

Março, 2023

BPC Policy Brief V. 13 N. 04

BPC Policy Brief

Caderno BRICS-Urbe

GENTE QUER COMER (BEM): subnutrição e desigualdade no município de Duque de Caxias



Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center é dedicado ao estudo dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e demais potências médias, e é administrado pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI), em colaboração com o Instituto Pereira Passos (IPP).

Todos os *briefs* tem sua publicação condicionada a pareceres externos. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor(a)(es)(as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

Equipe BPC

SUPERVISOR GERAL

Ana Garcia

COORDENADORA ADMINISTRATIVA

Lia Frota e Lopes

EDITORAÇÃO E DESIGN

Luiz Segreto

Karla Costa

ESTAGIÁRIA

Maria Carolina Cassella

BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas BRICS
R. das Laranjeiras 307, 3 andar, Laranjeiras, RJ.
Rio de Janeiro, Brasil - Cep. 22240-004
Contato. (+55 21) 2535-0447
www.bricspolicycenter.org / bpc@



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

Equipe Projeto

SUPERVISOR GERAL

Sérgio Veloso

AUTORES

Luis Felipe Herdy

Gabriela Ribeiro

BPC Policy Brief V. 13 N. 04

Março/2023.

Rio de Janeiro. PUC - BRICS Policy Center

ISSN: 2318-1818

10p ; 29,7 cm

Palavras-chave:

1. Segurança Alimentar e Nutricional; 2. Pandemia COVID-19; 3. Desigualdade.





Sumário

Introdução	04
Histórico da SAN no Brasil e no município de Duque de Caxias.....	05
Desigualdades	07
Referências Bibliográficas	09

GENTE QUER COMER (BEM): subnutrição e desigualdade no município de Duque de Caxias

Elaborado por
Luis Felipe Herdy e
Gabriela Ribeiro

Introdução

Ao tratarmos do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), alcançamos o âmago de um dos mais fundamentais direitos humanos: o direito à alimentação em quantidade e qualidade suficientes para a nutrição plena de um indivíduo. Inúmeros aspectos, todavia, influenciam a capacidade do acesso pleno à este direito, limitando-o em inúmeros casos. Estes aspectos podem passar por elementos culturais, hábitos de consumo ou inacessibilidade derivada de fatores econômicos, dentre outros.

Especialmente pungente, todavia, é o quadro vivenciado no contexto da pandemia de Covid-19, onde mais de 55% dos lares brasileiros vivenciaram algum grau de insegurança alimentar nos três últimos meses, retrato da fome no país, atingindo quase 117 milhões de pessoas em insegurança alimentar e 19 milhões de pessoas passando fome (GRANDA, 2021). Ademais, considerar a Segurança Alimentar e Nutricional a partir de elementos constituintes e constitutivos da desigualdade faz-nos enxergar precisamente o como o direito à alimentação é desproporcionalmente distribuído ao redor de diferentes categorias e espaços, sobretudo tendo em vista as enormes disparidades no acesso à renda e trabalho, que inclusive podem perpassar questões raciais e de gênero.

Assim, além de discussões teóricas referentes à Segurança Alimentar e Nutricional e à desigualdade, apontamentos referentes ao quadro brasileiro serão acrescentados de uma análise mais específica do contexto do município de Duque de Caxias, tanto em uma perspectiva de inserção nas políticas ao redor da SAN quanto do quadro pandêmico, especialmente problemático no contexto do acesso à alimentação de qualidade.

Sobre o conceito de Segurança Alimentar:

Segundo a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (2006, p. 4),

Todo mundo tem direito a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente. Isso é Segurança Alimentar e Nutricional. Ela deve ser totalmente baseada em práticas alimentares promotoras da saúde, sem nunca comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Esse é um direito do brasileiro, um direito de se alimentar devidamente, respeitando particularidades e características culturais de cada região.

Assim percebida, a Segurança Alimentar e Nutricional diretamente mobiliza a necessidade de políticas públicas que assegurem tais práticas alimentares promotoras da saúde. A incapacidade de atingir um quadro de SAN constitui, segundo a mesma lei (Op. cit.) um quadro de Insegurança Alimentar: A Maré é um dos maiores complexos de favelas do Rio de Janeiro, abrigando 9% de toda a população residente em favelas da cidade, com cerca de 140 mil habitantes. Mesmo assim,

possui um dos piores IDHs da cidade e uma estrutura sanitária deficitária.

(...) situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser detectadas a partir de diferentes tipos de problemas, tais como fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, estrutura de produção de alimentos predatória em relação ao ambiente e bens essenciais com preços abusivos e imposição de padrões alimentares que não respeitem a diversidade cultural.

A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos em qualidade e quantidade suficientes, sem o compromisso ao atendimento de outras necessidades alimentares e respeitando a diversidade cultural em um quadro ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável, sustenta a noção de SAN (Ibid.). A mesma lei destaca tal direito como parte dos direitos fundamentais da humanidade, enquanto condição necessária e essencial para que todos os seres humanos, “de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, existam, desenvolvam suas capacidades e participem plenamente e dignamente da vida em sociedade” (Ibid., p. 5).

Histórico da SAN no Brasil e no município de Duque de Caxias:

Com debates orientados perante ações públicas surgindo nos anos 1930, diversos programas e ações governamentais ao redor do combate à fome e às desigualdades sociais foram criados e extintos no decorrer no século XX. Apenas na década de 1980 e no início dos anos 1990 o conceito de SAN passou a ser incorporado nas políticas governamentais brasileiras, após o surgimento oficial do termo em 1985 com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que destacava o atendimento às necessidades alimentares populacionais e ao alcance da autossuficiência na produção de alimentos. Em 1986, com a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, o conceito de SAN passou a incorporar a dimensão nutricional a partir da consagração da alimentação como direito de cidadania (MARANO et al, 2021).

Em 1993, a SAN passaria a ser debatida como política pública, ainda que a passos lentos. Foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e elaborada a primeira proposta de Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Em 1995, contudo, o CONSEA seria extinto. Na sequência, debates referentes à SAN perdurariam no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. Em 1998, o Ministério da Saúde enfim criaria a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), incorporando aspectos da SAN. Um marco importante viria em 2003, com a recriação do CONSEA a nível nacional, mobilizando processos estaduais, municipais e comunitários. Em 2006, a publicação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), buscando assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (Ibid.).

No escopo de Duque de Caxias, a LOSAN foi criada em 2007 e o CONSEA em 2005. No mesmo ano, foi criado um órgão governamental específico para questões relativas a SAN, o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (DESANS), diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito.

É importante realçar que a efetivação de uma política pública eficiente em termos de SAN demanda a ação municipal, a partir da consideração pela importância “das iniciativas setoriais da agricultura, saúde, educação e assistência social, entre outras, a efetivação do SISAN exige intervenções governamentais e não governamentais pautadas tanto na articulação vertical quanto horizontal” (Ibid., p. 4). Ou seja, a intersetorialidade deve ser construída no cotidiano municipal, a partir de ações articuladas e coordenadas tanto pelo governo quanto pela sociedade mais amplamente. Duque de Caxias buscou agir nesse sentido, com inclusive antes da publicação do Decreto Federal de 2010 o DESANS agindo para efetivar o SISAN através do 1º Encontro de Gestores Municipais (Ibid.).

A adesão ao SISAN foi, assim, um marco importante para o município de Duque de Caxias. Após, técnicos do DESANS buscaram construir um plano municipal, publicado em dezembro de 2016. “As principais expectativas após a adesão ao SISAN por parte dos técnicos e do CONSEA de Duque de Caxias eram o fomento à participação social, o fortalecimento da intersetorialidade e o acesso aos recursos federais, visto que no âmbito federal a política de SAN ainda era valorizada e incentivada, e as instâncias nacionais (CAISAN e CONSEA) ainda estavam atuantes para o alcance do DHAA”, mas “naquela

conjuntura política já eram escassos os editais de incentivo à implantação de novos equipamentos de SAN, como bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, feiras etc” (Ibid., p. 6).

Igualmente importante é destacar que “a Constituição de 1988 estabeleceu como base legal a isonomia de direitos. Entretanto, a desigualdade na utilização desses direitos se manteve devido aos diferentes padrões de democracia no cotidiano. Sua retomada no país, trazendo a experiência da saúde, se deu a partir dos limites identificados pela democracia representativa parlamentar, em que foram criados os conselhos e as conferências que passaram a ser exemplos seguidos por outros setores” (Ibid.).

Ainda relevante é o fato de que o Brasil “vivenciou uma frutífera e vigorosa trajetória de construção dessa Política entre os anos de 2003 e 2016, ano em que, após o impedimento da presidente Dilma Rousseff, sucedeu-se uma série de iniciativas de desmonte e ataques ao DHAA em todo o território nacional” (MORGADO et al, 2022, p. 2). Tal esvaziamento deu-se especialmente com o esvaziamento e a desconstrução de programas de SAN com o congelamento de gastos sociais por 20 anos, culminando no governo de Jair Bolsonaro, que em 2019 extinguiu o CONSEA e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Ibid.).

No contexto pandêmico, a Feira Popular de Agricultura Familiar de Duque de Caxias foi suspensa, mas o Desans realizou contato telefônico com agricultores para elaborar um material de divulgação em redes sociais para divulgar a venda desta importante forma de melhores acessos nutritivos, com os agricultores passando a fazer entregas dos seus produtos (CONSEA-RJ, 2020). Vale também destacar o papel da sociedade civil na pressão aos governos. Em Duque de Caxias, conselhos municipais e outras organizações da sociedade civil encaminharam denúncias ao Ministério Público, buscando fazer com que o governo implemente ações para superar as dificuldades das populações mais vulneráveis em termos de acesso aos alimentos. A sociedade civil também criou comitês, acompanhou ações de alimentação escolar e apoiou agricultores locais (Ibid.).

No quadro brasileiro mais amplo, além da característica da insegurança alimentar a partir da falta de alimentos, também devemos destacar a mesma derivada das altas taxas de obesidade. Um estudo publicado em 2020 (SANTANA et al) realizado em Duque de Caxias por 5 anos destacou que houve aumento significativo do excesso de peso entre os mais novos (20,1% para 49,5%), os de cor preta ou parda (22,2% para 37,3%), os que tinham renda per capita de até ½ salário mínimo (13,6% para 32,5%) e os que apresentavam insegurança alimentar moderada e grave (9,2% para 36,3%) entre 2005 e 2010. Isto demonstra o como categorias já sujeitas a inúmeros problemas na vida cotidiana, como a partir do recorte de raça, são especialmente atingidos por quadros como o da insegurança alimentar, nas suas diversas facetas. O mesmo pode ser dito sobre famílias cujos maiores (ou únicos) provedores eram analfabetos ou não tinham completado o ensino fundamental (SALLES-COSTA et al, 2008).

Além da obesidade, a questão da falta de alimentos é igualmente pungente, como no relato de Marta Benedito, moradora do bairro de Capivari, de Duque de Caxias: “É triste ver um filho pedir um biscoito e não ter dinheiro para comprar” (DEISTER, 2019). Ainda, segundo a Ação da Cidadania, organização que atua em 21 estados e possui 261 comitês, “s municípios de Duque de Caxias, Belford Roxo, Nova Iguaçu e os bairros de Campo Grande e Santa Cruz, no município do Rio, estão entre os locais com alto índice de insegurança alimentar, situação de quem não tem garantia de acesso a quantidades suficientes de comida saudável e nutritiva para sobreviver” (Ibid.).

Tal quadro é ainda mais problemático no contexto da ausência de aulas presenciais, uma vez que a alimentação escolar é central (LONDRES, 2020). Visando responder a questões deste tipo, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Duque de Caxias realizou em maio de 2022 uma oficina para elaborar um 2o Plano Municipal de SAN, com 60 pessoas da sociedade civil e do poder público municipal (TV PREFEITO, 2022). A pandemia foi, como citado, um duro golpe nacional (e internacional), especialmente pois o estoque de comida brasileiro era consideravelmente baixo. Enquanto a FAO, agência da ONU que trata da alimentação, recomendava em torno de 3 ou 4 meses de estoque, o Brasil possuía apenas 10 dias.

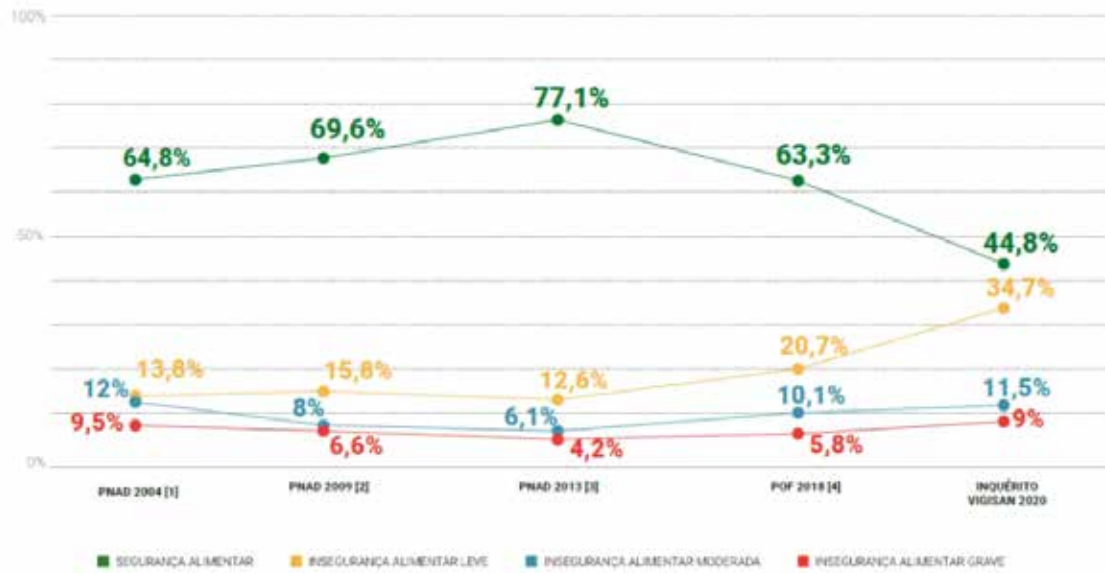
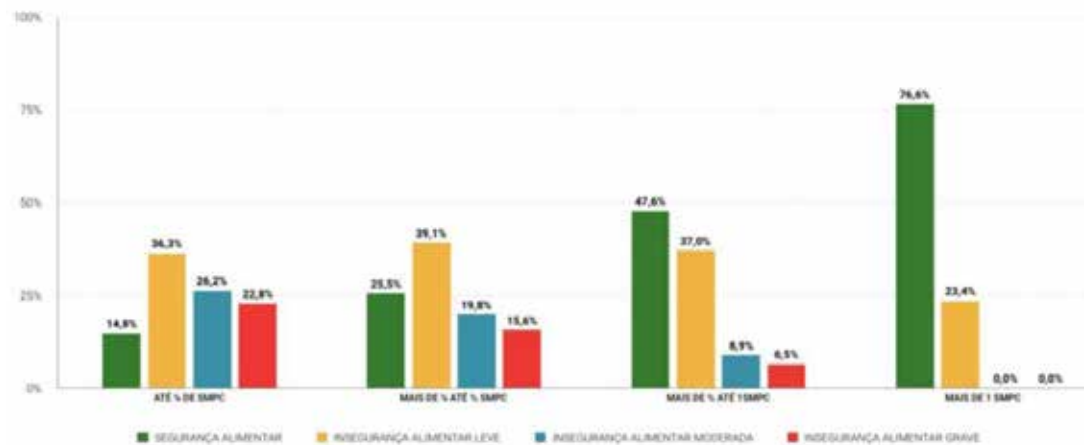
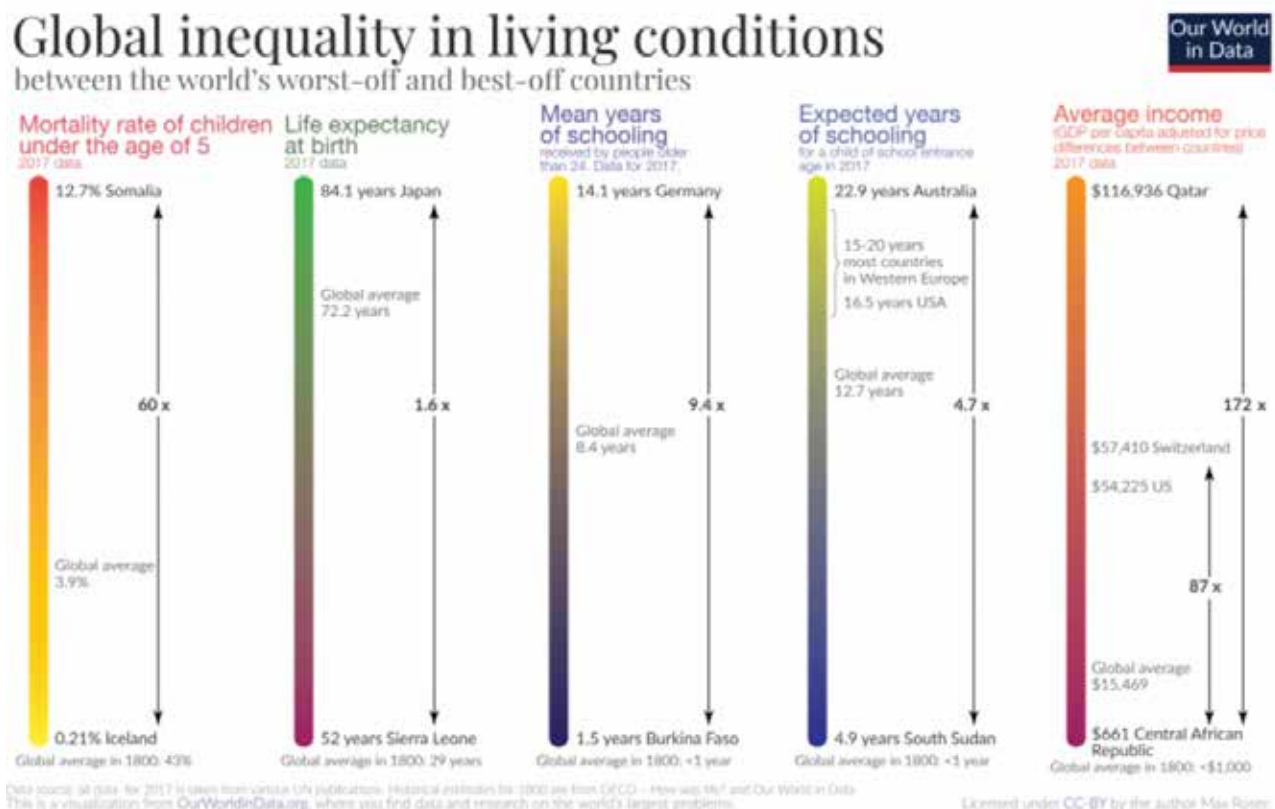


Figura 5 - Distribuição percentual dos níveis de Segurança/Insegurança Alimentar segundo as categorias de renda familiar mensal per capita (múltiplos de salário-mínimo – SMPC). VigISAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020.



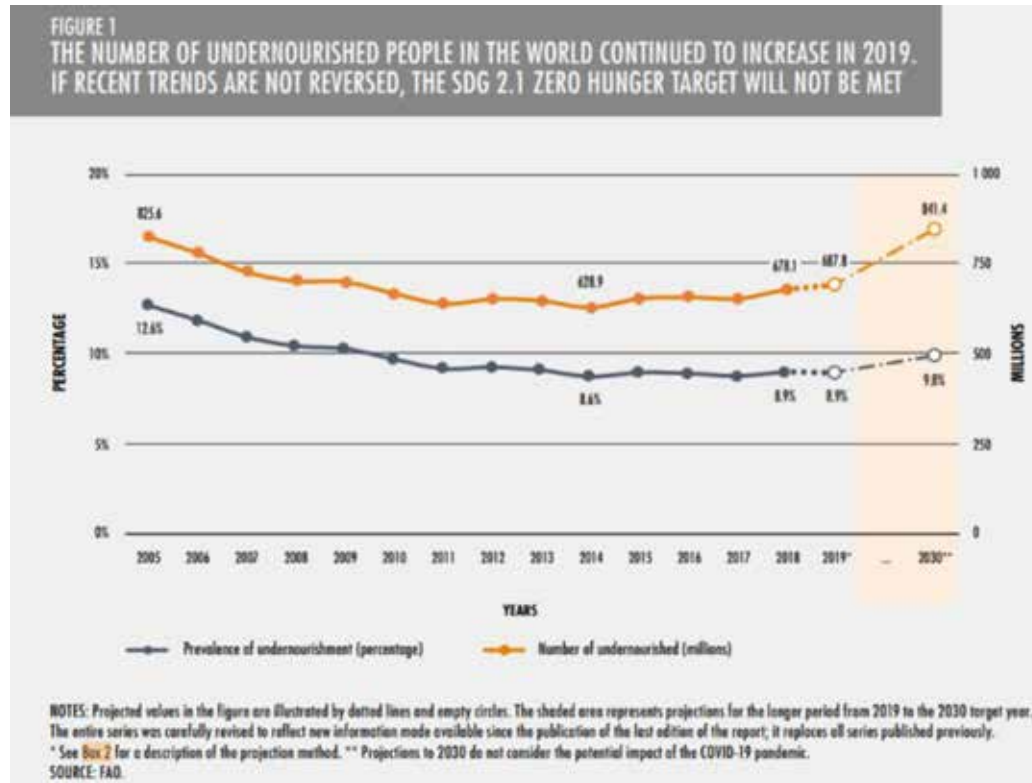
Desigualdades

Devemos acentuar que este contexto está inserido em um quadro de enormes desigualdades ao redor do mundo, nas mais diversas áreas: (GOSH, 2019).

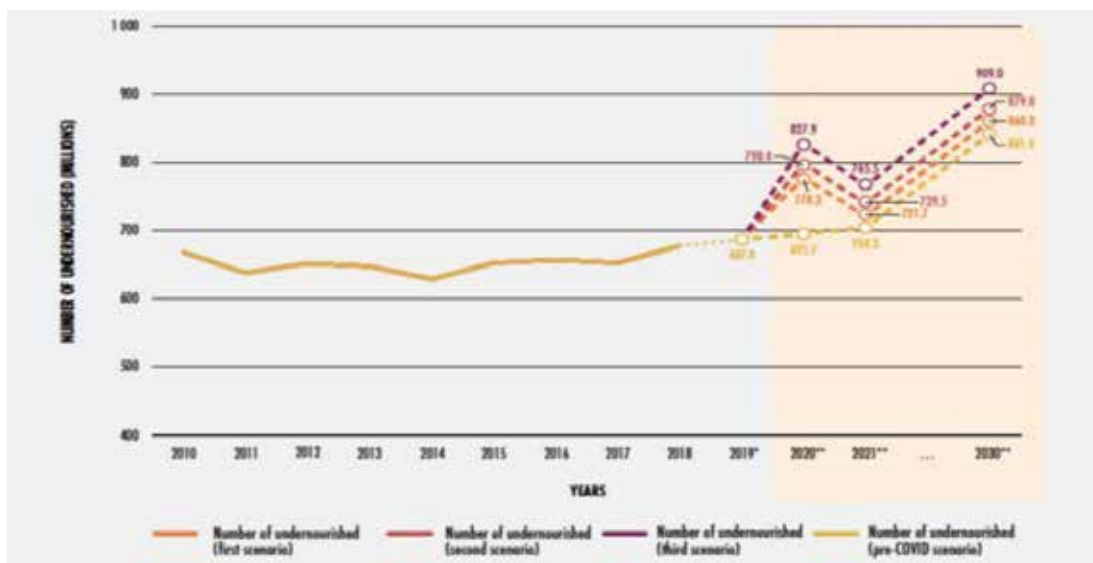


GENTE QUER COMER (BEM): subnutrição e desigualdade no município de Duque de Caxias

A subnutrição é igualmente um problema global: (Ibid.).



Em 2019, mais de 2 bilhões de pessoas apresentavam quadros de insegurança alimentar, com 1.25 bilhões em insegurança alimentar moderada e 746 milhões em insegurança alimentar grave, segundo a FAO. O cenário pandêmico ampliou estas preocupações, como citado: (Ibid.).



Devemos destacar que quadros de insegurança alimentar grave são ainda maiores segundo o perfil da população mais vulnerável e local. A chance de sofrer de IA grave é 11,1% maior em mulheres; 10,7% em pessoas pretas ou pardas; 14,7% em pessoas sem escolaridade ou Ensino Fundamental incompleto; pessoas com trabalho informal; pessoas desempregadas; e pessoas em área rural e sem disponibilidade de água.

Charles Tilly (1998) é aqui profundamente relevador, destacando as desigualdades duráveis entendidas a partir da formação e reprodução das diferenças entre pares categóricos (homem/mulher, negro/branco, cidadão/estrangeiro) disponíveis na sociedade que vão sendo reconfigurados e institucionalizados.

Ele também aponta mecanismos que favorecem a instalação das desigualdades categóricas: a exploração (monopólio de recursos) e o acúmulo de oportunidades; e mecanismos que generalizam a sua influência: de emulação (reprodução de modelos organizacionais estabelecidos. Mostra como uma organização se reproduz imitando modelos de desigualdade que já obtiveram sucesso) e adaptação (rotinização desses modelos que sustentam os mecanismos anteriores através da

GENTE QUER COMER (BEM): subnutrição e desigualdade no município de Duque de Caxias

generalização de sua influência. Assumem e reproduzem as hierarquias existentes). Tilly inclusive destaca a nutrição como um modelo ideal para pensar a desigualdade categórica, especialmente porque o bem-estar humano está ligado à alimentação (Ibid.).

Referências Bibliográficas:

Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN - com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União 2006; 18 set.

Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (Consea-RJ). Burlandy, L; Kraemer, F. B.; Castello Branco, T.; Lopes, T; Machado, R; Gollo. A (orgs). O acesso à alimentação e os desafios para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional em tempos de Covid-19: as ações dos Conselhos de Segurança Alimentar e

Nutricional do Estado do Rio de Janeiro e das organizações da Sociedade Civil que atuam nesses conselhos. Rio de Janeiro: Consea-RJ, 2020.

DEISTER, Jaqueline. Prato vazio: a fome que não é "fake" no Brasil. Brasil de Fato. Rio de Janeiro, 2019.

GRANDE, A. Pesquisa revela que 19 milhões passaram fome no Brasil no fim de 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/pesquisa-revela-que-19-milhoes-passaram-fome-no-brasil-no-fim-de-2020>>.

IMAN, Gosh. The Global Inequality Gap, and How It's Changed Over 200 Years. 2019. Disponível em: <<https://www.visualcapitalist.com/global-inequality-gap/>>.

LONDRES, Flávia. Sem volta às aulas, como fica a alimentação escolar? Estadão. 2020.

MARANO, Daniele; MORGADO, CAROLINE MARIA DA COSTA ; FRANCO, AMANDA DA SILVA ; JOIA, IZABEL CRISTINA OLIVEIRA DA SILVA . Relato de Experiência: percurso e desafios para adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. DEMETRA: ALIMENTAÇÃO, NUTRIÇÃO & SAÚDE , v. 16, p. e50901, 2021.

Morgado, Caroline Maria da Costa, Juliana Pereira Casemiro, e Larissa Maia da Cruz. Estratégias, Oportunidades E Desafios Do Processo De construção De Um Plano Municipal De Segurança Alimentar E Nutricional. Segurança Alimentar e Nutricional 29, no. 00 (março 31, 2022): e022002. Acessado julho 11, 2022. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8666690>.

SALLES-COSTA, R.; PEREIRA, R.A.; VASCONCELLOS, M.T.L.; et al. Associação entre fatores socioeconômicos e insegurança alimentar: estudo de base populacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil. Revista de Nutrição. v. 21, p. 99s-109s, 2008.

Santana, D.D, Barros, E.G, Salles-Costa, R, Veiga, G.V. Mudanças na prevalência de excesso de peso em adolescentes residentes em área de alta vulnerabilidade a insegurança alimentar. Cien Saude Colet [periódico na internet] (2020/Out). [Citado em 10/07/2022]. Está disponível em: <http://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/mudancas-na-prevalencia-de-excesso-de-peso-em-adolescentes-residentes-em-area-de-alta-vulnerabilidade-a-inseguranca-alimentar/17806?id=17806&id=17806&id=17806>

TILLY, Charles. Durable inequality. Berkeley, University of California Press, 1998.

TV PREFEITO. Duque de Caxias realiza Oficina para elaboração do 2º Plano Municipal de Segurança Alimentar Nutricional, 2022.



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas BRICS
R. das Laranjeiras 307, 3 andar, Laranjeiras, RJ.
Rio de Janeiro, Brasil - Cep. 22240-004
Contato. (+55 21) 2535-0447

