industrializada com fomento estatal cada vez maior com o desenvolvimento da região.

Para Castro (1984), essa é uma preocupação no que tange não só ao Brasil, mas aos países em desenvolvimento no geral, que são os constantes desníveis entre as regionais, que geram desequilíbrios estruturais ao país. Para ele, os desníveis entre regiões de desenvolvimento de economia agrícola e economia industrializada são um fator relevante, posto que esses obedecem a lógicas estruturais, e que as políticas de desenvolvimento nacional precisam levar em conta a necessidade de um desenvolvimento unificado do país, para que não se gerem mais assimetrias e desigualdades do que o que já acontece correntemente. Ele aponta que, além da tomada de consciência acadêmica, social e da classe política sobre o problema da fome, é essencial "coragem e decisão" para atacar as raízes desse problema, atuando de forma comprometida a buscar o "bem-estar social do nosso povo". (DE CASTRO, 1986, p.287). Esse é um desafio que se pressupõe cuidado, dado que o desenvolvimento econômico do Brasil, principalmente focado nas regiões do Nordeste já se fazia realidade pelo menos desde 1930, mas que, segundo o autor, ainda se manteve em um padrão de economia colonial, e que o Brasil, seguindo nesse caminho, compromete sua possibilidade de garantir um crescimento econômico que seja aliada com um desenvolvimento social.

Lima (2000), em perspectiva similar, retoma o pensamento de Castro de que era necessário que houvesse respostas políticas a partir de critérios técnicos-científicos, levando em consideração as especificidades populacionais e territoriais, reforçando a importância da visão ecológica sobre a vida humana e a interação pessoas-território. A autora destaca em sua obra as diferentes fases que a educação nutricional atravessou no país e, junto disso, também a noção mais global sobre "de onde vem a fome", apontando que, por muito tempo, a consideração da ideia da fome dialogava com a educação nutricional apontando que as diferentes populações do Brasil que enfrentavam a fome sofriam quase que por sua própria ignorância sobre o que significa comer bem. Para algumas vertentes vigentes até a década de 70, o desconhecimento dos cidadãos sobre o que deveriam comer fazia com que enfrentassem quadros severos déficits nutricionais, e a correção disso se daria a partir do momento que fossem educados para comer bem. Apensar com o avanço dos pressupostos científicos sobre as temáticas passou-se a ser aceita a visão de que essa se tratava mais de uma questão de renda do que de ignorância, posto que, a partir de estudos nutricionais, percebia os mesmos déficits nutricionais entre as pessoas com maior poder aquisitivo e as de menor, enquanto nas populações mais pobres o enfrentamento era da desnutrição protéico-calórica (LIMA, 2000).

Basicamente, concluiu-se que não era a ignorância do pobre brasileiro que o fazia sofrer com a fome, mas sim a quantidade de alimento que ele conseguia acessar. Deixou-se de se pensar, aos poucos, em maus hábitos da população de baixa renda e muito mais na quantidade que a população de baixa renda conseguia se alimentar. É também trazida a noção de que "o Brasil era, em 1974, o sexto país do mundo em população gravemente desnutrida, cuja cifra de 13% tinha ingestão abaixo de 1.600 calorias diárias e, quanto a isso, só perdia para a índia, Indonésia, Bangladesh, Paquistão e Filipinas" (LIMA, 2000, p.21).

Lima (2000) aponta estudos de Castro que buscaram investigar sobre as características específicas dos brasileiros, tendo como base o metabolismo basal e as despesas energéticas. Essa iniciativa possibilita a percepção sobre a quantidade calórica ideal para o trabalhador brasileiro, o que contribui fortemente para se pensar sobre iniciativas políticas de combate à fome, como a ração essencial, que veremos mais à frente neste trabalho. A autora também aponta estudos que traziam "o cálculo de 2.800 calorias como padrão médio da quota diária do homem tropical médio brasileiro" (LIMA, 2000, p.72), e, uma ração essencial precisava contemplar, também, a variedade nutricional e de espécies de alimentos.

Outra percepção equivocada que alimentava essa perspectiva foi a noção de que até os anos 70, as análises sociológicas eram muito funcionalistas, e, sendo assim, acreditava-se numa lógica de que a sociedade se resolvia em si mesmo, que distorções eram possíveis e que, com o tempo, poderiam ser ou não solucionadas. No caso, a fome ainda era vista como uma distorção, uma inadequação das populações marginalizadas com aquele sistema social como um todo. Adquirindo, ainda, uma visão cultural, a caracterização daquelas populações que sofrem com a fome foi muito atribuída a partir de um viés também evolucionista, enxergando os países desenvolvidos que sofrem menos com a fome como países modernos e a fome sendo vista como elemento de países "atrasados". Eronildes Lima (2000) critica essa visão, afirmando a necessidade de que o problema precisa ser encarado a partir de uma ótica econômica, elencando fatores como "expropriação, força de trabalho, reprodução da força de trabalho", além da privação cultural e da criação do excedente econômico, para se entender o porquê a fome acontece da maneira que acontece, nas realidades que acontecem.

Desvincular a fome da natureza humana e desvincular a fome como uma consequência social inevitável em uma sociedade são, como aqui visto, exercícios

essenciais para o avanço do debate. Faz sentido, assim, demonstrar como esses conceitos passaram a se estruturar e têm sido vistos no período mais recente.

2.2 Fome e Pobreza Multidimensional

O debate sobre a evolução do conceito de fome passou por atravessamentos múltiplos durante o século XX, e a obra de Josué de Castro foi uma das referências mais substantivas para a ruptura entre percepções simplificadas e estereotipadas sobre a fome, para, de fato, se tecer um entendimento baseado nas realidades vivenciadas pelos sujeitos, com seus pertencimentos sociais e em seus territórios. Da mesma maneira, a reflexão aqui apresentada na obra de Eronildes Lima aprofunda a necessidade do entendimento do fator nutricional como componente essencial para provocar mudanças sociais substantivas em termos estruturais no que toca ao combate à fome.

Tomando agora como base um intervalo histórico para a realidade social presente, percebemos que o debate não só avançou, como tomou contornos muito mais substantivos e complexos. Respostas para fenômenos sociais complexos baseados simplesmente na natureza humana hoje são vistos de maneira duramente crítica e isso é visto como um comportamento antiético por parte daqueles que o tentam fazer. A simplificação da realidade nesses termos apostando na diferença qualitativa entre raças ou então o determinismo geográfico hoje são pensamentos mais do que frágeis, mas espúrios.

Há distância entre os conceitos que hoje são utilizados para entender a fome agora com os conceitos de outrora. Hoje, ao se pensar no fenômeno da pobreza, encara-se a variável econômica como somente mais um dos componentes que precisam ser levados em consideração. Perspectivas que pensam a pobreza exclusivamente através do fator renda e da miséria são as chamadas perspectivas unidimensionais, mais atreladas ao pensamento neoliberal da pobreza. Por mais que a perspectiva de renda e da fome de fato já seja suficiente para responder muitos dos questionamentos aqui assumidos e pelos quais foram exploradas no primeiro capítulo, essa perspectiva se mantém insuficiente porque não se aproximam de esgotar as múltiplas variáveis que geram e/ou mantêm sujeitos presos à uma realidade de sofrimento com a fome. (CODES, 2008; XIMENES, 2016).

Na perspectiva econômica, assume-se usualmente como pessoas em situação de pobreza aquelas que sobrevivem com menos de US$1,25/dia. Ao considerar somente o fator econômico, há diferenças sensíveis quando o indivíduo vive em uma realidade

urbana e rural. Ximenes et al (2016), na publicação 'Pobreza multidimensional e seus aspectos subjetivos em contextos rurais e urbanos nordestinos', afirma que é necessário não estabelecer uma visão limitada de urbano e rural, mas entender que cada uma dessas localidades possuem suas características. Como exemplo, a realidade urbana, muitas das vezes, de fato conta com mais acesso aos serviços públicos e privados, inclusive os de saúde e educação, contudo, isso não é bom por si só. Problemáticas de moradia, segurança pública, dentre outros, tendem a se acentuar em realidades urbanas, bem como a desigualdade social. Já em realidades rurais, pode haver provimento de serviços públicos e privados para além do desenvolvimento de práticas coletivas e colaborativas. Adotar, portanto, práticas mais amplas do que simplesmente a dimensão econômica se mostra essencial para se entender o fenômeno da fome e o fenômeno da pobreza (CODES, 2008; XIMENES, 2016).

Em contraponto à realidade vivenciada por Josué de Castro, nos dias atuais, para entender sobre variáveis como a fome, a subnutrição e a insegurança alimentar, se faz necessário uma compreensão sobre a pobreza multidimensional. Em "A Trajetória do Pensamento Científico sobre pobreza: em direção à uma visão complexa", Codes (2008) aponta que o economista indiano Amartya Sen[3] é referência do entendimento contemporâneo da pobreza como falta de acesso às oportunidades de vida e bem-estar, trazendo a reflexão de que não são somente fatores materiais que tocam a existência das pessoas e impactam em elas serem ou não pobres. Assim, uma noção essencial para a reflexão sobre pobreza é a ideia de acesso e capacidade. Amartya Sen apresenta que "a disponibilidade de um bem, em um dado espaço, não garante que certos grupos de indivíduos tenham capacidade de adquiri-los, (...) não é a escassez de bens que gera a miséria e a fome, mas a incapacidade de obtê-los." (CODES, 2008, p.20). Junto disso, a ideia de capacidades se torna ainda mais substantiva, dado que as capacidades compreendem as possibilidades materiais, físicas e sociais das pessoas de conseguirem obter o seu bem-estar. Não à toa, Sen traz a possibilidade de se entender a pobreza como privação de capacidades (CODES, 2008).

A abordagem das capacidades no que tange o fenômeno da pobreza é fortuito para entender como diferentes políticas públicas de desenvolvimento social se constituem hoje no país. No processo de desenho e proposição dessas políticas públicas de combate à

[3] Economista indiano (1933-), prêmio Nobel de Economia de 1998, seus trabalhos teóricos contribuem para uma nova compreensão dos conceitos sobre miséria, fome, pobreza e bem-estar social.

fome, o acesso à alimentação e à alimentação de qualidade se coloca no cerne de tudo isso. Instrumentos como o CadÚnico[4], por exemplo, contribuem para entender não só a fome em si, mas as diferentes vulnerabilidades sociais às que as pessoas estão sujeitas, prestando atenção em variáveis como acesso à infraestrutura de saneamento, acesso à água, condições habitacionais, perfil familiar.

Amartya Sen enxerga a pobreza como privação de capacidades devido ao entrelaçamento de condições sociais, físicas, territoriais, históricas e políticas. O autor propõe 4 lentes pelas quais pode-se encarar a privação de capacidades que aprofundam os obstáculos da renda, são elas: 1) a relação entre renda e capacidade, sendo as capacidades fatores etários, diferenças entre gênero, domicílio urbano ou rural, insegurança e violência; 2) dificuldades de converter a renda em capacidades, devido aos fatores do item, uma vez que o acesso seria mais caro ou complexo; 3) distribuição intrafamiliar de renda, dado que as iniquidades de gênero atuam de maneira forte dentro do mesmo grupo familiar e, por fim, 4) renda e exclusão social, em que a renda obtida não permite uma plena vivência do bem-estar comunitário. (CODES, 2008).

Ao se pensar sobre o acesso à alimentos, a primeira lente diz sobre o maior obstáculo que grupos como mulheres, negros, pessoas mais velhas ou distantes dos grandes centros urbanos necessitam de maior renda para acesso à alimentos de qualidade.. Na segunda lente, reflete-se sobre como grupos, por exemplo de pessoas idosas ou pessoas com alguma deficiência física, conseguiriam obter a renda necessária para ter seu bem-estar vinculado à alimentação, posto que já contam com gastos rotineiros mais elevados do que o restante da população. No terceiro item, pondera-se que as mulheres usualmente, ainda mais mulheres jovens, têm menos acesso à renda e a decisões sobre a renda familiar, no qual, muitas vezes, também contam com menor disponibilidade de recursos para alimentação. . Na quarta lente, propõe-se a perspectiva quando a renda que determinado indivíduo ou grupo obtém não é suficiente para que sejam incluídos socialmente, como ir em restaurantes ou comer produtos que são valorizados pelo coletivo, embora não sejam acessíveis financeiramente. Nesse último caso, pode-se fazer uma associação a movimentos de alimentação alternativa como o veganismo que, em grandes centros urbanos, acessar restaurantes dedicados a esse tipo de alimentação,

[4] O Cadastro Único é um registro que permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil. Criado pelo Governo Federal, é operacionalizado e atualizado pelas prefeituras do país.

tendem a ser mais caros, o que leva à exclusão social de maior parte da população (CODES, 2008; XIMENES, 2016).

A publicação de Ximenes et al (2016) ressalta fatores ainda mais específicos como a percepção de pobreza. Para os autores, essa percepção deve ser considerada ainda mais no meio urbano, em que padrões de vida mais elitizados requerem um maior nível de renda e outros tipos de capital acesso, fazendo com que as pessoas se percebam mais pobres entre si do que em meios rurais. Dentre outros fatores que interagem diretamente com a variável pobreza perceptiva por parte dos sujeitos em comparação urbano e rural, estão apontados: habitação, saúde, escolaridade, trabalho e renda.

Entender que a fome e a miséria estão dentro de um guarda-chuva conceitual que compreende também o acesso a outros fatores além da satisfação das necessidades básicas é um demonstrativo sobre o aprimoramento da compreensão sobre a pobreza e sobre tudo que esse fenômeno abarca. O questionamento sobre "o que as pessoas que sofrem com a fome também sofrem?" é essencial para o entendimento e a formulação de estratégias para a superação desse quadro. Pensar a construção de políticas públicas que de fato sejam efetivas requer mais do que um olhar contextual, mas uma visão quase que panorâmica sobre as diferentes vulnerabilidades que compreendem a existência das pessoas. (CODES, 2008).

A perspectiva que será apresentada a partir de agora neste trabalho dialoga exatamente com a ideia da pobreza multidimensional e com a necessidade de se pensar sobre os acessos, as capacidades e os mecanismos de superação de vulnerabilidade que compreendem o fenômeno da fome no Brasil. A retrospectiva histórica das lutas pela segurança alimentar pelas populações mais diversas por toda a extensão do território nacional, e como essas se constituíram em políticas assertivas de combate à fome, é, literalmente, um percurso que exemplifica nitidamente a complexidade desse fenômeno. (CODES, 2008).

2.3. A Luta pela Segurança Alimentar: Comer e Comer Bem

Foi a partir de fevereiro de 2010, que a alimentação foi incluída entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal. Essa conquista foi resultado da campanha "Alimentação - Direito de todos", sendo prevista no art 6º da Constituição Federal: "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à

infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (PLANALTO, 2023).

A inclusão do direito de forma isolada, entretanto, não garante uma alimentação adequada à toda população. Os passos para combater a fome devem ser multidisciplinares e multidimensionais, envolvendo sociedade civil, organizações e movimentos sociais, órgãos públicos e privados por todo o país. Para ampliar a participação de toda sociedade brasileira e conquistar mais defensores deste direito, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CONSEA) lançou a "Campanha Permanente pela Efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada", com o objetivo de fortalecer a mobilização para que o direito humano à alimentação adequada seja realidade para toda a população brasileira e, em especial, para as populações em situação de vulnerabilidade social, dentre elas as populações negras e povos e comunidades tradicionais e indígenas (PLANALTO, 2023).

Segundo o CONSEA (2023), o direito humano à alimentação adequada (DHAA) é um direito de todos os cidadãos, e é também obrigação do Estado – tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal. O Estado como garantidor dos direitos tem de respeitar, proteger e realizar este direito, atuando pela prevenção, garantia, manutenção e expansão de ações que promovam o livre acesso e permanente à alimentação adequada. Ainda, é posto pela campanha que a proteção dos cidadãos requer do Estado, uma atuação ativa no sentido de tomar todas as medidas possíveis para evitar que terceiros (empresas ou indivíduos) privem as pessoas de seu direito à alimentação.

Ao esmiuçar a importância contemporânea de tal atividade, especialmente no que se refere aos direitos sociais, o Estado tem a promover a alimentação das pessoas que por algum motivo alheio à sua vontade e determinação, não conseguem garantir de maneira autônoma sua alimentação por viverem na pobreza ou por serem vítimas de catástrofes e calamidades; e promover políticas públicas que garantam a realização do direito à alimentação de toda a sua população.

É a partir dessa perspectiva que os restaurantes populares se destacam como política pública com função de garantir a realização dos direitos constitucionais e com dever da elaboração de alimentações em conformidade com os preceitos relativos ao direito humano à boa alimentação, democratizando o acesso ao alimento de valor nutricional com entrega benéfica à saúde da população. Os restaurantes populares enquanto política social é utilizado pelos Governos, para minimizar as diferenças sociais e económicas, que afetam os trabalhadores e a população com dificuldades de acesso à

alimentação adequada e permanente. Essa é uma das políticas mais difundidas na garantia da segurança alimentar por todo o território nacional no dia de hoje, e essa expressividade já a torna um objeto pertinente para estudo e análise (GODOY et al, 2014).

A segurança alimentar fora tardiamente constitucionalizada, contudo lutas e movimentos pela garantia da segurança alimentar, datam anteriores a década de trinta momento em que, como previamente apresentado, iniciou-se a criação de organismos internacionais, como a Organização para a Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (FAO), em 1945, e a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1948 (MALUF, 2007). Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos incorporou o direito à alimentação no artigo 25 em que se afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de proporcionar a si e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação: "toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure, assim como a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários" (UNICEF, 2023).

Nesse mesmo período, Josué de Castro, autor explorado no capítulo anterior, realizou o "Inquérito sobre as Condições de Vida das Classes Operárias", no Recife, revelando a dimensão social da fome e das doenças. Os resultados desse estudo tiveram ampla divulgação nacional e serviram de base para o estabelecimento da cesta básica de referência e para a regulamentação da lei do salário-mínimo em 1936 (MORAIS et al, 2014).

No período do Estado Novo (1937-1945), a primeira política de alimentação e nutrição foi instituída, a partir da criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) em 1940 e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) em 1945. As ações executadas pelo SAPS visavam garantir condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos institutos, caixas de aposentadorias e pensões. Assim, até 1967, esse órgão (SAPS) foi responsável pelas ações de alimentação e nutrição, promovendo a instalação de restaurantes populares, a criação de postos destinados à comercialização de gêneros básicos a preço de custo, atividades de educação nutricional e a realização de pesquisas nesse campo (MORAIS et al, 2014).

Os debates e atualizações versam que o início dos anos 1990 foi marcado por retrocessos na atuação governamental da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e por intensa mobilização social. Ainda, houve a extinção da maioria dos programas de alimentação e, logo depois, em 1992, ocorreu o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello. Nesse período, surge o "Movimento pela Ética na Política", liderado

pelo sociólogo Hebert de Souza, o Betinho, que favoreceu o surgimento de organizações como o Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela a Vida e o movimento social "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela a Vida". Esse movimento deu ampla visibilidade política aos dados publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): os Mapas da Fome I, II, III, que constataram a existência de 32 milhões de brasileiros vivendo em situação de indigência (MORAIS et al., 2014). Em 2004, o governo brasileiro implementou o Programa Bolsa Família pela Lei nº 10.836, que unificou os programas de transferência de renda (Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação) e teve como objetivo combater a pobreza, a fome e promover a SAN. Ainda, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que integrou o MESA, o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família (BURLANDY, 2009).

Além disso, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em Olinda (PE), também em 2004, formou um grupo de trabalho, o qual elaborou a proposta para a criação de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Ademais, definiu-se SAN como: "a realização de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas promotoras de saúde, que 28 respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis"[5].

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

2.4. Da Ração Essencial aos Restaurantes Populares

O sociólogo José Arlindo Soares, que presidiu o Centro de Estudos Josué de Castro, em Pernambuco, comenta sobre a fome:

> "A fome não é ausência, é produto do próprio desenvolvimento, da forma como ele é organizado. Porque o subdesenvolvimento não é uma etapa, está embutido no desenvolvimento que traz consigo suas riquezas, suas novas

[5] MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2023

> fabricações e, do outro lado, os seus dejetos. O terceiro mundo, como se dizia na época do Josué, está ao lado dos dejetos. Como para ele está provado que a natureza é mais do que suficiente para alimentar todo o efetivo humano por anos, o que é mesquinho são as condições desumanas da nossa civilização" (SOARES apud BROPP, 2023)

Em 1932 Josué de Castro publicou no Diário Oficial do Estado de Pernambuco estudo realizado em três bairros de Recife o médico queria saber quais doenças prejudicavam o trabalho e tinha interesse em que fosse providenciada a cura. "Depois de fazer as primeiras consultas, ele chegou ao dono da fábrica e disse que o problema não era doença, mas fome, lançando as bases de um pensamento novo sobre a mazela social chamada fome (BROPP, 2023).

Já, a Convenção de Genebra de 1929, é considerada o primeiro mecanismo internacional a verificar o direito humano à alimentação e nutrição no tocante aos prisioneiros de Guerra em seu artigo 11 dispõe que:

> A ração alimentar dos prisioneiros de guerra será equivalente em quantidade e qualidade à das tropas de depósito. Os prisioneiros receberão, além disso, os meios de prepararem eles próprios os suplementos de que vierem a dispor. Ser-lhe-á fornecida água potável em quantidade suficiente. O uso do tabaco será autorizado. Os prisioneiros poderão ser empregados nas cozinhas. Todas as medidas disciplinares coletivas sobre alimentação serão proibidas (DELDUQUE; DA SILVA, 2014, p.4)

Em nível nacional o Decreto-lei 399, de 30 de maio de 1938, cria o dispositivo da ração mínima que regulamenta o salário mínimo e institui os alimentos básicos necessários para uma pessoa adulta por um mês. Esta ração essencial mínima admitia algumas variações, dependendo de cada região brasileira "de acordo com as regiões, zonas ou subzonas, os alimentos da ração-tipo poderão ser substituídos pelos seus equivalentes de cada grupo, porém sempre nas quantidades estipuladas no exemplo" [6].

Desde então, tem-se promovido no Brasil importantes discussões, bem como a realização de esforços dos órgãos públicos, esforços, estes, concentrados principalmente nos segmentos mais empobrecidos da população, na tentativa de minimizar as desigualdades sociais. É a partir do ano de 2003 que ocorre um novo ciclo na história da segurança alimentar e nutricional no Brasil e um acúmulo de iniciativas que vêm influenciando a inclusão do tema nas discussões sobre o desenvolvimento nacional, quer

[6] Para o Sudeste, a composição era: Carne 6 kg Leite 7,5 l Feijão 4,5 kg Arroz 3 kg Farinhas e massas 1,5 kg Batata 6 kg Pão de milho ou misto (50% de trigo) 6 kg Café (po) 600 g Frutas 90 unidades Açúcar 3 kg Banha 1,5 kg Manteiga 900 g. (DIEESE, 2023).

seja no plano econômico, educacional, social, ambiental, de saúde, extrapolando definitivamente o campo da alimentação e nutrição, no qual esteve mais restrito ao longo de décadas e ressignificando, assim, a segurança alimentar numa perspectiva de proteção social (DUTRA, 2007).

Nesse contexto, a implantação do Programa Restaurantes Populares (RPs) surge como proposta de intervenção local para ampliar o acesso à alimentação adequada, para cidades de grande porte, priorizando assegurar de forma permanente e contínua, uma das condições elementares para a sobrevivência, o direito a alimentação de qualidade.[7]

Segundo o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social os Restaurantes Populares, têm por objetivo ampliar a oferta de refeições nutricionalmente adequadas, a preços acessíveis, à população de baixa renda, vulnerabilizados socialmente e em situação de insegurança alimentar e nutricional; e também promover a alimentação adequada e saudável e a valorização dos hábitos alimentares regionais. Integram a estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e são equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e são direcionados a municípios com mais de 100 mil habitantes que apresentem elevado número de pessoas em situação de miséria ou pobreza. (BRASIL, 2004)

O acesso aos restaurantes populares é universal, ou seja, qualquer cidadão pode ser beneficiário do equipamento público. Contudo, a prioridade são os grupos populacionais específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional e/ou vulnerabilidade social. Devido ao atendimento universal, orienta-se a adoção de prática de preços diferenciados de acordo com a condição e o perfil socioeconômico do usuário. O estudo conclui com entendimento que os Restaurantes Populares (RPs), provenientes de uma iniciativa da política social, de modo geral, tem contribuído significativamente para garantir alimentação de qualidade e balanceada, ainda que não forneça aos usuários

[7] "O presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) definiu o combate à fome como objetivo principal da sua política social, lançando inicialmente o Programa Fome Zero. O mesmo previa, entre outros aspectos, a transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza, mas que somente poderia ser utilizada na compra de produtos alimentícios definidos pelo governo. Após o fracasso operacional do Programa Fome Zero, no início de 2004, o governo Lula criou o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, ao promover uma reforma ministerial, e nele centralizar o conjunto de programas sociais de caráter assistencial. A partir daí, os PTR, então em vigor, tal como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás, foram unificados em um único programa, o Bolsa Família, conforme lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (MARQUES; MENDES, 2006). Além disso, com a criação deste novo ministério, dentre outras políticas, foi criado o Programa de Restaurantes Populares, objetivando apoiar a implantação e modernização de restaurantes populares geridos pelo setor público municipal/estadual, visando à ampliação da oferta de refeições prontas, saudáveis e a preços acessíveis, reduzindo assim, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar. (BRASIL, 2005, p.5)".

o serviço de forma gratuita, o preço cobrado é relativamente pequeno, considerando o tipo de refeição que é servida, tendo, ainda, um valor bastante inferior aos preços verificados no mercado privado.

Como tem sido visto, diversos foram e são os esforços entre lutas políticas e políticas públicas em si para a garantia da segurança alimentar e nutricional. Considerando o estudo "De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição" de Alberto de Carvalho da Silva (2005), o Quadro 1 expõe a trajetória histórica inicial das políticas de SAN no referido período.

Quadro 1 - Trajetória histórica das políticas de SAN, no período de 1942 a 1993.

Ano	Nome do Programa	Objetivo	Relevância
1942	Mobilização Econômica-CME	Serviço de alimentação nacional.	A ação tinha os trabalhadores como o principal grupo populacional a ser beneficiado, otimizando o acesso à alimentação. Suas principais atividades contemplavam o fornecimento de refeições, venda de alimentos a preços de custo, educação alimentar, apoio a pesquisa e formação de pessoal técnico especializado
1945	Comissão Nacional de Alimentação	Definir a política nacional de alimentação, estudar o estado de nutrição e hábitos alimentares da população	Estudo de todos os assuntos que se prendam à alimentação da população brasileira
1946	Instituto Nacional de Nutrição	Pesquisa biológica , pesquisa social , educação alimentar e patologia clínica	Formulação da política nacional de alimentação e nutrição e foi órgão central das atividades de alimentação e nutrição
1952	Plano de Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil	Inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar	Possibilidade de identificação de dados nutricionais
1955	Campanha de merenda escolar	Expansão do plano de conjuntura	Expandiu para a cobertura para 9,5 milhões de crianças
1961-1963	Estudo de Consumo Alimentar	Apontar os altos índices de desnutrição rural e urbana	Decorrente deste estudo identificou-se bócio endêmico como grave problema de saúde
1972	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição	Assistir o governo na formulação da política nacional de Alimentação e nutrição	Estimulou a pesquisa científica de apoio

1973	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição que integrou o programa de alimentação popular	Oferecer o primeiro modelo de uma política nacional	Incluiu a suplementação alimentar,amparo ao produtor rural, alimentação do trabalhador e realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos
1979	Programa de Nutrição Brasil	Criar condições para que em quatro anos o brasil se tornasse apto a planejar e conduzir uma política eficaz de combate a desnutrição	Testaram ter rede de serviços com foco no rural,agrícola, saúde e nutrição, rede escolar
1985	Programa de Suplementação Alimentar	Público alvo gestantes e crianças até quatro anos	expandir a cobertura para 12 milhões de beneficiários
1987	Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda	Abastecer os pequenos varejistas em áreas pobres com alimentos básicos a preços reduzidos	O programa alcançou uma cobertura de 3,4 milhões em nove capitais
1985	Programa de Alimentação Popular	vender alimentos a preços baixos a população urbana com renda familiar inferior a 2,5 salários	Programa atingiu 6,2 milhões de pessoas através de 3.700 varejistas em 23 cidades
1990	Manteve-se apenas o Programa de Alimentação do trabalhador e de alimentação Escolar	Serviços de Alimentação	Atendeu a oito milhões de trabalhadores
1993	Plano de Combate a fome a Miséria	Combate à desnutrição materno-infantil, descentralização do programa de alimentação escolar e revisão do programa de alimentação do trabalhador	Retomou-se diversos programas como programa de vigilância alimentar e nutricional e programa nacional de incentivo ao aleitamento materno

Fonte: Adaptado de SILVA (1995)

Entende-se que na década de 30, durante o governo de Getúlio Vargas, iniciaram-se as políticas sociais que visam o enfrentamento da fome como problema social, porém numa perspectiva que associava a fome ao desconhecimento da população.

Em 1970 surgiu a discussão do binômio alimentação-renda e, a partir de então, ocorreram mobilizações para a revisão das políticas públicas de alimentação e nutrição, levando em consideração a renda e não somente o desconhecimento como empecilho no combate à fome.

Devido o engajamento da sociedade e também por meio da realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, o tema nutrição e alimentação passou a ser apoiado pela sociedade civil e consolidou-se no país.

Silva versa que, de Vargas a Itamar, o Brasil investiu aproximadamente U$8,2 bilhões[8] em programas de alimentação e nutrição, obteve-se um crescimento gradual de 1979 até 1990 com queda em 1993, contudo mesmo atendendo às metas financeiras em nenhum dos programas obtivemos uma solução sócio econômica justa e definitiva. Segundo Silva (2005), uma solução justa e definitiva somente será alcançada quando estiverem asseguradas condições adequadas de educação, emprego, renda, habitação, saneamento e acesso a serviços de saúde, para toda população.

Em suma, quando contempladas as diversas vulnerabilidades sociais que os cidadãos atravessam para acesso à alimentação de qualidade, em uma perspectiva multidimensional.

2.5. A Política Pública de Restaurantes Populares

Embora já tenha sido tratado neste trabalho, de forma oficial, os restaurantes populares são equipamentos públicos de oferta de refeições nutricionalmente adequadas, a preços acessíveis, destinados à população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, bem como de insegurança alimentar (MDS, 2023). Esta política pública faz parte da estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Desde sua formulação, conta com critérios similares: destinação a municípios com mais de 100 mil habitantes que apresentem um número elevado de

[8] SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. Estudos avançados, v. 9, p. 87-107, 1995

pessoas em situação de miséria ou pobreza[9]. A implementação destes equipamentos é mais efetiva quando parte de uma estratégia transversal localmente, ou seja, que envolve uma rede de outros programas, como banco de alimentos e aquisição de alimentos pela agricultura familiar.

A fim de entender a trajetória desta política pública, propõe-se uma breve divisão temporal conforme Vasconcelos (2005):

2.5.1. A alimentação e nutrição como política social (1930-1963)

A primeira experiência de restaurante popular ocorreu em 1940, durante o governo Vargas, por meio do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) criado pelo Decreto-Lei 2.478/1940, na época, integrava o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como objetivo principal: "assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio" (Vasconcelos, 2005). Neste contexto, foram implementados restaurantes populares que ofereciam refeições por menores preços aos trabalhadores como forma de complementar o salário mínimo (FOGAGNOLI, 2011). Paralelamente, o SAPS também foi responsável por divulgar informações sobre uma alimentação adequada e nutritiva, tendo sua unidade referência no Rio de Janeiro - que possuía diferentes sessões voltada aos trabalhadores e suas famílias:

> O trabalhador, no SAPS, não recebe apenas uma boa alimentação. É educado ao mesmo tempo na arte de saber comer, é orientado sobre a escolha dos alimentos, é esclarecido sobre a melhor maneira de alimentar a mulher e filhos de acordo com os seus recursos e, finalmente, é preparado para saber como defender a saúde contra os perigos dos erros alimentares. SAPS: Boletim Mensal do Serviço de Alimentação da Previdência Social, ano I, nº 5. apud Fogagnoli, 2011

A Comissão Nacional de Alimentação (CNA) foi criada em fevereiro de 1945 pelo Decreto-Lei 7.328. Em 1953, a CNA publica o Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição - "esse plano pode ser considerado um embrião do planejamento nutricional brasileiro e suas ações se voltavam, prioritariamente, à assistência alimentar

[9] O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome não informa qual é o critério utilizado para definição de número elevado de pessoas em situação de fome e/ou miséria.

e nutricional do grupo materno infantil e, em segundo plano, aos escolares e trabalhadores" (VASCONCELOS, 2005, p.4).

No período analisado, dentro do país, a publicação de Josué de Castro com Geografia da Fome - referência nesta monografia - colocaria em evidência os flagelos que a fome desencadeia, como um fenômeno social, sobretudo na região do nordeste. Essas pesquisas influenciaram no lançamento do Decreto Lei 399/1938, que estipulou a criação do salário mínimo (Silva, 2014) e a ração essencial mínima que seria composta, em quantidade e qualidade, dos alimentos necessários ao atendimento das necessidades nutricionais de um trabalhador adulto (VASCONCELOS, 2005).

A criação do primeiro restaurante popular, a divulgação de informações sobre nutrição adequada, a promoção de decretos para composição de estruturas públicas e do salário mínimo, bem como a publicação de Josué de Castro marcam este período como um primeiro esforço público e normativo de combate à fome. Vasconcelos (2005) reflete que estas décadas, do ponto de vista social, contavam com uma série de doenças nutricionais, resultado da miséria, pobreza e atraso econômico do país, no qual Vargas fez da questão nutricional uma de suas prioridades na agenda política. O SAPS foi descontinuado durante o governo Castello Branco e extinto no governo Costa e Silva, sob a alegação de ser um espaço para formação de ideias esquerdistas. Restaurantes com caráter similar só voltariam a ser implantados nos centros urbanos na década de 1990 (PADRÃO; AGUIAR, 2018).

2.5.2. O bolo cresceu, a fome aumentou (1964 a 1984)

Durante o governo militar, destacam-se alguns marcos que influenciaram posteriormente o retorno dos restaurantes populares. Em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que instituiu o primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN). Ao longo desse período, o INAN teve como foco a suplementação alimentar de gestantes, crianças até sete anos na população de baixa renda e os escolares de sete a 14 anos (Silva, 1995). O Pronan II (1976-1979) propôs o primeiro modelo de uma política nacional nutricional e foi um dos principais instrumentos da política social dos governos militares: ou seja, por meio do II PRONAN o Estado brasileiro reatava a sua simbiótica, proveitosa e pontual união com o campo da Nutrição, cujo início se deu ao longo da Ditadura Vargas e o rompimento, ocorrido com a morte

desse presidente do País, já durava cerca de 20 anos. foi a partir do desenvolvimento dos programas do II PRONAN que ocorreu o processo de institucionalização de ações de Nutrição no interior da rede pública de serviços de saúde, educação e assistência social em todo o território nacional (VASCONCELOS, 2005, p.7).

Diferentes programas foram implementados durante o período, contudo, apenas o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), se mantiveram após a redemocratização. Nesta segunda análise, mesmo em um contexto de miséria e fome agravados, o INAN desenvolveu diferentes políticas públicas voltadas aos grupos socialmente mais vulneráveis.

2.5.3. Busca pela democratização em prol da resolução dos dilemas sociais

Com a redemocratização, os temas de alimentação e nutrição se apresentaram como prioridades durante os primeiros anos do governo (VASCONCELOS, 2005). Em relação às prioridades na área de alimentação e nutrição, cinco programas foram previstos para 1986: o PAP; o Programa de Suplementação Alimentar (PSA); o PNAE; o Reforço Alimentar ao Programa de Creches da LBA e o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). No governo Collor, há um esvaziamento e extinção dos programas de alimentação e nutrição, sob redução dos recursos econômicos e investigações que evidenciaram irregularidades nos programas.Durante o governo Itamar Franco, há o lançamento do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), que buscou articular as três instâncias de governo em um redesenho para o combate à fome - aqui havia uma perspectiva de planos imediatos de combate à fome.

No segundo governo FHC (1999-2002):

> Vale destacar a emissão da Portaria no 710 do Ministério da Saúde, de 10 de junho de 1999, que aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e a adoção da Medida Provisória no 2.206, de 10 de agosto de 2001, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação). Em relação à Política Nacional de Alimentação e Nutrição, pode-se dizer que se tratou de uma importante estratégia da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), órgão vinculado à Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, criado em 1998, o qual passou a desempenhar as competências, direitos e obrigações do extinto INAN, no sentido de estabelecer diretrizes específicas de alimentação e nutrição dentro do setor saúde. (VASCONCELOS, 2005, p.11).

Em 2003, durante o Governo Lula, foi lançado o Programa Fome Zero que foi grande destaque de toda gestão petista. Em 2004, o MDS:

> Passou a apoiar a instalação desses equipamentos públicos, com o mesmo propósito dos restaurantes já implantados nos estados, no âmbito do programa denominado Rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional. O programa previa, além dos restaurantes populares, a construção de cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, como já mencionado. Ao MDS, no caso dos RP, competia o financiamento de obras de infraestrutura e instalação, bem como a compra de material permanente, em um sistema de cooperação com estados e municípios, que se encarregam da manutenção (MOREIRA;BARBOSA, 2018, p.10)

Se em 1940 os restaurantes populares foram marca de governo de Vargas, no governo petista voltam a fazer parte de um direcionamento estratégico com foco de comunicação sobre a fome. A trajetória contemporânea desta política pública de rupturas, retrocessos e avanços é melhor analisada nos próximos capítulos.

3. INSEGURANÇA ALIMENTAR E PANORAMA DA FOME

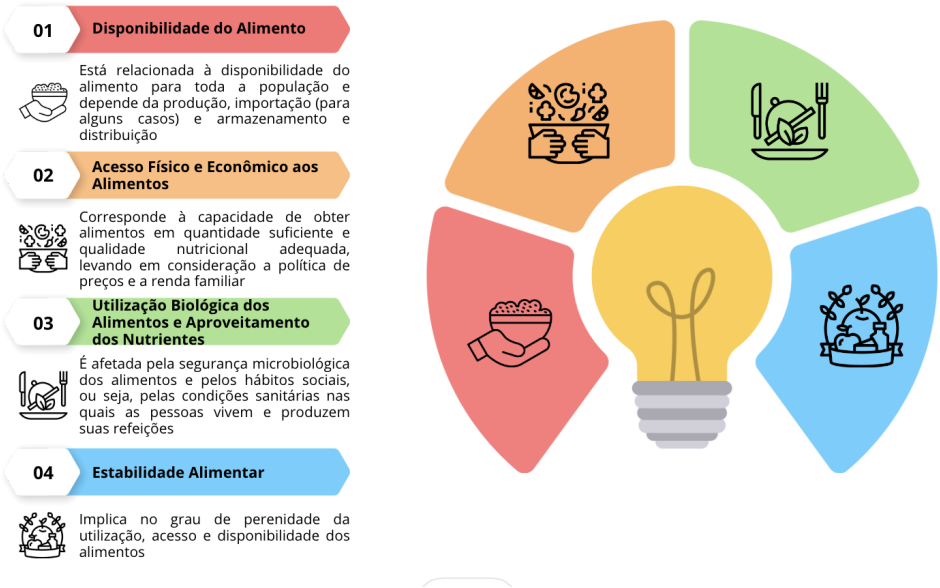
Antes de analisar o panorama da fome no Brasil e no Maranhão, é importante retomar conceitos e o histórico da insegurança alimentar no país. No ano de 2010, foram estabelecidas, no Brasil, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)[10] e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), bem como a incorporação da alimentação aos direitos previstos na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n° 64, de 04 de fevereiro de 2010.

A LOSAN, além de estabelecer a alimentação adequada como direito humano imprescindível à cidadania, passou a obrigar o poder público a informar, monitorar e avaliar a sua efetivação. Avançando nessa direção, determina que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional-SAN deve abranger – além do acesso aos alimentos, a conservação da biodiversidade, a promoção da saúde e da nutrição, a qualidade sanitária e biológica dos alimentos e a promoção de práticas alimentares saudáveis – a produção de conhecimento e o acesso à informação (BRASIL, 2006).

A partir de então, foram promovidas várias ações com o intuito de estruturar um sistema capaz de monitorar e avaliar as diversas dimensões de análise da segurança alimentar e nutricional. Segundo Kepple (2010) essas dimensões refletem diferentes perspectivas representadas na Figura 1 a seguir.

[10] Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Segundo esta lei, a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Figura 1 - Dimensões de análise da segurança alimentar e nutricional



Fonte: Kepple (2010). Elaboração dos autores.

A quarta dimensão é determinante para a definição da situação de Segurança Alimentar (AS) ou Insegurança Alimentar (IA), pois abrange a sustentabilidade econômica, social e ambiental e necessita do planejamento de ações por parte do poder público e das famílias para o enfrentamento dos problemas relacionados à ruptura do acesso aos alimentos, que podem ser crônicos, sazonais ou passageiros.

Assim, o conceito de segurança alimentar no Brasil é bastante amplo e engloba a capacidade do domicílio ou do indivíduo de ter acesso à alimentação de qualidade, tanto no que diz respeito à quantidade, quanto aos aspectos nutricionais. Quando o indivíduo não tem acesso regular e permanente aos alimentos, gerando violação, em algum grau desse direito, estabelecido na CF 88, é instaurada a insegurança alimentar e nutricional.

Por se tratar de um conceito amplo e com várias dimensões, existem alguns métodos de análise comumente empregados em inquéritos nacionais. No Brasil, atualmente, os principais inquéritos e estudos têm utilizado a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) como parâmetro para mensurar e avaliar a insegurança alimentar em nível domiciliar

Segundo Pérez-Escamilla e Segall-Corrêa (2008), a vantagem de utilizar esse tipo de método, chamado de escalas psicométricas, é que elas medem o fenômeno da insegurança alimentar a partir da experiência vivenciada e percebida pelas pessoas afetadas. Assim, tomando os domicílios como unidade de análise, elas captam além da dificuldade de acesso aos alimentos, a dimensão psicossocial da insegurança alimentar.

Ademais, a EBIA fornece informações estratégicas para a gestão de políticas públicas e programas sociais e versa sobre os graus de severidade da insegurança alimentar a partir de alguns graus: i) componente psicológico – dúvida sobre a futura disponibilidade de alimentos; ii) qualidade dos alimentos – preferências socialmente estabelecidas e variedade dos alimentos no domicílio; iii) redução quantitativa dos alimentos entre adultos; iv) fome – quando o indivíduo fica o dia inteiro sem se alimentar e não possui dinheiro para comprar alimentos (COATES, 2006). A partir da percepção da experiência do domicílio nos últimos 90 dias, a EBIA aponta para um dos seguintes graus de segurança e insegurança alimentar vividos pelas famílias:

Quadro 2 - Descrição dos graus de insegurança alimentar e nutricional

Situação de Segurança ou Insegurança Alimentar	Descrição
Segurança Alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança Alimentar Leve	Se traduz em uma preocupação ou incerteza sobre a alimentação do futuro, por exemplo, uma família tem o alimento hoje em casa, mas está preocupada se na semana seguinte ou próximo mês terá alimentação para suprir o seu lar. Nesse caso, a qualidade da alimentação já está comprometida, tendo em vista que, geralmente são necessárias que sejam feitas modificações na alimentação, que não seriam feitas em condições normais, para atender à uma necessidade futura
Insegurança Alimentar Moderada	Quando há ruptura de um padrão alimentar entre adultos, ou seja, alguns alimentos deixam de ser consumidos, a característica da alimentação familiar é alterada e algumas refeições deixam de ser feitas
Insegurança Alimentar Grave	Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma vivência, uma característica do domicílio.

Fonte: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

3.1. O Panorama da Fome no Brasil

Nos anos recentes, a insegurança alimentar e nutricional foi evidenciada e agravada. A pandemia de Covid-19 contribuiu para esse cenário, mas não foi o único fator responsável. Antes de resgatar o cenário pré-pandêmico, é interessante lembrar que o Brasil, historicamente, é um país que tem a presença de desigualdades socioeconômicas e sociodemográficas. Nesse contexto, o acesso aos alimentos não é o mesmo para todos os níveis e para todos os tipos de pessoas. Fatores como renda, escolaridade, moradia e saneamento básico são determinantes sociais que podem impactar a aquisição de alimentos.

Nesse sentido, a pauta da fome torna-se urgente no Brasil, principalmente quando considerados alguns segmentos sociais mais afetados pela fome. Houve um período em que o país conseguiu melhorar o quadro de fome e insegurança alimentar, a partir de um grande aparato de políticas públicas e de programas de proteção social entre os anos 2000 e 2013, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Bolsa Família (PBF); Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), entre outros.

A partir de 2014, no entanto, a instauração de crises políticas e econômicas no Brasil gerou uma série de impactos sobre essa temática: a recessão da economia causou a elevação dos preços dos alimentos, impactando com mais intensidade o poder de compra dos segmentos mais vulnerabilizados; o desmonte e enfraquecimento das políticas públicas que haviam sido criadas, direta ou indiretamente, em torno dessa temática, fez o país voltar aos níveis altos de insegurança alimentar e nutricional grave.

Segundo dados do Ministério da Cidadania, o orçamento executado pelo governo federal na ação orçamentária "Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural" do Programa de Cisternas, reduziu 96,8% em seis anos, passou de R$ 714 milhões, em 2014, para R$ 22,5 milhões em 2020. Além da ação de acesso à água, outros programas alimentares que faziam parte do escopo de políticas de segurança alimentar e nutricional tiveram reduções orçamentárias. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e o de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais sofreram

encolhimento de orçamento acima de 50% e outros três programas voltados para a temática foram extintos[11].

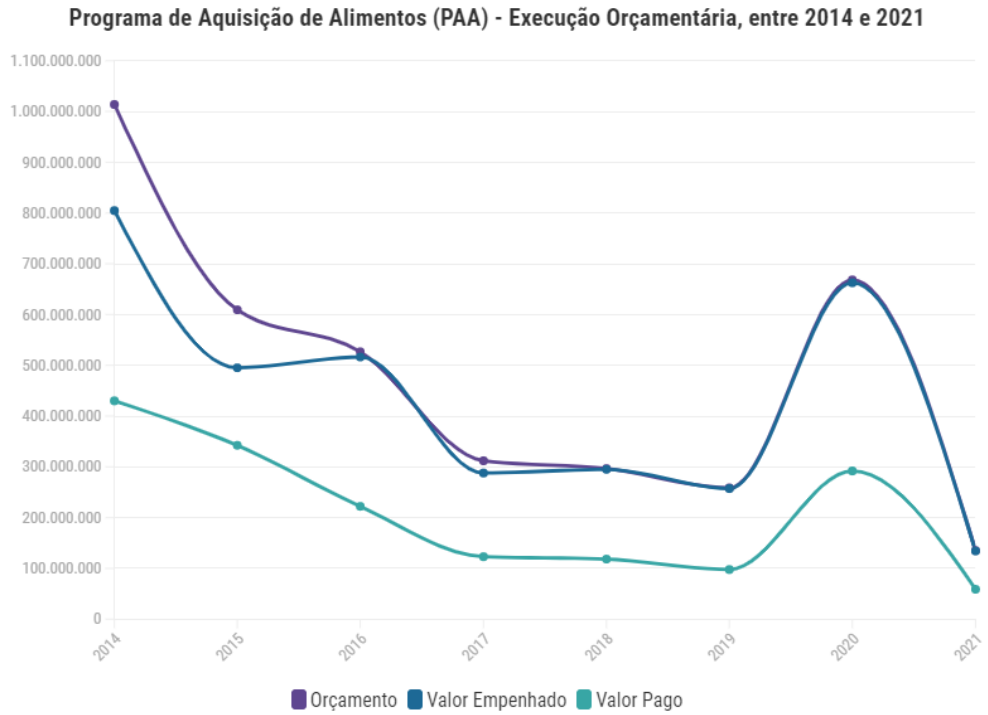
O Programa de Aquisição de Alimentos, que compra alimentos da agricultura familiar – contribuindo para a geração de renda desse público – e os distribui para instituições carentes, é o programa com maior orçamento. O PAA existe há quase vinte anos, surgiu a partir da estratégica do Programa Fome Zero, e é um importante fator gerador de renda para as famílias rurais do país.

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), de 2019, aponta que na época de criação do PAA foi constatado que gerar renda aos agricultores familiares não era suficiente, sendo necessárias outras condições para que pudessem produzir, como ter acesso a conhecimento, recursos para compra de insumos, acesso à água, entre outras. Assim, surgiram outras políticas como o Programa de Cisternas, a Política Nacional de Assistência Técnicas e Extensão Rural e o programa de crédito do Pronaf.

Apesar dos avanços obtidos, dados do Ministério da Cidadania mostram que no ano de 2019, o PAA teve diminuição de 77,3% no valor executado, em comparação a 2014. O histórico da execução orçamentária do programa está demonstrado no Gráfico 1.

[11] Bolsa Verde; Apoio a organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais; e Apoio ao desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Gráfico 1 - Histórico da execução orçamentária (valores orçados, empenhados e pagos) do PAA, entre 2014 e 2021



Fonte: Ministério da Cidadania. Nota: em 2020, o PAA recebeu um incremento orçamentário de R$ 500 milhões via Medida Provisória 957, decorrente da pandemia.

De acordo com o Painel do Orçamento Federal, o orçamento de 2021 foi em torno de R$135,2 milhões. Destes, apenas R$58 milhões foram efetivamente pagos, correspondendo a cerca de 39 (trinta e nove) mil famílias de agricultores atendidas. Esse valor representa redução de 86,5% se comparado a 2014 (R$1,01 bilhão), quando 109 (cento e nove) mil famílias foram atendidas pelo programa.

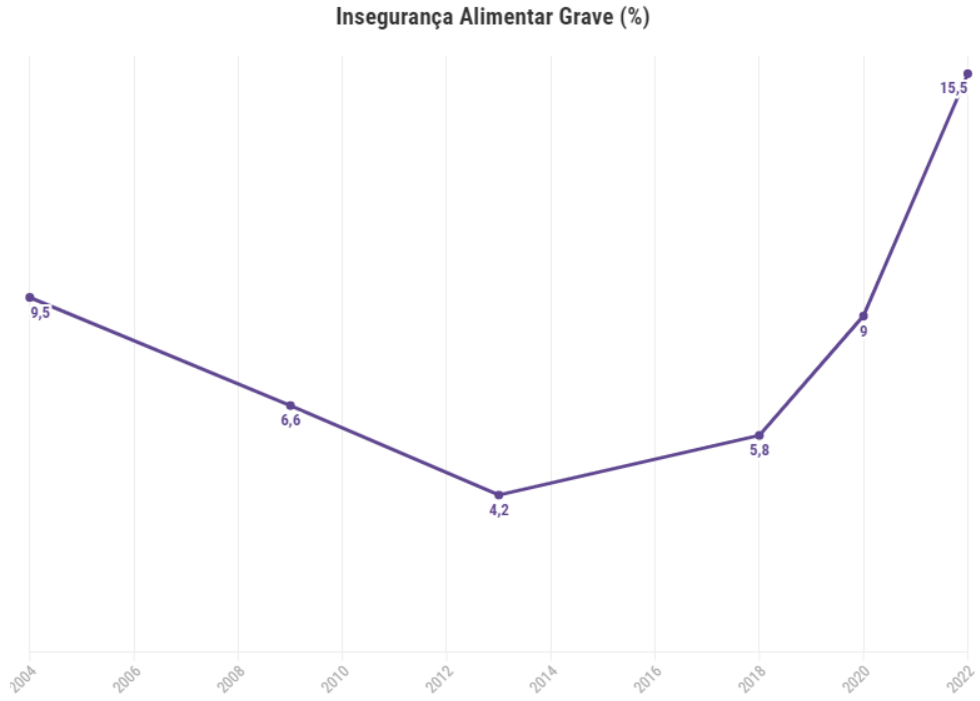
Paralelamente a isso, o advento da pandemia de Covid-19 sobressaiu a má gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e agravou um problema que o Brasil já estava enfrentando e que não estava dentre as pautas do governo federal daquele ano (2020). Uma evidência disso é que no início de 2019, o governo extinguiu o Conselho Nacional de Insegurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), um dos instrumentos essenciais para o combate à fome e garantia dos direitos de alimentação adequada.

O Consea tinha a função de articular as instâncias de governo (municipal, estadual e federal), os representantes da sociedade civil e as instituições que trabalhavam com a pauta de segurança alimentar. O Conselho ainda monitorava o andamento e a prestação de contas dos programas alimentares e fazia a interlocução

direta com o presidente da república. A partir da extinção do Consea, as organizações ligadas ao tema apontaram o desmonte das políticas alimentares e ficou claro que combater a fome não era uma prioridade daquele governo.

Somado a todos esses fatores, os níveis de insegurança alimentar e nutricional retornaram aos níveis dos anos 2000. Em julho de 2022, o Brasil voltou ao mapa da fome. Um país entra no mapa da fome quando mais de 2,5% da população enfrenta falta crônica de alimentos e esse patamar no Brasil, em 2022, estava em 4,1%. Desde 2015 o mapa da fome não era divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e, naquele ano, o Brasil não estava na lista. Em um novo estudo, o Brasil teve um desempenho pior do que a média global de insegurança alimentar moderada e grave: 28,9%. O histórico de insegurança alimentar grave pode ser observado no gráfico a seguir (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Evolução da Insegurança Alimentar Grave no Brasil, entre 2004 e 2022



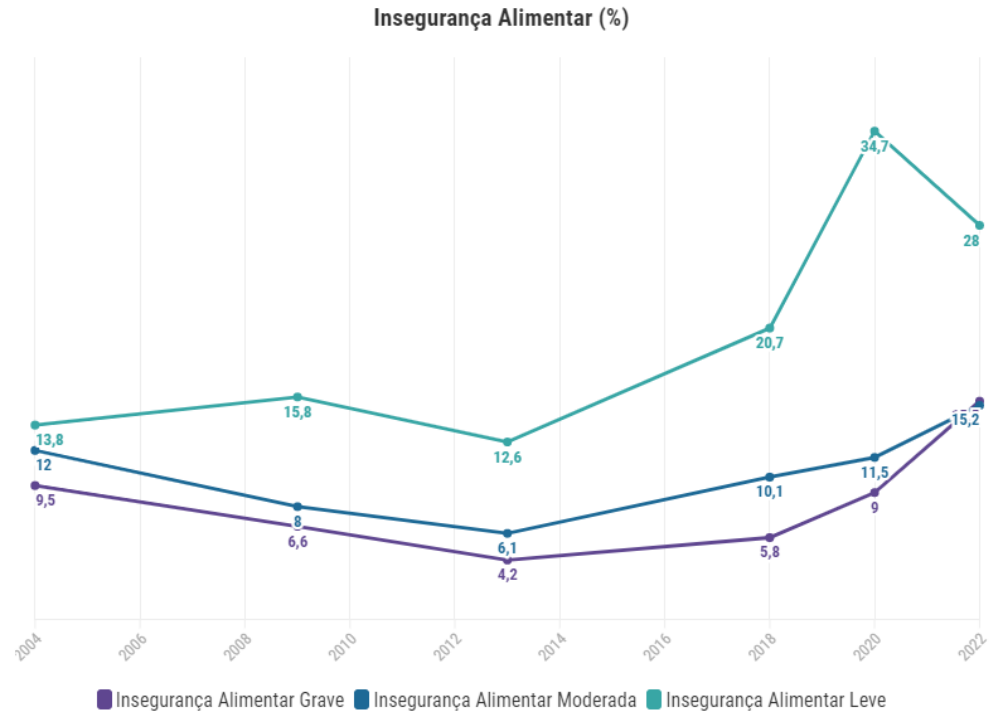
Fonte: PNAD; I VIGISAN.

Em 2004, o país tinha 9,5% da população na condição de insegurança alimentar grave; em 2009, 6,6%; em 2013, dez anos depois do Programa Bolsa Família, concretizou-se a saída do mapa da fome, com o indicador em 4,2%; em 2012, a insegurança alimentar grave volta a subir, com 5,8% da população; em 2020, 9,0%;

e em 2022, o recorde de 15,5%, o que equivalente a 33 (trinta e três) milhões de brasileiros com fome.

Considerando não apenas a insegurança grave, mas também a leve e moderada (Gráfico 3), quando as pessoas não têm certeza se terão comida de qualidade nos dias seguintes, 58,7% da população convive com essa ameaça em algum grau, o que corresponde a cerca de 125 (cento e vinte e cinco) milhões de brasileiros.

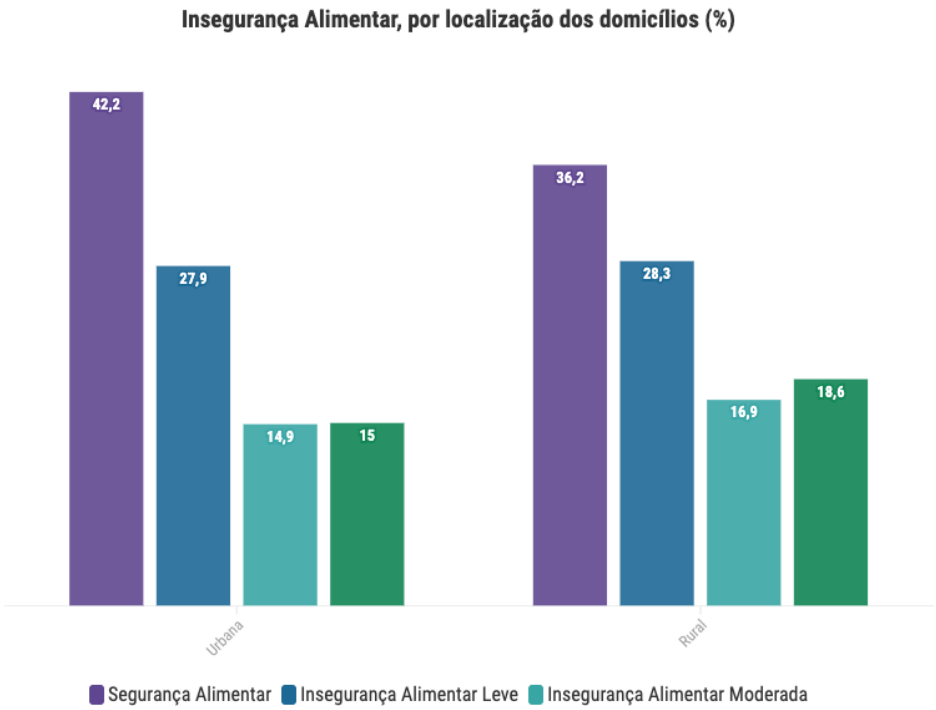
Gráfico 3 - Evolução nos Níveis de Insegurança Alimentar no Brasil, entre 2004 e 2022



Fonte: PNAD; I VIGISAN.

Se considerada a condição alimentar dos moradores de áreas rurais, esse índice é ainda pior, comparativamente às áreas urbanas. Em áreas rurais, a insegurança alimentar atinge mais de 60% dos domicílios e com prevalência mais elevada nas suas formas mais severas, com IA moderada e IA grave em 16,9% e 18,6%, respectivamente.

Gráfico 4 - Percentual dos níveis de segurança e insegurança alimentar, por localização dos domicílios (urbana e rural) no Brasil, em 2021/2022

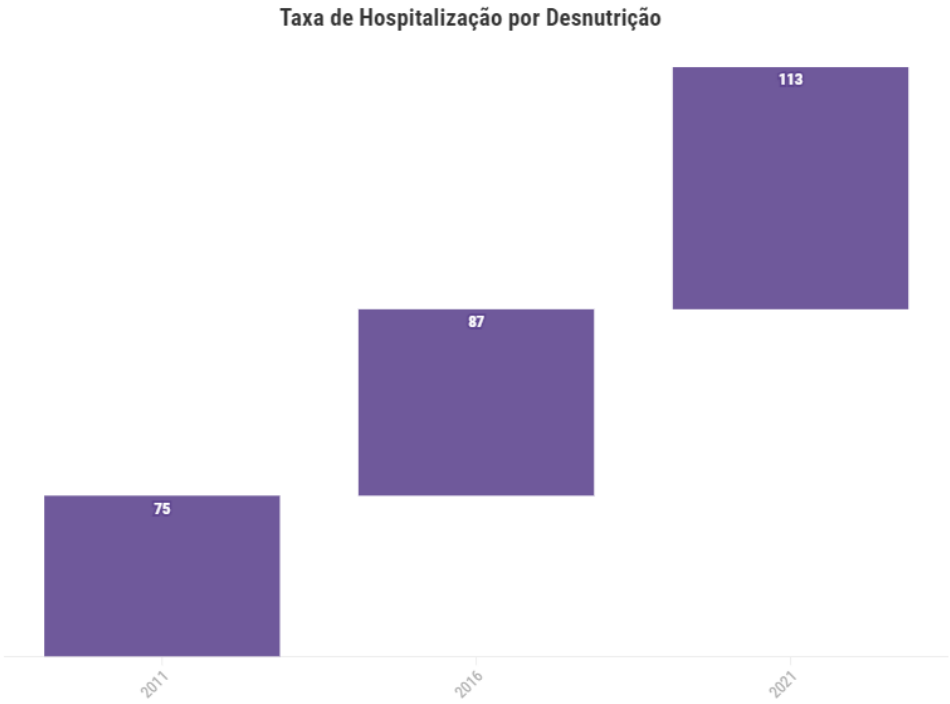


Fonte: PNAD; I VIGISAN.

Assim, o que tem se observado a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (VIGISAN) é que tem ocorrido uma massificação da insegurança alimentar. Apesar da situação ser mais grave nas áreas rurais, o contingente de pessoas com fome em áreas urbanas é preocupante. Nesse cenário, ela começa a romper os limites da periferia e migrar para outras áreas.

O reflexo disso está nos hospitais: um levantamento do Observa Infância da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) mostra o crescimento, desde 2016, da taxa de internação de bebês com menos de 1 (um) ano por desnutrição no Brasil (Gráfico 4).

Gráfico 5 - Evolução da taxa de hospitalização por desnutrição entre bebês menores de 1 ano de idade, nos anos de 2011, 2016 e 2021



Fonte: Fiocruz; SIH.

A taxa de hospitalização por desnutrição entre bebês menores de um ano chegou à pior marca em 2021, com 113 (cento e treze) internações para cada 100 (cem) mil nascidos vivos, o que corresponde a um aumento de 51% em relação a 2011, quando foram registradas 75 (setenta e cinco) hospitalizações de bebês para cada 100 (cem) mil nascidos vivos, a menor taxa do período de 2009 a 2021. Ainda em 2021, a média é de 8 (oito) internações por dia.

Outro fator de alto impacto sobre o aspecto da fome é o empobrecimento progressivo que a população brasileira vem enfrentando nos últimos anos. Isso reflete no acesso à alimentação adequada e suficiente pelas famílias. Segundo dados da PNAD contínua realizada pelo IBGE, o rendimento médio mensal domiciliar per capita em 2021 foi de R$1.353,00 (mil trezentos e cinquenta e três reais), o menor da série histórica desde 2012. O percentual de pessoas com rendimento na população do país caiu de 61% em 2020 para 59,8% em 2021, novamente o menor percentual desde 2012.

Os dados do II VIGISAN reforçam a relação existente entre a renda familiar e a insegurança alimentar, visto que mais de 90% dos domicílios cuja renda per capita era inferior a um quarto do salário mínimo possuíam algum grau de insegurança

alimentar. Destaca-se ainda que nos domicílios de menor renda, ocorreu restrição de alimentos na ordem de 71% e em 43% deles os moradores vivenciaram a fome.

A queda do rendimento mensal por pessoa foi maior entre as faixas com menor rendimento. Entre os 5% de menor renda, caiu 33,9% e entre os 5% a 10%, caiu 31,8%, já entre os 1% com maior renda, caiu apenas 6,4%. Assim, os 1% da população brasileira com renda mais alta teve rendimento 38,4 vezes maior que a média dos 50% com os menores rendimentos.

Isso mostra que a desigualdade no país, após relativa estabilidade, vem aumentando. O índice de Gini[12] de rendimento médio mensal domiciliar por pessoa foi de 0,499 em 2021, praticamente igual ao de 2020 (0,500). Entre 2012 e 2015, houve uma tendência de redução desse indicador (0,490), entretanto, a partir de 2016, ele voltou a aumentar para 0,498 e nos anos de 2018 e 2019 registrou o maior valor da série (0,506). Quanto maior o índice de Gini, maior a desigualdade.

Assim, constata-se o quanto o rendimento da população brasileira é baixo, uma vez que 36,8% das famílias possuem renda per capita média de até um salário mínimo. Dentre essas famílias, cerca de metade vive com, no máximo, um quarto do salário mínimo para atender as suas despesas.

A pandemia de Covid-19 agravou ainda mais esse cenário, tendo em vista que ceifou vidas em 6,1% das famílias brasileiras. Em 42,5% dessas famílias, a pessoa vitimada pela doença contribuía com a renda familiar, agravando ainda mais as situações de vulnerabilidade.

A junção desses fatores levou à elevação do endividamento das famílias e à consequente necessidade de cortes de despesas essenciais. Vale ressaltar que esses indicadores e suas consequências são agravados quando se trata das Regiões Norte e Nordeste, de domicílios rurais, bem como de moradias com pessoas autodeclaradas pretas, pardas, ou mulheres.

Quanto ao endividamento das famílias, que apresenta relação desfavorável quanto ao acesso aos alimentos, esse bateu o recorde no ano em 2022, com parcela de 77,9% das famílias se declarando endividadas na Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), divulgada anualmente pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). A elevação da parcela de

[12] O Índice de Gini é uma medida de concentração de uma distribuição, e seu valor varia de zero (perfeita igualdade) a um (desigualdade máxima).

endividados foi de 7% em relação a 2021 e de 14,3% em relação a 2019. Outro indicador recorde foi o de inadimplência, que cresceu 3,7% em relação a 2021. Ainda de acordo com o CNC, a cada dez famílias com a renda mais baixa, duas comprometem mais da metade da renda mensal com o pagamento de dívidas.

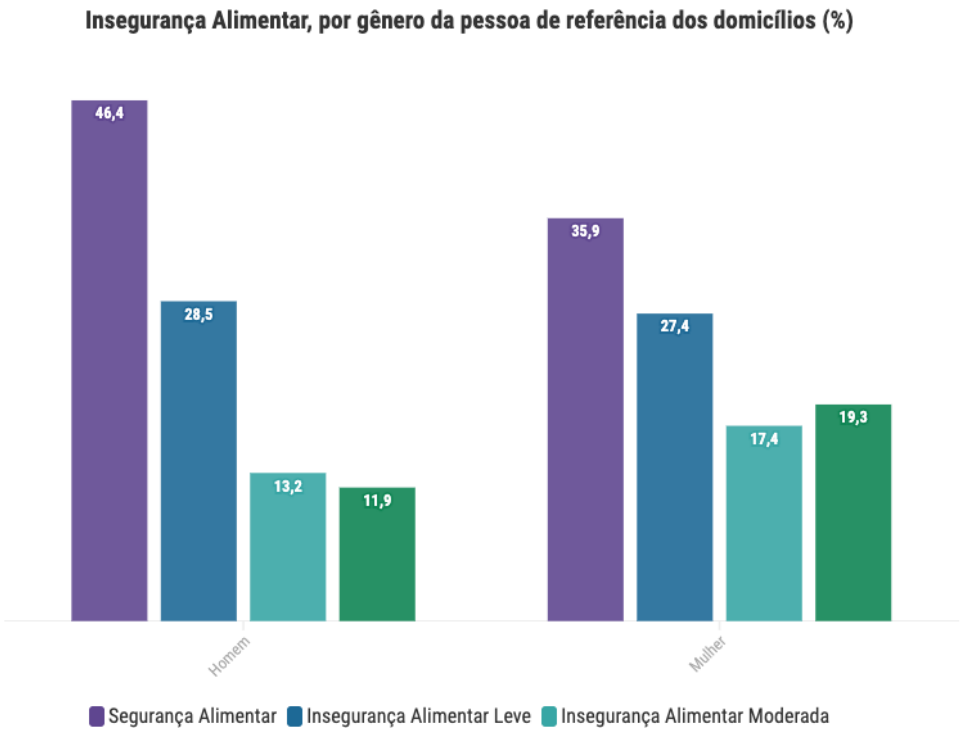
Em 2021, o endividamento e a necessidade de algum morador interromper os estudos para contribuir com a renda familiar, atingiram mais de 40% dos domicílios em IA moderada ou grave. Além disso, os cortes de despesas também foram mais presentes nesses domicílios. Esse corte estava relacionado à redução de alimentos e à mudança no consumo das famílias, comprometendo a segurança alimentar.

A crise econômica gerou ainda mais impacto sobre os domicílios rurais, em especial o segmento da agricultura familiar, que foi ainda impactada pelo desmonte das políticas públicas voltadas aos agricultores. Como consequência, as IA moderada e grave estavam presentes em 38% dos domicílios de agricultores familiares e produtores rurais em 2021. A prevalência de insegurança alimentar grave era de 21,8%, demonstrando que a fome atingia mais de um quinto dos moradores dessas habitações.

Outro aspecto refere-se à relação entre os níveis de ocupação e a segurança e insegurança alimentar, dado o efeito do emprego sobre o rendimento familiar. Segundo o II VIGISAN, a segurança alimentar apresentou-se superior naqueles domicílios com a pessoa de referência em situação de emprego formal (53,8%). A insegurança alimentar grave, por sua vez, foi elevada nos domicílios cuja pessoa responsável estava desempregada (36,1%) ou quando tinha trabalho como agricultor familiar/produtor rural (22,4%).

Vale ressaltar outra condição social que impacta a segurança alimentar: as desigualdades de gênero. Nos domicílios cuja pessoa de referência é mulher, o acesso aos alimentos é reduzido e, consequentemente, os níveis de insegurança alimentar mais preocupantes. De acordo com a pesquisa do II VIGISAN, enquanto em 47,9% dos domicílios chefiados por homens havia segurança alimentar, apenas 37% apresentaram a mesma classificação naqueles cuja pessoa de referência era mulher.

Gráfico 6 - Percentual dos níveis de segurança e insegurança alimentar, por sexo da pessoa de referência dos domicílios (homem e mulher) no Brasil, em 2021/2022



Fonte: PNAD; I VIGISAN.

Destacam-se ainda a relação entre raça/cor da pele da pessoa de referência do domicílio, bem como a sua escolaridade, com os níveis de segurança e insegurança alimentar. Similar ao que foi observado na desigualdade de gênero, domicílios cujos responsáveis se identificaram como pretos ou pardos e/ou com baixa escolaridade, apresentaram maiores níveis de insegurança alimentar.

Conforme ressaltado anteriormente, há uma relação direta entre os níveis de renda e a segurança alimentar. Nesse sentido, a concessão de benefícios sociais contribui para a melhoria desses indicadores. Ainda assim, o estudo do II VIGISAN constatou que as transferências de renda de programas sociais como o Bolsa Família e o Auxílio Brasil, por si só, não foram suficientes para garantir o acesso pleno aos alimentos, já que além de atenderem uma faixa de renda que representa uma situação de vulnerabilidade social, esses recursos tiveram que ser utilizados para atender outras necessidades além da alimentação.

Além dos benefícios sociais, são necessárias políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que atende aos alunos matriculados regularmente na rede pública, promovendo o acesso dos estudantes à alimentação adequada. Durante a pandemia,

com o cenário das escolas fechadas, no entanto, a situação de insegurança alimentar foi agravada pela falta de estratégia para utilizar o PNAE como recurso alimentar para crianças e adolescentes em atividades remotas.

Outra política refere-se aos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, a exemplo dos restaurantes populares, objeto deste estudo. Os restaurantes populares são ferramentas importantes para a oferta de alimentação saudável e adequada, a preços acessíveis para a população. Sobre esse aspecto, segundo o II VIGISAN, entre o público de menor renda, os níveis de segurança alimentar apresentaram-se maiores dentre aqueles que informaram frequentar restaurantes populares. Veremos adiante, de forma mais aprofundada, a relação desses equipamentos com as prevalências de SA e o recorte para o Estado do Maranhão, cujos aspectos socioeconômicos serão retratados na seção a seguir.

3.2. Diagnóstico Socioeconômico e Insegurança Alimentar do Maranhão

As análises apresentadas a seguir refletem as condições socioeconômicas e demográficas do Maranhão, tratando especificamente de indicadores que em algum grau se relacionam e explicam as diferenças nas condições de segurança e insegurança alimentar. Características populacionais, de renda, escolaridade, saneamento e de benefícios sociais interagem com a SA e IA e explicam as variações nos padrões de acesso aos alimentos. Pela relevância desses indicadores, eles serão abordados neste trabalho.

A preocupação em compreender os diferentes aspectos da população constitui-se relevante para subsidiar e dimensionar o processo de implementação das políticas públicas. No que se refere à dinâmica populacional, estima-se que a população brasileira saltou de 171,38 milhões em 2001 para 213,32 milhões em 2021, segundo dados do IBGE. Na região Nordeste o salto foi de 48,33 milhões para 57,67 milhões no mesmo período.

No Estado do Maranhão, estima-se que a população saiu de 5,73 milhões para 7,15 milhões em 2021, o que representa 3,4% da população brasileira e 12,4% da população nordestina. Sob a ótica municipal, constata-se que o estado tem população com porte bastante diversificado, tendo em vista que dentre os 217 (duzentos e dezessete) municípios, 192 (cento e noventa e dois), 88,5%, possuem população inferior a 50 (cinquenta) mil habitantes e apenas 4,1% têm população acima de 100 (cem) mil habitantes.

Em 2021, o estado registrou uma densidade demográfica de 20 (vinte) habitantes por quilômetro quadrado, o que representa um avanço de aproximadamente 4 (quatro) hab/km² em relação a 2001. Esse mesmo movimento de elevação da densidade demográfica foi observado no Brasil e no Nordeste.

Tomando como referência o período de 2000 a 2010, observou-se que a taxa de crescimento da população urbana do Maranhão, Nordeste e Brasil foi superior à rural. Além disso, o ritmo de crescimento da população urbana e rural do estado, 2,1% a.a. e 0,6% a.a., respectivamente, foi superior ao regional e nacional. Em 2010, 63,1% da população maranhense residia na zona urbana.

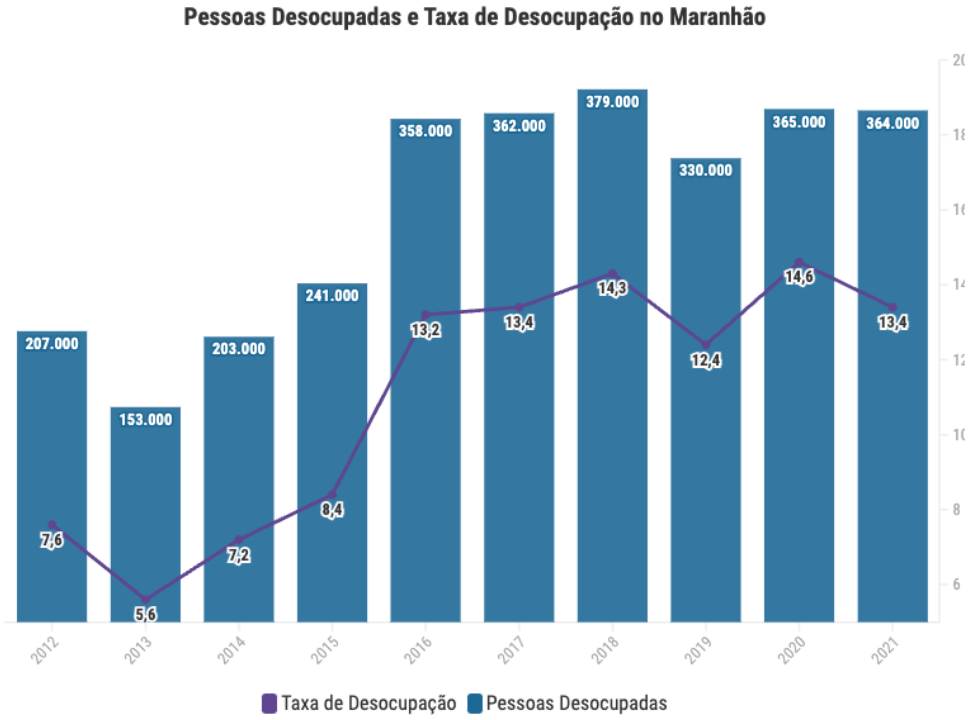
No que diz respeito à estrutura da população do Maranhão, segundo os gêneros, observa-se a mesma tendência da população nacional e regional: a população feminina ligeiramente maior do que a masculina nos anos de 2001 e 2021. Em 2021, o percentual da população feminina do estado era de 50,9%.

Quanto às faixas etárias, houve uma alteração na estrutura etária do estado em 2021, predominando as faixas de idades de 10 (dez) a 24 (vinte e quatro) anos, mas o estado foi demarcado pela queda na participação relativa da população mais nova e aumento da taxa de envelhecimento. Entre 2000 e 2010, a taxa de envelhecimento avançou 2,1% a.a.

Em relação ao mercado de trabalho, fator intrinsecamente relacionado à segurança alimentar e nutricional, já que o desemprego é determinante central na condição de vulnerabilidade social e da IA das famílias, ao final de 2021, segundo dados da PNAD, havia 2,25 milhões de pessoas ocupadas (84,27% da força de trabalho) no Maranhão e 422 mil pessoas desempregadas (15,73%). Um dos fatores que contribuem para esse cenário é a oferta de trabalho, isto é, a capacidade do setor formal da economia de absorver a mão-de-obra disponível. Sobre esse aspecto, a população economicamente ativa (PEA), que mensura a proporção da população inserida no mercado de trabalho (trabalhando ou à procura) do Maranhão, recuou 0,24% a.a. em 2021, na contramão do que se observou no cenário nacional e regional.

A pandemia de Covid-19 acentuou a deterioração do mercado de trabalho maranhense, que vinha de uma retomada gradual após a recessão ocorrida nos anos de 2015 e 2016. No pico da pandemia, uma parcela expressiva da população ficou desempregada e sem perspectiva de emprego. Mesmo com o fim da pandemia, o estado ainda demonstra retomada gradual dos níveis de ocupação em relação às condições vigentes antes da crise sanitária.

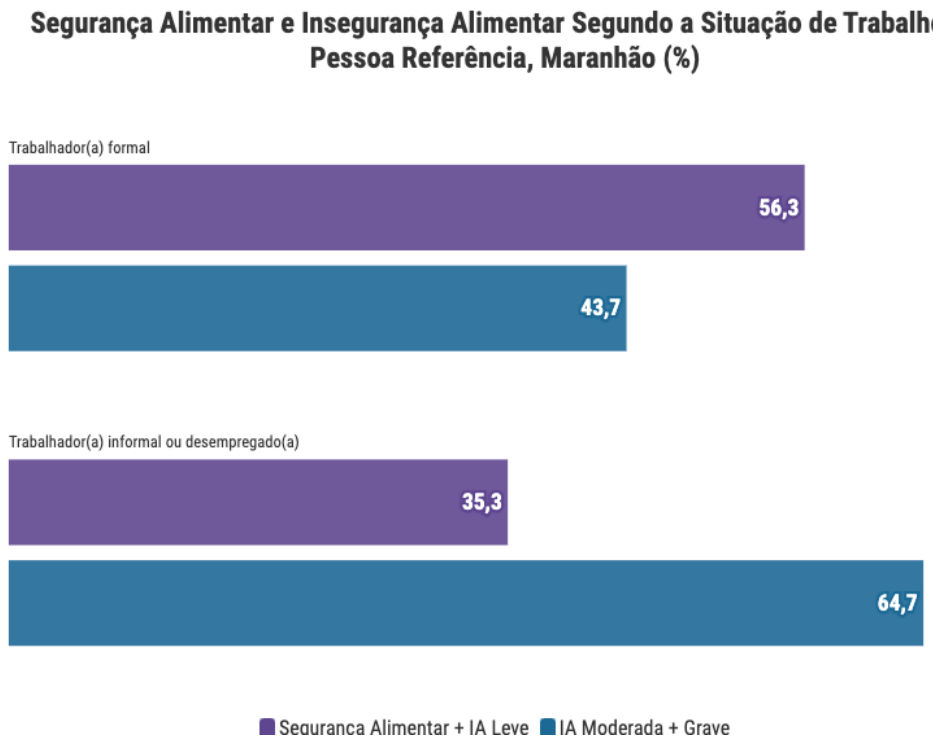
Gráfico 7 - Evolução da taxa de desocupação e pessoas desocupadas no Maranhão, entre 2012 e 2021



Fonte: IBGE. PNAD Contínua, 2021.

A qualidade das relações de trabalho também se relaciona com o acesso das famílias aos alimentos de forma adequada. Assim, é verificada a importância do trabalho formal dos representantes das famílias como um fator garantidor da SA, por conferir maior estabilidade financeira ao domicílio. No Nordeste, a condição de emprego formal, em 2021, estava associada à presença de segurança alimentar e insegurança alimentar leve em mais de 2/3 das famílias, sendo em menor proporção nos estados do Maranhão (56,3%) e Alagoas (56,1%). O oposto se observa em domicílios cuja pessoa referência está desempregada ou em trabalho informal, que apresentam as formas mais severas de insegurança alimentar (moderada e grave).

Gráfico 8 - Prevalência da segurança alimentar + IA leve e IA moderada + grave, segundo a situação de trabalho da pessoa referência, Maranhão, 2021/2022

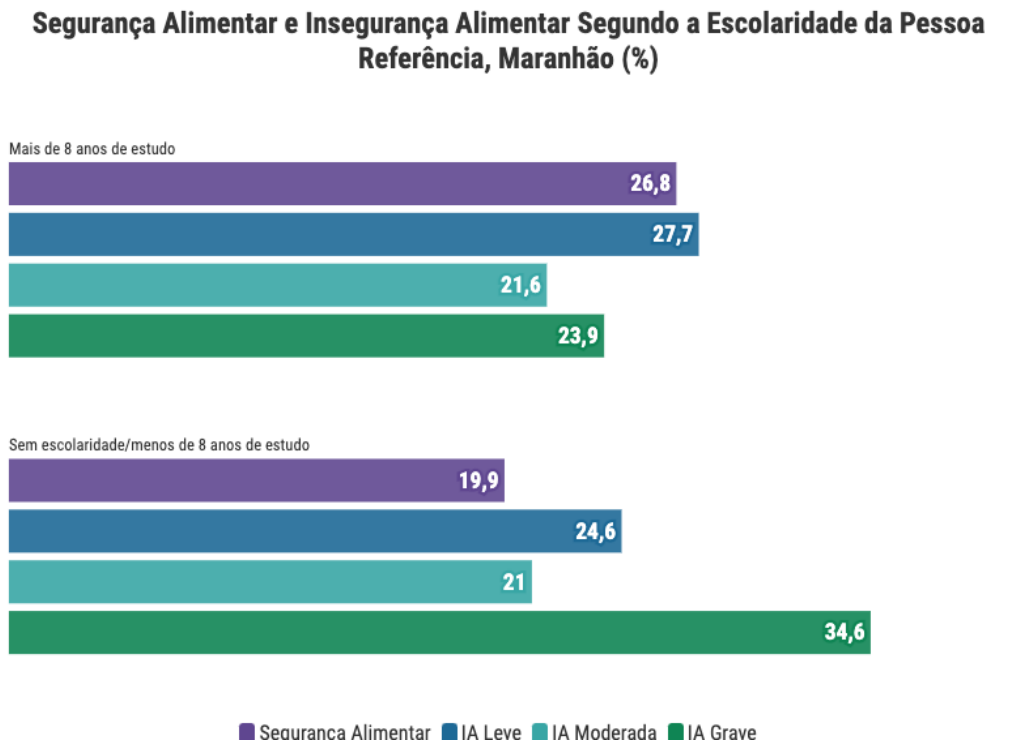


Fonte: II VIGISAN, 2022.

Sobre os indicadores econômicos, o Maranhão, entre 2002 e 2019, apresentou crescimento econômico acima da média regional e nacional. Nas últimas duas décadas, a economia maranhense apresentou alto dinamismo, principalmente no que se refere aos setores de indústria de transformação, extrativa, comércio e construção. O Produto Interno Bruto do estado era de R$97,3 milhões em 2019, o que representa 9,3% de participação no PIB do Nordeste e 1,3% no do Brasil.

Quanto aos indicadores educacionais, há relação entre a escolaridade do chefe da família e a condição de segurança e insegurança alimentar. A SA é elevada e a IA grave menos elevada nos domicílios cujo representante tem escolaridade igual ou superior a oito anos de estudo. No Maranhão, em 2021/2022, nos domicílios nos quais a pessoa de referência não tinha escolaridade ou tinha menos de 8 anos de estudo, a proporção de insegurança alimentar grave foi de 34,6%, superando a média nacional (21,1%) e regional (28,2%).

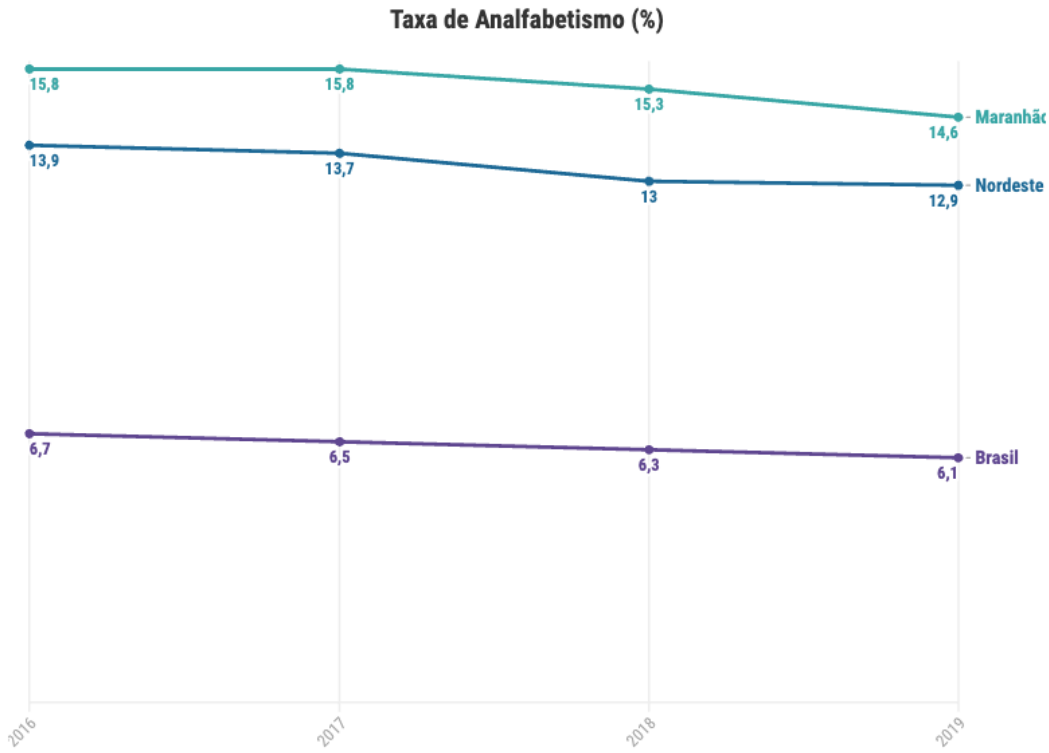
Gráfico 9 - Prevalência da segurança alimentar + IA leve e IA moderada + grave, segundo a escolaridade da pessoa referência, Maranhão, 2021/2022



Fonte: II VIGISAN, 2022.

Apesar de ter acompanhado a tendência de redução da taxa de analfabetismo verificada nos últimos anos no Brasil e no Nordeste, o Maranhão ainda permanece apresentando alto analfabetismo quando comparado ao cenário nacional. Em 2019, de acordo com o IBGE, 14,6% da população com 15 (quinze) anos ou mais era analfabeta no estado, enquanto no Brasil, apenas 6,1%.

Gráfico 10 - Evolução da taxa de analfabetismo no Brasil, Nordeste e Maranhão, entre os anos de 2016 e 2019



Fonte: IBGE. PNAD Contínua, 2020.

No mesmo ano, quase metade da população brasileira (49,2%) não possuía instrução e nem havia concluído o ensino fundamental. No Nordeste, o percentual era de 59% e no Maranhão, 61,5%. No outro extremo, apenas 5,4% da população maranhense tinha ensino superior completo, 11,3% do Brasil e 7,1% do Nordeste. Dentre os 217 (duzentos e dezessete) municípios do estado, apenas 42 tinham menos de 2% da sua população adulta com ensino superior completo.

Quanto aos indicadores sociais, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)[13] considera em seu cálculo as dimensões de educação, que incorpora a escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem; renda, que inclui a renda média per capita; e longevidade, que mede a expectativa de vida ao nascer. De acordo com as faixas de desenvolvimento humano, em 2010 o Brasil alcançou alto IDHM (0,727), enquanto Nordeste (0,660) e Maranhão (0,639) alcançaram Médio Desenvolvimento

[13] O IDH varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. As escalas são: Muito Baixo (0 a 0,499); Baixo (0,500 a 0,599); Médio (0,600 a 0,699); Alto (0,700 a 0,799) e Muito Alto (0,800 a 1).

Humano. No entanto, parte dos municípios de menor IDHM do país estão localizados no estado.

O nível de renda trata-se de um dos principais indicadores para mensurar o acesso da população às condições essenciais de bem-estar e sobrevivência e está diretamente relacionado à segurança alimentar e nutricional. A desigualdade de renda é o parâmetro que mais explica as diferenças das condições de SA e IA, já que os dados mostram que as famílias mais propensas a ter um acesso inadequado aos alimentos são aquelas com renda inferior a 1/2 salário mínimo.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, havia 6,3% da população brasileira, residente em domicílios permanentes, vivendo com rendimento mensal domiciliar per capita de até R$ 70,00 (extrema pobreza)[14]. No Nordeste e no Maranhão os percentuais eram de 14,9% e 20,6%, respectivamente.

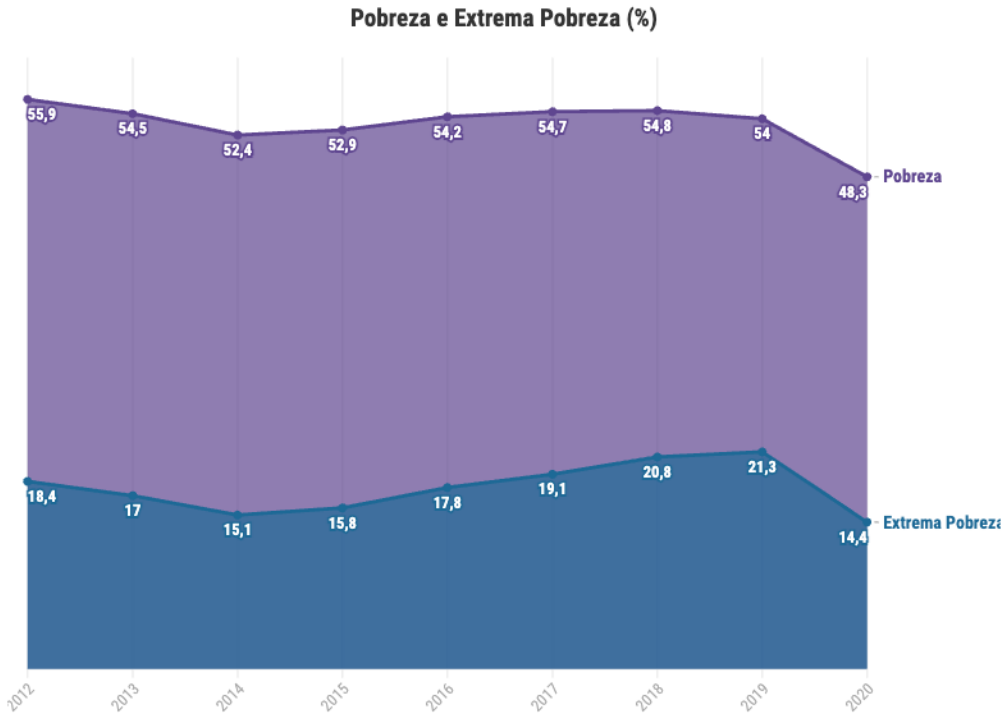
O índice de Gini do Maranhão, em 2020, era de 0,482, enquanto o do Brasil e do Nordeste eram de 0,524 e 0,526, respectivamente. Vale destacar que, desde 2012, o estado vem apresentando melhoria no índice e se posicionando melhor do que a média nordestina.

Quanto ao endividamento das famílias, que foi intensificado pela pandemia, a maior proporção está nas regiões Norte (46,7%) e Nordeste (46%). Essa condição agrava a vulnerabilidade das famílias. Estados que abrigam as maiores proporções de pobreza e extrema pobreza, concentram as maiores frequências de endividamento.

Ainda em relação aos indicadores de pobreza e extrema pobreza, o primeiro registrou uma queda de 55,9% em 2012 para 48,3% em 2020 no estado, enquanto o segundo caiu de 18,4% para 14,4% no mesmo período. Entretanto, ao analisar a trajetória da extrema pobreza no Maranhão, se observa uma alta contínua de 2014 até 2019, pontuando queda (expressiva) apenas em 2020.

[14] O IBGE utiliza os parâmetros do Banco Mundial: $1,90/dia (R$160/mês) para extrema pobreza e $5,50/dia (R$465/mês) para pobreza. Já o Ministério da Cidadania, considerava até outubro de 2021 até R$89/mês para extrema pobreza e entre R$89 e R$178/mês para pobreza. A partir de novembro, com a mudança do PBF para Auxílio Brasil, as linhas passaram a ser R$100/mês para extrema pobreza e entre R$100 e R$200/mês para pobreza, segundo Decreto n° 10.582, de novembro de 2021.

Gráfico 11 - Evolução da pobreza e extrema pobreza no Maranhão, entre 2012 e 2020



Fonte: IBGE. PNAD Contínua, 2020.

O Cadastro Único (CadÚnico) é a principal ferramenta utilizada para mensurar as famílias de baixa renda do país. Por meio dele, é possível selecionar essas famílias e incluí-las nos programas de benefícios sociais, a exemplo do Auxílio Brasil. Em 2021, no Maranhão, havia 4,4 milhões de pessoas, o equivalente a 60,9% da sua população, inscritas no CadÚnico. Quando comparado a 2012 (4,5 milhões), esse número sofreu redução inexpressiva. A taxa de inscritos vivendo com renda de até ½ salário mínimo, apesar da redução ao longo dos anos, continua alta, alcançando 86,4% da população maranhense.

Quanto às políticas públicas de transferência de renda, o Programa Bolsa Família, que beneficiou famílias em situação de pobreza e extrema pobreza entre 2004 e outubro de 2021, somou um total de 971,4 mil famílias beneficiárias em 2021[15]. No Brasil, o total foi de 14,6 milhões e no Nordeste, 7,1 milhões de famílias.

Já o Programa Auxílio Brasil, que teve início em novembro de 2021 e, assim como o Bolsa Família, destina-se à famílias em situação de pobreza e extrema pobreza,

[15] Até o mês de outubro.

beneficiou, até junho de 2022, 18,2 milhões de famílias no país. No Nordeste, 8,6 milhões e no Maranhão, 1,1 milhão.

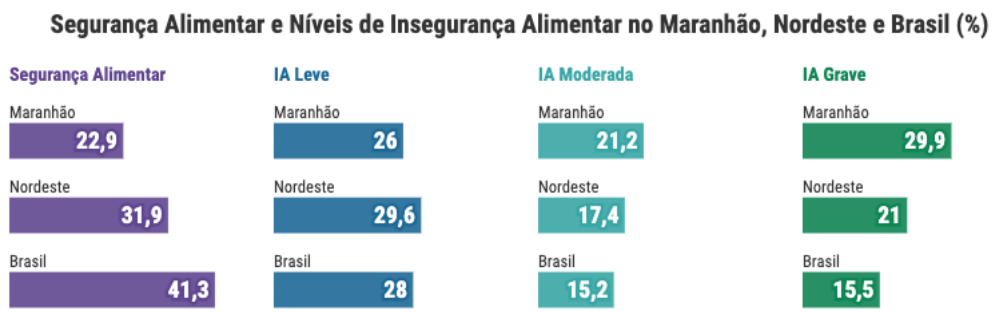
Quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) – previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e destinado à pessoas idosas e pessoas com deficiência – em 2021, beneficiou 4,7 milhões de pessoas no Brasil, mais do dobro do observado em 2004. Nordeste alcançou 1,7 milhão e Maranhão, 177,5 mil beneficiários, representando um crescimento de 87,2% em relação a 2004.

A Aposentadoria Rural, por sua vez, é um benefício destinado a trabalhadores rurais que exploram atividades agropecuárias. No Maranhão, em 2020, mais da metade dos beneficiários da previdência (50,6%) estavam incluídos na aposentadoria rural, seja por tempo de contribuição, idade, invalidez ou por acidente (IMESC, 2022). Esse número representa um aumento de 1,8% em relação a 2010. O Brasil alcançou 37,3% e o Nordeste 20,2%.

No entanto, a pesquisa do II VIGISAN constatou que, apesar da alta cobertura dos benefícios assistenciais, em especial o Auxílio Brasil, as famílias com rendimentos de até ½ salário mínimo per capita não obtiveram melhora relevante de suas condições de acesso à alimentação adequada. Isso porque o programa não alcançou essa parcela da população, deixando excluídas famílias socialmente elegíveis e em condições de vulnerabilidade alimentar.

Sobre a situação de segurança alimentar e níveis de insegurança alimentar no Nordeste, a IA moderada, que evidencia acesso aos alimentos qualitativamente inadequado e quantitativamente insuficiente, atinge três estados da região, dentre eles, o Maranhão. Os mesmos estados (Ceará, Maranhão e Piauí) coincidem quando à alta prevalência de insegurança alimentar grave, que caracteriza a fome.

Figura 2 - Distribuição percentual da segurança alimentar e dos níveis de insegurança alimentar no Maranhão, Nordeste e Brasil, em 2021/2022



Fonte: II VIGISAN; elaboração dos autores.

Conforme observado na Figura 2, 22,9% dos domicílios maranhenses convivem com a segurança alimentar, frente a 31,9% da região e 41,3% do país. Os números preocupam quando se trata dos níveis moderado e grave da insegurança alimentar: 21,2% das famílias estão em situação de IA moderada, enquanto 29,9% convivem com a fome. Assim, a insegurança alimentar no estado prevalece quando se trata da forma mais grave. Da população que convive com a fome no Nordeste, 2,1 milhões vivem no Maranhão.

Tal cenário intensificou a necessidade do estado desenvolver políticas públicas voltadas para a melhoria da segurança alimentar e nutricional. Essas políticas serão tratadas no capítulo a seguir, com ênfase no Programa de Restaurantes Populares.

4. ANÁLISE DA POLÍTICA DE RESTAURANTES POPULARES NO MARANHÃO

4.1. Marcos Legais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Maranhão

A primeira Lei Estadual[16] de segurança alimentar do Maranhão foi publicada em dezembro de 2006. Ela criou o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado com o objetivo de assegurar o direito à alimentação adequada. A mesma Lei criou o Conselho de SAN, com dez representantes de secretarias estaduais, sete de órgãos federais, um do Ministério Público Estadual e vinte e quatro representantes da sociedade civil.

Uma segunda Lei[17], de 2007, adequou o número de integrantes à legislação federal: 1/3 do poder público e 2/3 da sociedade civil. Ainda em 2007, por meio da Resolução Legislativa n° 533/2007, foi instituída a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão, de caráter suprapartidário.

Em 2011, após uma reforma administrativa do poder executivo do estado, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SEDES) recebe a incumbência de coordenar e operacionalizar políticas públicas de assistência social, de segurança alimentar e nutricional e de transferências de renda. Vale ressaltar que, apesar disso, a política de segurança alimentar e nutricional no estado não fica a cargo de uma única Secretaria, já que se trata de uma política transversal e intersetorial.

O Decreto Estadual nº 27.620, de 2011, criou a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). A CAISAN constituiu uma comissão de trabalho para elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar. A Comissão elaborou um plano de trabalho consubstanciado nas propostas das Conferências de SAN, onde foram definidos objetivos eixos estratégicos e ações, bem como, foi elaborada uma síntese do diagnóstico sobre a situação de Segurança Alimentar e Nutricional e as relações com as demais dimensões desse fenômeno no Maranhão.

Em 2014, a Lei de 2006 foi alterada, modernizada e substituída pela Lei n°10.152/2014. O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão

[16] Lei n° 8.541 de 26 de dezembro de 2006.
[17] Lei n° 8.631 de 22 de junho de 2007.

(CONSEA/MA)[18] teve participação ativa nessas alterações e a lei estadual segue a LOSAN federal.

Conforme a supracitada Lei, o SISAN/MA é composto pela Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA, CAISAN, Secretaria Adjunta de SAN ou órgão equivalente, pelos CONSEA municipais, instituições privadas sem fins lucrativos que manifestem interesse e respeitem os critérios estabelecidos, e pelos princípios e diretrizes do SISAN/MA.

4.2. Principais Programas e Ações de Combate à Pobreza e à Insegurança Alimentar e Nutricional do Maranhão

A política de segurança alimentar e nutricional se concretiza por meio de ações organizadas em planos e programas. São esses que garantem os recursos necessários e as condições para a implementação da SAN. Assim, há programas e ações sendo desenvolvidas no Maranhão em nível nacional, estadual e municipal. Os principais serão abordados a seguir.

4.2.1. Transferência de Renda

Parte da explicação para os números elevados de insegurança alimentar e nutricional nos últimos anos está na cobertura dos programas de transferência de renda, em especial o Bolsa Família e o mais recente Auxílio Brasil. Um dos problemas do PBF está no recorte e defasagem da linha da pobreza, mencionada anteriormente.

Essa defasagem acaba criando duas filas: uma já existente por falta de orçamento, das famílias que cumprem os critérios e não são atendidas e outra que pessoas que são pobres e vivem em condição de IA, mas não são consideradas pobres pela linha de corte. Esse problema acaba se estendendo ao Auxílio Brasil, tendo em vista que parte das famílias que estão na fila de espera do bolsa família também não receberam o auxílio.

[18] O CONSEA/MA é um órgão permanente, colegiado, de caráter deliberativo, de assessoramento ao Governador do Estado e Vinculado à SEDES cujo objetivo é o de propor e deliberar sobre programas, projetos, ações e políticas de segurança alimentar e nutricional, além de monitorar e avaliar sua execução.

4.2.2. Programa Mais Renda

O Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva Mais Renda (Programa Mais Renda) foi criado em 2015[19] e incorpora uma série de estratégias e ações que visam encontrar formas inovadoras de incluir produtivamente famílias em situação de vulnerabilidade social, visando à sua independência financeira. O Programa identifica as diferentes oportunidades de trabalho, relacionadas aos empreendimentos dos setores populares e consiste em três etapas: i) capacitação técnica e gerencial; ii) fomento, por meio da entrega de equipamentos e insumos; e iii) acompanhamento técnico e gerencial dos empreendedores e empreendedoras.

A etapa de capacitação/formação tem carga horária de 40 horas e prepara o beneficiário para administrar seu empreendimento, manipular corretamente os alimentos, garantir a biossegurança nos salões de beleza, cuidar adequadamente dos equipamentos e atender os clientes sem oferecer riscos. Para participar do Mais Renda o beneficiário deverá estar inscrito no CadÚnico e atuar em empreendimentos produtivos individuais ou familiares relacionados à venda de alimentos ou ao ramo de beleza; ou estar desempregado e ter aptidão para a área.

O Programa já beneficiou, desde a sua implantação até 2021, 1.753 empreendedores, sendo 1.465 do ramo de alimentos e 288 do ramo de beleza em 14 municípios do estado, sendo 04 deles de menor IDH[20] com etapas concluídas. Em 2020, houve um processo de expansão que abrangeu a implantação do programa para 37 municípios e a inclusão das atividades de confeitaria, corte e costura e equipamentos de milho verde e água de coco (MARANHÃO, 2023).

Desde 2016, o estado já destinou um orçamento de R$ 133,80 milhões[21] para a execução do programa. Como resultados, houve o incremento da renda dos beneficiários, aumento do acesso ao microcrédito produtivo orientado (22%) e da formalização do microempreendedor individual (12%).

[19] Lei n°10.400, de 29 de Dezembro de 2015.

[20] Araioses, Primeira Cruz, Santo Amaro e Água Doce do Maranhão.

[21] Foi considerado o orçamento atualizado (lei + crédito) de cada ano e apenas recursos de fonte do tesouro estadual.

4.2.3. Programa Mais Pescado

O Maranhão possui uma costa marítima de aproximadamente 640 km, além de cerca de 550 mil hectares de manguezais, o que representa 50% do total do país (MARANHÃO, 2021). Esse cenário permite o desenvolvimento da pesca em grande escala e a formação de novas cadeias produtivas, como da ostra, do camarão, do sarnambi e do sururu. Tendo em vista esse contexto, foi criado o Programa Mais Pescado, com o objetivo de promover o incremento da pesca extrativista e de cultivo no estado, visando a geração de emprego, renda e produção de alimentos.

O Programa disponibiliza aos pescadores apoio técnico e a oferta de equipamentos pesqueiros, tais como: barcos motorizados, fábricas de gelo, unidade de beneficiamento de pescado, motores marítimos, caixas isotérmicas e para a confecção de redes de pesca. O intuito é melhorar as condições de trabalho dos pescadores artesanais.

Com a implementação da Política Pública Estadual de Pesca e Aquicultura, por meio da execução de projetos de cultivo de peixes em sistemas de tanques-redes e em viveiros escavados e o apoio aos piscicultores com assistência técnica e fomento à produção, houve um aumento da inclusão produtiva e incremento da renda desse público.

4.2.4. Programa de Compras da Agricultura Familiar – PROCAF

O Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF) tem o objetivo de promover a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas produzidos por agricultores familiares, povos de comunidades tradicionais e beneficiários da reforma agrária. Atualmente, o programa tem uma cobertura de 46% dos municípios do estado.

Para contribuir com a produção e geração de renda dos agricultores familiares, são entregues ainda kits de irrigação e distribuídas sementes e mudas com alto potencial genético. Em 2022, 1.849 agricultores foram beneficiados pelo PROCAF; 320 kits de irrigação foram entregues; e 289 toneladas de sementes foram distribuídas, atendendo a 30 mil agricultores familiares (MARANHÃO, 2023).

4.2.5. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE é desenvolvido pelo governo federal em parceria com as esferas estaduais e municipais e tem o objetivo de contribuir para o crescimento, desenvolvimento e aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio de alimentação escolar adequada e ações de educação alimentar e nutricional. Assim, o PNAE oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica da rede pública de ensino.

A partir do ano de 1994, a gestão dos recursos repassados pelo governo federal para a execução do programa passou a ser descentralizada. Isso significa que o governo federal repassa a estados e municípios e escolas federais valores financeiros efetuados em dez parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura dos dias letivos.

Atualmente, o valor repassado pela União a Estados e Municípios, por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a modalidade de ensino, quais sejam: i) creches – R$ 1,07; ii) pré-escola – R$ 0,53; iii) escolas indígenas e quilombolas – R$ 0,64; iv) ensino fundamental e médio – R$ 0,36; v) educação de jovens e adultos – R$ 0,32; vi) ensino integral – R$ 1,07; vii) programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral – R$ 2,00; viii) alunos que frequentam atendimento educacional especializado no contraturno – R$ 0,53.

Com a Lei n°11.947, de 16 de junho de 2009, e a Resolução CD/FNDE n°04, de 02 de abril de 2015, 30% do valor repassado ao PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar. Essa medida estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades produtoras de alimentos. Nesse sentido, a produção dos cardápios da alimentação escolar tem como norteador o mapeamento da produção agrícola familiar do Maranhão. Os alimentos contidos no cardápio são oriundos da agricultura familiar e são adquiridos via chamamento público.

Ainda sobre esse aspecto, no período pandêmico foi publicado no Maranhão o Decreto n° 35.849 de 25 de maio de 2020, que incluiu o pescado no cardápio da alimentação escolar das instituições públicas de ensino do estado. Como resultado, a compra da agricultura familiar saiu de 1,28% em 2019 para 30,70% em 2020, o que representa cerca de R$ 9,0 milhões em gêneros dos agricultores familiares (MARANHÃO, 2021).

4.3. Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional: A Política de Restaurantes Populares no Maranhão

Os Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSANs) são estruturas operacionais do sistema de SAN que dão apoio à produção, abastecimento e consumo de alimentos e constituem-se em espaços voltados para a promoção da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada. São considerados EPSANs os restaurantes populares e cozinhas comunitárias, as centrais de recebimento e distribuição de produtos da agricultura familiar, os Centros de Referência de SAN (CRESAN) e os bancos de alimentos (Quadro 3).

Quadro 3 - Descrição dos equipamentos de segurança alimentar e nutricional

Equipamento Público de SAN	Descrição
Restaurantes Populares - RP	São estabelecimentos administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas, nutricionalmente balanceadas a preços acessíveis, servidas em locais apropriados, de modo a garantir a dignidade alimentar.
Centro de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional - CRESAN	Produz e distribui refeições saudáveis, com alto valor nutricional, a preços acessíveis, para pessoas em situação de insegurança alimentar. Destaca-se por ser um espaço de vivência da cidadania e da participação social onde se articulam diferentes setores do governo. O público-alvo atendi é composto, prioritariamente, por grupos sociais vulneráveis.
Cozinhas Comunitárias - CC	Equipamento com capacidade para servir de 200 a 500 refeições por dia, gratuitas e saudáveis para famílias referenciadas pelo CRAS.
Banco de Alimentos - BC	Recebe doações da CEASA, supermercados e de compras da agricultura familiar realizadas por meio do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Após serem doados, são distribuídos gratuitamente para entidades assistenciais.
Central de Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar	São espaços físicos estruturados e equipados para auxiliar na distribuição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, em especial os adquiridos por meio do PAA e do PNAE.

Fonte: MARANHÃO, 2021. Elaboração dos autores.

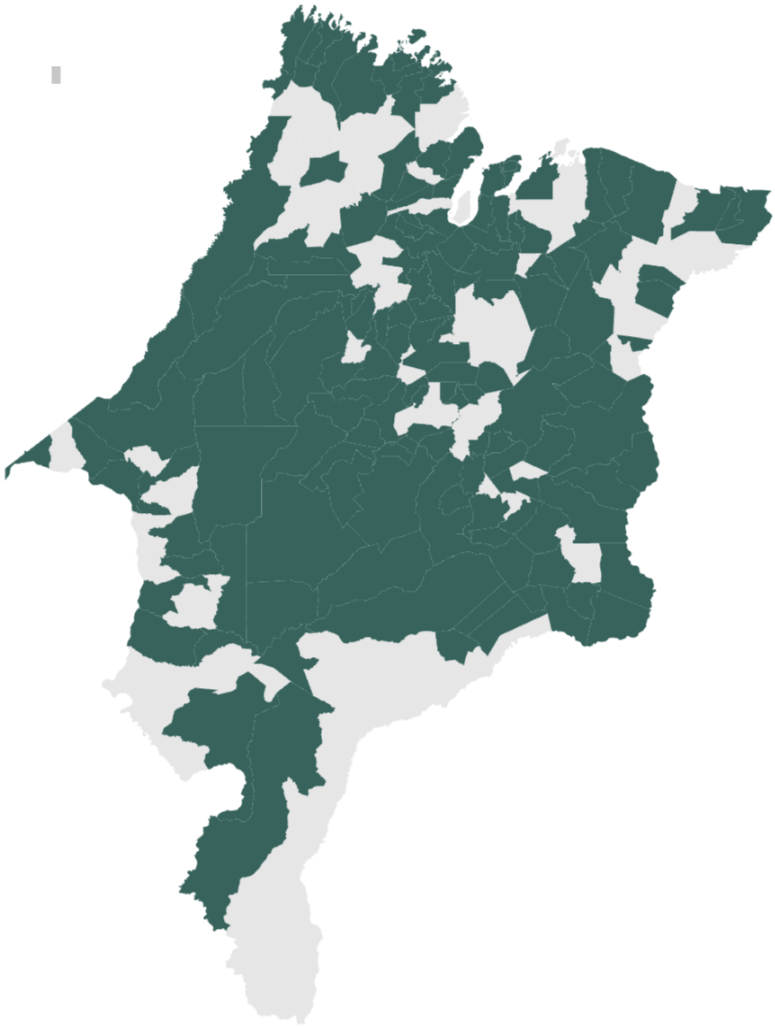
A implantação da rede de segurança alimentar do Maranhão teve início em 29 de dezembro de 2009, quando ocorreu a inauguração da Cozinha Comunitária de Bequimão. A Cozinha oferta cerca de 400 (quatrocentas) refeições no almoço e oferece cursos e capacitações em gastronomia e educação alimentar e nutricional, objetivando a inclusão socioprodutiva por meio do incremento da renda familiar.

Em 2017, os restaurantes populares totalizaram 19 (dezenove); em 2018, esse número subiu para 23 (vinte e três); e em 2019 e 2020, 24 (vinte e quatro) e 25 (vinte e

cinco) restaurantes, respectivamente. A partir de 2021, a política foi intensificada e até 31 de dezembro do mesmo ano, o Estado implantou 64 (sessenta e quatro) unidades de fornecimento de refeições. De janeiro a março de 2022, foram inauguradas 36 (trinta e seis) unidades, e de abril a dezembro foram implantados e implementados 68 (sessenta e oito) restaurantes populares.

Atualmente, o estado conta com uma rede de 170 (cento e setenta) restaurantes populares e 2 (duas) cozinhas comunitárias distribuídos em 150 (cento e cinquenta) municípios, o que representa uma cobertura de 69,1% do território maranhense (MARANHÃO, 2023). O estado tem a maior rede de segurança alimentar da América Latina. A Figura 3 demonstra a cobertura de restaurantes populares no estado, até janeiro de 2023.

Figura 3 - Cobertura dos restaurantes populares no Maranhão



Fonte: MARANHÃO, 2023. Elaboração dos autores.

Em 2020, com a incidência da Covid-19, algumas medidas foram adotadas, frente aos efeitos sociais e econômicos causados pela pandemia: i) definição de um horário exclusivo de atendimento ao grupo de risco, para que esse continuasse sendo atendido pela política; ii) fracionamento dos beneficiários em turnos; iii) substituição do fornecimento de refeições por entrega de cestas de alimentos ou marmitas. Além disso, os serviços foram ampliados para os finais de semana e feriado e no período de isolamento social e restrições ao comércio, houve atendimento exclusivo à população em situação de rua.

Além do subsídio por parte do estado, as empresas contratadas recebem do público que frequenta os restaurantes, o valor de R$1,00 (um real) por almoço e jantar. Nas cozinhas comunitárias, os beneficiários não pagam e são referenciados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). No que se refere ao subsídio do governo pago por cada refeição, o valor varia em torno de R$10,00 (dez reais) a R$ 13,00 (treze reais) no almoço e R$5,00 (cinco reais) por jantar.

A partir de setembro de 2022, os restaurantes do estado passaram a fornecer café da manhã durante a semana e feijoada aos sábados nas unidades da Grande Ilha (capital São Luís e Região Metropolitana). O desjejum custa ao beneficiário R$0,50 (cinquenta centavos) e ao almoço no final de semana, R$1,00 (um real).

Segundo dados da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social do Maranhão (SEDES/MA), órgão que realiza a gestão do programa, em 2022 foram servidas cerca de 21,82 milhões de refeições, distribuídas da seguinte forma: no período de janeiro a março foram servidas 3.717.128 (três milhões, setecentos e dezessete mil, cento e vinte e oito), enquanto de abril a dezembro foram 18.108.676 (dezoito milhões, cento e oito mil, seiscentos e setenta e seis) refeições envolvendo almoço, jantar e café da manhã.

Como resultado das políticas voltadas para a geração de renda e combate à insegurança alimentar e nutricional, em especial a de restaurantes populares, o Maranhão apresentou uma evolução nos indicadores de segurança alimentar e nutricional. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares Contínua (POF) do IBGE, divulgada em setembro de 2020, o Maranhão era o estado com o maior percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional. O levantamento da pesquisa foi feito entre junho de 2017 e julho de 2018.

Ao todo, 62,2% dos domicílios do estado apresentavam situação de insegurança alimentar em algum nível, o que representava mais de 1,3 milhão de residências[22]. Desse valor, 30,9% tinham incidência moderada e grave, percentual maior do que a média do Nordeste (20,5%). Já em 2022, os dados divulgados pela Rede PENSSAN registram o Maranhão como o sexto estado com o maior percentual de pessoas vivendo em situação de insegurança alimentar do país.

4.3.1. Pontos de reflexão sobre a Política de Restaurantes Populares no Maranhão

Apesar dos avanços obtidos, a insegurança alimentar ainda é alta no estado. A IA em seus níveis mais altos (moderada e grave) ainda apresenta-se superior às médias nacional e regional. Neste contexto, destacam-se alguns pontos de atenção mapeados abaixo:

a) Acesso aos restaurantes

A diretriz federal orienta que essa política pública seja universal e não excludente. Ou seja, todos os grupos sociais devem ter acesso ao restaurante popular. Contudo, ao não possuir uma gestão de entrada e utilização, levanta-se o questionamento se o público que necessita desta política é de fato atendido. Ao não haver cadastro, é possível que usuários que não necessitem da utilização destes espaços optem por estes, enquanto o público-alvo é excluído.

Pelos limites desta investigação, recomenda-se que estudos futuros analisem se há exclusão nos atendimentos quando a demanda diária de refeições é maior que o previsto nos restaurantes populares. Em outras palavras, quais são os direcionamentos aos burocratas de nível de rua no âmbito municipal? Há alguma forma de priorização nas filas? Em paralelo, vale ressaltar que conforme foi explorado, a insegurança alimentar é maior nos grupos que vivem nas zonas rurais, assim, questiona-se também se estes grupos frequentam estes espaços e se as políticas públicas transversais do sistema SAN cobrem essa camada. Deste modo, a reflexão também pode direcionar para a pergunta: a

[22] Entram na conta somente os moradores de domicílios permanentes.

localização dos restaurantes populares nas cidades maranhenses é adequada e estratégica pensando no público foco?

b) Custo dos restaurantes

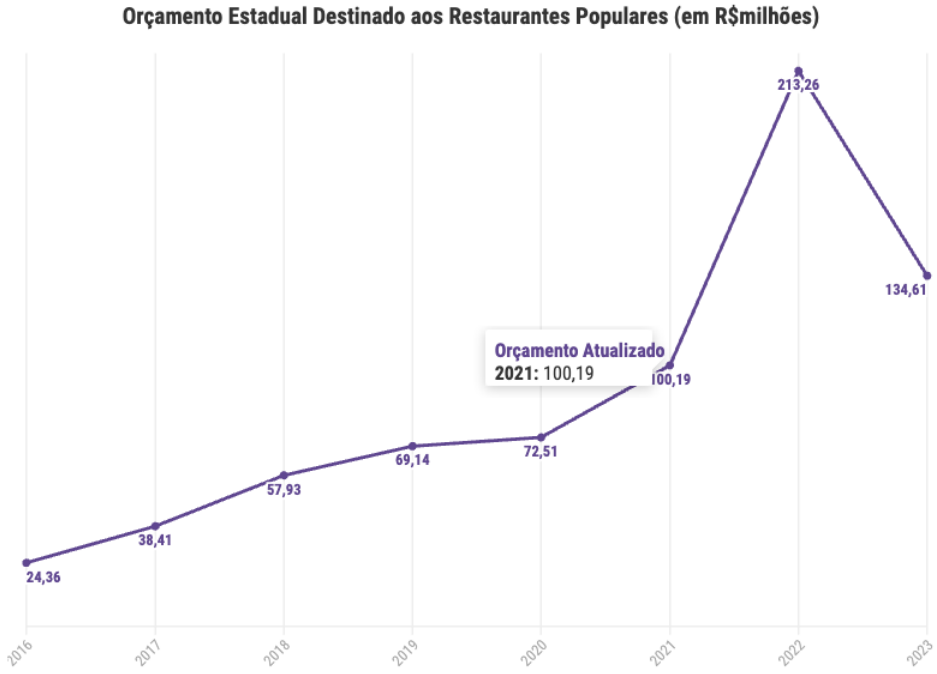
Embora a diretriz federal seja um parâmetro, no Estado do Maranhão, a execução do programa de restaurantes populares se dá exclusivamente pelo governo estadual na alocação dos recursos. Ao ente federativo municipal, cabe a coordenação e implementação desta política pública.

Para fins de financiamento, são utilizados recursos do Fundo de Combate à Pobreza (FUMACOP). A título de comparação, em 2023, o orçamento total do Fumacop é de R$336,00 milhões, enquanto a destinação aos restaurantes é de R$134,60 milhões. Assim, os restaurantes representam 40% do orçamento atual disponível no Fundo.

Como houve redução orçamentária entre 2022 e 2023[23], caso não haja incremento na arrecadação do ICMS, o orçamento para 2023 não é suficiente para cobrir as despesas dos restaurantes, principalmente com o interesse do governo em ampliar a política. Então, parte do orçamento destinado às outras políticas de combate à pobreza deverão ser anulados em favor da política de restaurantes populares, o que aumenta o percentual de consumo do orçamento do Fumacop. Assim, diante da constante ampliação da política, a necessidade orçamentária torna-se cada vez maior em face de um cenário de escassez de recursos (Gráfico 12).

[23] A Lei complementar nº 194/2022 acrescentou o Art. 18-A ao Código Tributário Nacional para considerar como bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo. Considerando que constitui receita do FUMACOP a parcela adicional de arrecadação de até dois pontos percentuais na alíquota do ICMS incidente sobre produtos e serviços supérfluos, as mudanças implementadas pela LC causaram impacto significativo sobre a arrecadação do Fundo: o valor médio da arrecadação caiu de R$ 70 milhões/mês para R$ 16 milhões/mês.

Gráfico 12 - Orçamento destinado aos restaurantes populares, entre 2016 e 2023 (valores em R$milhões)



Fonte: MARANHÃO, 2023. Elaboração própria.

Ademais, há um direcionamento do governo estadual em ampliar este programa, conforme entrevista[24] do governador Carlos Brandão em referência à Campanha da Fraternidade:

> Combater a fome é um desafio global que o Maranhão leva muito a sério. Por isso, esta será uma das prioridades de nosso governo para os próximos 4 anos; um dos pilares de nossas ações. Garantir segurança alimentar e nutricional passa por desenhar estratégias, como: continuar priorizando a educação; investir em programas de distribuição de alimentos; estimular a produção agrícola e a regularização fundiária; gerar emprego e renda. A experiência com os Restaurantes Populares, que já são 170 e servem cerca de 168 mil refeições por dia, está sendo muito bem sucedida. Tanto que a ampliaremos, fazendo com que chegue a todos os municípios maranhenses.

Neste cenário, levanta-se a indagação se o orçamento unicamente estadual é uma forma sustentável economicamente de manutenção e ampliação deste programa. Uma vez que consome grande parte do Fumacop, que conforme citado, teve redução em suas receitas. Assim, reflete-se se não seria interessante o compartilhamento desses custos com municípios - embora haja um contexto desfavorável para estes entes federativos - e/ou de

[24] Entrevista disponível no site Brandão Governador. Campanha da Fraternidade: uma reflexão necessária, fev.2023.

aporte de recursos federais para não onerar o sistema SAN apenas às ações destinadas aos restaurantes populares. Em paralelo, também questiona-se qual é o planejamento e a viabilidade orçamentária do governo estadual do Maranhão para o direcionamento de ampliar para todos os municípios de acordo com declaração dada pelo governador.

c) Monitoramento e avaliação da política pública

Pouco material foi encontrado que proporcionasse uma análise da eficácia, eficiência e efetividade desta política pública. Por ser uma coordenação entre estados e municípios, é essencial que haja um acompanhamento e disponibilização de base de dados que possibilite uma investigação mais profunda sobre os impactos dos restaurantes populares. A título de exemplo, não foi possível averiguar se a diretriz de que 30% dos insumos devem ser oriundos da produção local é de fato atendida nos municípios.

Sobre esse aspecto, é válido ressaltar que houve avanços no que tange ao processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas do Estado do Maranhão. A partir da utilização da nova metodologia de M&A, publicada pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, está prevista a realização de uma avaliação dessa política em seu próximo ciclo de avaliação de impacto.

d) Impacto em restaurantes locais

Segundo relatos de moradores de municípios pequenos, os restaurantes populares acabam impactando o comércio de fornecimento de refeições de preços menores, uma vez que, a população local tende a ter um comportamento de preferência por um menor custo, o que acaba onerando os restaurantes locais que oferecem refeições como marmita e almoços a preços um pouco maiores que os restaurantes populares. Não foi encontrado nenhum material que demonstrasse este impacto, assim, torna-se uma sugestão de pesquisas futuras. Em paralelo, retoma-se ao questionamento do item "a", o público que frequenta os restaurantes populares, sobretudo nos municípios menores, é de fato o público-alvo deste programa?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar uma política pública que esteja em execução permite que se identifique tanto boas práticas quanto lacunas essenciais para um bom funcionamento da política em si. Ao se realizar um esforço de entender sobre um fenômeno complexo como a segurança alimentar, que passou por diversas mudanças contextuais e que tem seus significados pautados em movimentos tanto da sociedade civil quanto também a partir de definições técnicas-científicas e por decisões políticas, conseguimos aprender mais sobre a importância das diferentes forças sociais na construção de pautas relevantes socialmente, o que é, sem dúvida alguma, um aprendizado para se analisar outras políticas e contextos.

Como pode ser visto, entender sobre o fenômeno da fome exige um deslocamento histórico e social aprofundado. As percepções científicas, políticas e sociais acerca desse fenômeno se diferenciavam muito do que é visto hoje. Com a retrospectiva histórica aqui realizada, foi percebido que a fome com suas consequências fisiológicas, inicialmente, era, cientificamente atribuída a fatores raciais e por determinismo geográfico. Houve um grande esforço acadêmico no Brasil para que a fome parasse de ser vista como consequência da debilidade de raças preta, amarela, indíigena e "mulata" e começasse a ser vista como um fator causador de subnutrição com diversas doenças atreladas a isso. E isso no meio científico.

No meio social, era comum até o meio do século XX atribuir a determinadas populações características de serem preguiçosas e impróprias para determinados tipo de trabalho por conta dos sintomas das doenças pelas quais sofriam por toda extensão da vida. Politicamente, a fome foi um fenômeno negligenciado intencionalmente e não-intencionalmente, e milhões de pessoas morreram e enfrentam sofrimentos físicos e psíquicos por conta dessa percepção,

A relação da fome com fatores econômicos, desigualdades sociais, relação com o território demorou a ser feita de maneira robusta e sem reproduzir estereótipos eugênicos. A obra Geografia da Fome de Josué de Castro, dentre outros trabalhos do autor, são referências mundiais para embasar essa mudança de percepção e representam ruptura essencial para que hoje tenhamos conceituações muito mais concretas para entender fenômenos assim, como o próprio conceito aqui apresentado de pobreza multidimensional.

A discussão sobre a fome de modo algum se esgota ou vai se esgotar. Como percebido aqui, são múltiplas as respostas que podem ser dadas a esse fenômeno, e

diversos são os caminhos para tal. Relacionar sociedade, com projetos políticos, com o desenvolvimento social e com as características próprias de cada território nos faz relembrar a importância que Josué de Castro atribui ao conceito da ecologia e da relação pessoa humana com o espaço em que está.

Para a promoção de uma alimentação adequada e saudável, é imprescindível que seja visto pelo o governo como um direito com aplicação de recursos destinados às carências da sociedade, com foco nos desequilíbrios causadores da insegurança alimentar. Assim, inúmeras ações foram observadas e desenvolvidas pelo Governo Federal e Estadual, com objetivo de promover políticas que atendam às mudanças sociais e econômicas.

Apesar dos avanços observados historicamente, ainda há a necessidade de uma mobilização no combate à pobreza e a fome no Brasil, com fortalecimento das instituições, destinação de investimentos e, principalmente, a interação entre os diferentes setores e a valorização das políticas sociais e de saúde.

Com a retomada recente da fome aos patamares dos anos 2000 e o consequente retorno do Brasil ao mapa da fome, essa pauta volta a tomar força e torna-se latente a necessidade de discussão do que se tem pensado para reverter esse quadro no país e em especial no Maranhão, recorte desse estudo. Nesse sentido, os restaurantes compõem uma da diversas ações do governo constantes no Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutrição do Maranhão, este eixo do plano tende a nortear os rumos da garantia da sustentabilidade alimentar e nutricional e a avaliação deste cria condições para acesso a todos ao Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável.

Embora a política federal tenha tido sua elaboração priorizada em anos anteriores, é a partir de 2009 que ações de segurança alimentar ganham destaque no Maranhão. No caso dos restaurantes populares, é a partir de 2017 que há um crescimento exponencial no número destes equipamentos públicos com tendências de aumento durante o governo vigente. Ademais, os restaurantes populares enquanto equipamento público de alimentação e nutrição tendem a ser um programa de governo contínuo, com perspectivas de crescimento, considerando os 217 municípios que compõem o Estado e os 170 restaurantes instalados até o ano de 2022.

Como resultado, o Maranhão apresentou uma evolução nos indicadores de segurança alimentar e nutricional. Em 2020, o Maranhão era o estado com o maior percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional e em 2022, dados registram o Maranhão como o sexto estado com o maior percentual de pessoas

vivendo em situação de insegurança alimentar do país, constatando a importância desta política pública.

Esta pesquisa também levantou pontos de reflexão sobre a política no Maranhão ao questionar se o acesso aos restaurantes é de fato dos grupos que mais necessitam e são público-alvo deste programa; quais serão os rumos dos custos que o oneram grande parte do fundo de destinação desta política, levando-se em consideração que a diretriz é de expansão desses equipamentos; demonstrou-se que há uma lacuna de informações públicas sobre o monitoramento e avaliação deste programa que demonstrem seu real impacto e, por fim, questiona-se qual é o impacto nos comércios de alimentação local onde há restaurantes populares, sobretudo nas cidades menores, neste sentido, tais itens podem ser foco de estudos futuros pela comunidade epistêmica ou pelo próprio governo.

De forma geral, os restaurantes populares são mecanismos essenciais na luta contra a fome e à insegurança alimentar. Este projeto quase secular retoma sua importância com a pandemia e o agravamento do cenário de acesso à uma alimentação adequada no Brasil, entre retrocesso e avanços, a diretriz federal pouco se alterou desde sua criação nos anos 2000, no Maranhão, a execução é toda por parte do governo estadual em parcerias com os municípios. Dado à centralidade deste tema nos dias atuais, reforça-se a importância de uma reanálise e adaptação dos critérios desta política pública, de forma a estar atualizada e contar com informações e dados suficientes para sua avaliação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Manual Programa Restaurante Popular**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf. Acesso em: fev, 2023

BRASIL. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 179, p. 1-2, 18 set. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 164, p. 6-8, 26 ago. 2010b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Relatório da oficina técnica para análise da escala de medida domiciliar da insegurança alimentar.** Brasília, DF, 2010c. (Nota técnica, 128).

BROPP, Camille. **O Legado de Josué de Castro sobre a Maior Calamidade Social.** 2021. Disponível em: https://www.comciencia.br/o-legado-de-josue-de-castro-sobre-a-maior-calamidade-social/ . Acesso em:: janeiro, 2023

BURLANDY, Luciene.. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo**. Scielo. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v14n3/20.pdf

CNC. **Perfil do endividamento das famílias brasileiras em 2022**. Brasília, 2022.

COATES, J. et al. **Commonalities in the experience of household food insecurity across cultures: what are measures missing?** The Journal of Nutrition, Bethesda: American Society for Nutrition - ASN, v. 136, n. 5, p. 1438S-1448S, May 2006. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022316622082670?via%3Dihub. Acesso em: fev. 2023.

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória de um pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. 2008.** Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1489. Acesso em: fevereiro, 2023.

DE CASTRO, Josué; **Geografia da fome : o dilema brasileiro : pão ou aço**. — Rio de Janeiro : Edições Antares, 1984. (Clássicos das Ciências Sociais)

DIEESE. **Metodologia da Cesta Básica de Alimentos**. Disponível em: https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica.pdf

GODOYY, KC, Sávio KEO, Akutsu R de C, Gubert MB, Botelho RBA. **Perfil e situação de insegurança alimentar dos usuários dos Restaurantes Populares no Brasil.** Cad Saúde Pública [Internet]. 2014Jun;30(Cad. Saúde Pública, 2014 30(6)):1239–49. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/VZBBfw5r4M7G7Ttq6HhX3sp/abstract/?lang=pt#

GONÇALVES, Maetê Pedroso; CAMPOS, Silvana Terezinha de; SARTI, Flavia Mori. **Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: uma análise do Programa de Restaurantes Populares**. Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 1, n. 1, 2011.

HAACK, Adriana et al. Políticas e programas de nutrição no Brasil da década de 30 até 2018: uma revisão da literatura. **Comun. ciênc. saúde**, p. [126-138], 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 – POF**. Rio de Janeiro, 2019.

FOGAGNOLI, Marcela. **O SAPS e a boa alimentação: o Serviço de Alimentação da Previdência Social e os trabalhadores (1940-1950).** Anais do XXVI Simpósio Nacional de História–ANPUH, 2011.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social. **Avaliação das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional - 2020**. São Luís, 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social. **II Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão**. São Luís, 2021.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa**. São Luís, 2023. Disponível em: seplan.ma.gov.br. Acesso em: fevereiro, 2023.

MARANHÃO. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Diagnóstico Socioeconômico do Estado do Maranhão**. São Luís, 2023.

MORAES, Verena Duarte de; MACHADO, Cristiani Vieira; MAGALHÃES, Rosana. **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda (2006-2016).** Ciência & Saúde Coletiva, v. 26, p. 6175-6187, 2021

MORAIS, Dayane de Castro; SPERANDIO, Naiara; PRIORE, Silvia Eloiza. **Atualizações e debates sobre Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em:https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Ebook-Atualizações-e-debates-sobre-Segurança-Alimentar-e-Nutricional-1.pdf

_____. **PNAD. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2013.** Rio de Janeiro, 2014.

KEPPLE, A. W. **Relatório do produto 01:** documento técnico contendo análise reflexiva sobre o conjunto dos principais resultados dos estudos realizados pela SAGI a respeito

dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional - PAA e cisternas. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, 2010.

LIMA, Eronides da Silva. **Mal de fome e não mal de raça: gênese, constituição e ação política da educação alimentar no Brasil, 1934-1946**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000

OLIVEIRA, Juliana Theodora Cunha et al. **Government-subsidized restaurants as promoters of the realization of the human right to adequate food: proposal of an evaluation model.** Revista de Nutrição, v. 32, 2019.
PADRÃO, SUSANA MOREIRA; AGUIAR, ODALEIA BARBOSA DE. **Restaurante popular: a política social em questão.** Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 28, 2018.

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SEGALL-CORRÊA, A. M. **Food insecurity measurement and indicators.** Revista de Nutrição, Campinas: Pontifícia Universidade Católica - PUC-Campinas, v. 21, p. 15-26, jul./ago. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rn/a/mfgJyKLc9HP7nXLRX5fH3Fh/. Acesso em: fev. 2023.

PLANALTO. Cartilha **Direito Humano à Alimentação Adequada - Faça Valer.** Disponível em http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/folder-direito-humano-a-alimentacao-adequada#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20direito,fundamentais%2C%20como%20sa%C3%BAde%20e%20educa%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: fevereiro, 2023.

REDE PENSSAN. VIGISA**N. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2020. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: fev. 2023.

SILVA, Alberto Carvalho da. D**e Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição.** Estud av [Internet]. 1995Jan;9(Estud. av., 1995 9(23)):87–107. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/QjM4tDxH67FXSf7dvJ5k5qN/?lang=pt#

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional:** projetos, descontinuidades e consolidação. 2014.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em fevereiro 2023

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula.** Revista de Nutrição, v. 18, p. 439-457, 2005.

XIMENES, Verônica Morais; MOURA JÚNIOR, James Ferreira; CRUZ, Janaína Miranda; da SILVA, Lorena Brito; SARRIERA, Jorge Castellá. ***Pobreza multidimensional e seus aspectos subjetivos em contextos rurais e urbanos nordestinos***. Estudos de Psicologia. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/epsic/a/L9nhDkCQxgmqkQhJXVFdLvr/abstract/?lang=pt. Acesso em fevereiro, 2023.