

ENSAIO

# “É preciso comer com esperança”: a população em situação de rua e o aumento da fome no Brasil.

*"It is necessary to eat with hope": Brazil's homeless population and the increase in hunger.*

Mariana Tarricone Garcia<sup>1</sup>

## Resumo

Nos últimos anos as condições sociais da população brasileira têm se deteriorado, revelando um importante cenário de desemprego, insegurança alimentar e fome. A partir de 2016, o estado brasileiro iniciou um desmonte de políticas públicas de combate à fome, se intensificando ainda mais a partir de 2019. Apesar de ser evidente o aumento considerável da população em situação de rua, a fome entre essa população sequer é mensurada. Os direitos da População em Situação de Rua são constantemente violados, entre eles o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, garantido constitucionalmente a partir de 2010. O artigo discute o aumento da pobreza, insegurança alimentar, fome e vulnerabilidade social, especialmente nos grandes centros urbanos brasileiros.

**Palavras-chave:** Pessoas em Situação de Rua, Segurança Alimentar, Fome, Política Pública, Pobreza.

## Abstract

In recent years, the social conditions of the Brazilian population have deteriorated, revealing a significant scenario of unemployment, food insecurity, and hunger. Since 2016, the Brazilian state began dismantling public policies to combat hunger, intensifying even more after 2019. Although the considerable increase in the homeless population is evident, hunger among this population is not even measured. The rights of the Homeless Population are constantly violated, including the Human Right to Adequate and Healthy Food, which was constitutionally guaranteed in 2010. The article discusses the increase in poverty, food insecurity, hunger, and social vulnerability, especially in large Brazilian urban cities.

**Keywords:** Homeless Persons, Food Security, Hunger, Public Policy, Poverty.

*“É a fome da comida e a fome de sentido de vida.*

*É preciso comer com esperança.*

*Com uma mão você dá o pão e com a outra mão você luta.”*

(Padre Júlio Lancelotti)

Este ensaio discute o aumento da pobreza, insegurança alimentar, fome e vulnerabilidade social, especialmente nos grandes centros urbanos brasileiros.

A alimentação é reconhecida como um direito social, garantido constitucionalmente a partir de

2010, pela Emenda Constitucional 64, de 2010<sup>1</sup>. Essa inclusão representou uma conquista histórica fruto da mobilização social e colocou a alimentação como um dever do Estado<sup>2,3</sup>. Neste ensaio, a fome é abordada como expressão da violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Como ressalta Sipioni et al.<sup>4</sup>, a fome pode se manifestar tanto pela obesidade quanto pela desnutrição. O acesso, ainda que não permanente, a alimentos de baixa qualidade (densos em energia, mas pobres em alguns macros e micronutrientes) pode levar os indivíduos a carências nutricionais importantes, concomitantemente ao excesso de peso e suas consequências à saúde.

Josué de Castro, médico, sociólogo e autor do clássico Geografia da Fome<sup>5</sup>, teve enorme contribuição para a produção de conhecimento sobre a fome e para a inclusão desse tema como prioridade de discussão

<sup>1</sup> Mariana Tarricone Garcia (mariana.garcia@isaude.sp.gov.br). Nutricionista, Mestre em Nutrição em Saúde Pública e Doutora em Saúde Pública (Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo/ USP). Pesquisadora Científica III no Instituto de Saúde - SES/SP Brasil.

mundial<sup>6</sup>. Ele dizia que a fome é um fenômeno político, produto da ação humana, e não de fenômenos naturais ou climáticos, e inseriu a discussão da Nutrição em uma vertente social, ampliando a discussão da área para análises conjunturais políticas<sup>6</sup>. Em 1967, o autor discutia o fenômeno da “fome oculta”, o que nos remete à evidente relação atual entre a obesidade, a insegurança alimentar e o consumo de alimentos ultraprocessados<sup>7</sup>. Castro<sup>8</sup> analisou a “fome parcial (...)”, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias.” (p. 17).

No Brasil, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) teve como marco legal a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)<sup>9</sup>, aprovada em 2006, que define em seu artigo 3º:

*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.*

O conceito de segurança alimentar inclui disponibilidade, acesso e utilização como as três dimensões principais que descrevem esta condição<sup>10</sup>. A disponibilidade de alimentos se refere ao abastecimento de alimentos a uma região ou comunidade. O acesso aos alimentos diz respeito à capacidade de um indivíduo ou uma família de adquirir alimentos, seja por meio de compras ou produção própria. Já a utilização descreve o processo de conversão dos alimentos em nutrientes, que pode ser afetada por enfermidades e outras condições frequentes em locais onde o saneamento é comprometido<sup>11</sup>.

A SAN é considerada um requisito básico para a afirmação plena do potencial de desenvolvimento

físico, mental e social de todo ser humano<sup>12</sup>. Ainda segundo Valente<sup>13</sup>, a questão da alimentação não pode ser abordada exclusivamente em relação ao acesso à renda, à disponibilidade de alimentos ou ao estado nutricional. O autor discorre:

*“(...) o ato de se alimentar e alimentar familiares e amigos é uma das atividades humanas que mais reflete a enorme riqueza do processo histórico de construção das relações sociais que se constituem no que podemos chamar de ‘humanidade’, com toda a sua diversidade, e que está intrinsecamente ligado à identidade cultural de cada povo ou grupo social” (p. 53).*

Desde a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em 1996, a evolução do conceito de SAN, no Brasil e no mundo, aproxima-se, cada vez mais, da abordagem de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), incorporando princípios e ações essenciais para a garantia da realização do DHAA<sup>14</sup>.

Historicamente a SAN tem sido avaliada com base no número de indivíduos em situações de escassez de alimentos ou de fome. Entretanto, sabe-se que existem diversos processos de determinação da SAN, que podem ser organizados em três níveis: domésticos/fatores individuais, comunidade/fatores regionais e fatores nacionais/internacionais<sup>15</sup>.

A SAN é um objetivo de ações e políticas públicas, mas que está subordinada a dois princípios: o direito humano à alimentação adequada e à soberania alimentar<sup>16</sup>. A LOSAN, além de ter definido um conceito abrangente de SAN, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), organizou o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a realização das Conferências de SAN<sup>9</sup>. O CONSEA foi formalmente criado em 1993 e extinto em 1995, sendo substituído pelo Conselho de Comunidade Solidária, no âmbito do programa de mesmo nome<sup>17</sup>. É com a LOSAN que o CONSEA foi recriado e se tornou um órgão central ao controle social, sendo um espaço

de diálogo, mobilização e construção das políticas de SAN, assegurando a articulação entre o governo e a sociedade civil<sup>18</sup>.

Com a promulgação da LOSAN em 2006, foi criado o SISAN, sistema público que tem como propósito formular e implementar políticas, planos, programas e ações, bem como realizar seu acompanhamento, monitoramento e avaliação, contando com esforços integrados do poder público e da sociedade civil organizada, para a garantia do DHAA<sup>1,3</sup>.

A participação social nas instâncias governamentais é uma forma de integrar a mobilização e a participação popular nas decisões que dizem respeito à elaboração de políticas e programas de SAN, de modo a garantir maior democracia nesses processos, compreendendo que a democracia é questão histórica na mobilização e na construção das políticas neste campo<sup>17</sup>. Ou seja, significa levar em consideração que a institucionalização da SAN não garante por si só sua concretização. Assim, a ideia de integrar a participação social na construção da política de SAN é contribuir tanto para sua formulação, como para acompanhamento e monitoramento de programas, projetos e ações de SAN<sup>3</sup>.

De acordo com a LOSAN, marco da regulação e institucionalização da SAN, a adesão de estados e municípios ao SISAN deve contar com a formação de conselhos de SAN, compostos por um terço de representantes da sociedade civil e dois terços do governo, com atribuições semelhantes ao CONSEA nacional<sup>9</sup>. Como mencionado, o CONSEA nacional foi extinto em 2019, criando um entrave central não apenas à participação social, mas à continuidade na consolidação da SAN e do DHAA no País.

O CONSEA tinha como atribuições: convocar a Conferência Nacional com parâmetros de composição, organização e funcionamento; propor diretrizes e prioridades da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), assim como articular, acompanhar e monitorar a implementação de suas ações; definir, junto à Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN),

critérios e procedimentos de adesão ao SISAN; instituir mecanismos de articulação com órgãos e entidades análogas de SAN nos estados e municípios, de modo a contribuir para sua articulação no SISAN; mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações de SAN<sup>9</sup>.

A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é a instância responsável pela avaliação do SISAN, assim como pela indicação das diretrizes e prioridades da PNSAN e do PLANSAN ao conselho nacional. As conferências estaduais e municipais precedem a conferência nacional e são igualmente espaços de discussão e avaliação das diretrizes e prioridades relativas à política de SAN e ao SISAN<sup>17</sup>.

O SISAN deve ser propulsor e articulador desses espaços de participação, garantindo as condições (inclusive com recursos financeiros) de participação social na definição da política de SAN, em que as demandas e mobilizações da sociedade possam se expressar. É central ainda que esses espaços de participação possam garantir principalmente a inclusão de grupos diretamente afetados pela PNSAN e suas ações, assim como é importante que possam estar articulados a outros espaços e conselhos relacionados ao tema<sup>17</sup>.

Além da participação social, outro princípio fundante do SISAN é a intersectorialidade, ou seja, esse sistema prevê a integração de políticas de diferentes setores em torno da promoção da SAN e do DHAA<sup>19</sup>.

A intersectorialidade é um princípio fundamental da compreensão da SAN. Significa reconhecer a importância da diversidade de setores para a elaboração de políticas e ações articuladas e coordenadas, neste caso, sobre o complexo fenômeno da alimentação, tendo em vista a importância de se superar a lógica predominante setorial e desarticulada<sup>20</sup>. Institucionalmente, a intersectorialidade resultou na criação da CAISAN.

A intersectorialidade é princípio fundamental da SAN e se expressa em uma racionalidade mais integrada para o desenvolvimento de ações e políticas públicas, pelo esforço de superar a tradicional lógica setorializada da política institucional. Ou seja, implica a articulação dos diversos agentes da sociedade civil e do governo, assim como na articulação das diferentes

esferas governamentais. Sua operacionalização demanda a elaboração pactuada de intervenções estratégicas que integrem e transcendam os programas setoriais, em vista de um projeto integrador (como a SAN, por exemplo)<sup>20</sup>.

A CAISAN é uma das instâncias que integram o SISAN e foi criada em 2007 com o objetivo de elaborar e coordenar a execução da PNSAN e do PLANASAN, assim como articular e integrar as câmaras análogas da esfera estadual, conforme estabelece a LOSAN<sup>17</sup>. A regulamentação da LOSAN, por meio do Decreto 7.272 de 2010, instituiu a PNSAN e estabeleceu parâmetros para a elaboração do PLANASAN, propondo a execução, gestão e avaliação dessa política pública, no âmbito do SISAN<sup>3,19,21</sup>.

Cabe mencionar que a PNSAN apresentou avanços significativos, e seus esforços no sentido da redução da fome e da miséria no Brasil merecem destaque. Em 2012, a parcela da população em extrema pobreza era de 3,5%, e a insegurança alimentar grave apresentou uma diminuição de 25% no período de 2004 a 2009<sup>22</sup>. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a proporção de pessoas vivendo em domicílios em estado de Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) grave havia caído de 10,3% em 2004 para menos de 5% em 2013<sup>23</sup>. Segundo o Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo de 2014, publicado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Brasil reduziu expressivamente a fome, a desnutrição e subalimentação<sup>22</sup>. Contudo, permanecem disparidades reveladas pela maior prevalência de insegurança alimentar moderada e grave entre os pretos e pardos, nos domicílios cuja pessoa de referência é do sexo feminino e entre os povos indígenas e quilombolas<sup>24</sup>. Apesar desses avanços, a situação de insegurança alimentar no Brasil veio se agravando desde 2015, com as crises financeiras e políticas, levando a um aumento significativo nos níveis de insegurança alimentar, com a prevalência de IAN grave atingindo 12% da população em 2017<sup>23</sup>.

A partir de 2015, a pobreza e a extrema pobreza voltaram a crescer, de modo que, em 2018, 25,3%

da população brasileira encontrava-se em situação de pobreza<sup>25</sup>. Somado a isso, a partir de 2016, o estado brasileiro iniciou um desmonte de políticas públicas de combate à fome, se intensificando ainda mais a partir de 2019. Até então, haviam sido instituídas no País políticas e estruturas exitosas na redução da insegurança alimentar e nutricional, sendo consideradas prioritárias em governos anteriores.

No primeiro dia do governo de Jair Bolsonaro, o CONSEA foi extinto, desorganizando a coordenação das políticas para o combate à fome e abolindo o espaço para a articulação entre governo e sociedade civil para elaborar diretrizes para a política de SAN no âmbito do SISAN. Entre 2019 e 2021 a CAISAN só existiu no papel, uma vez que sua presidência e diversas outras atribuições e competências estavam atreladas ao CONSEA. O decreto nº 6.273 de 2007<sup>26</sup>, que criou a CAISAN, foi revogado pelo Decreto nº 10.713 de 2021<sup>27</sup>, retirando o componente de participação social e sendo inteiramente composta e executada pelo governo, que não priorizou sua efetivação. O último Plano Nacional de SAN (2016-2019), que estruturou as estratégias para responder às demandas e diretrizes da política de SAN, teve o término de sua vigência sem perspectivas de elaboração de uma nova versão.

Após a desestruturação das políticas de SAN, somados ao contexto da pandemia de covid-19 houve aumento no número de domicílios em estado de insegurança alimentar. Segundo o I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil – I VIGISAN<sup>28</sup>, pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional em 2.180 domicílios nas cinco regiões do país, em áreas urbanas e rurais, em dezembro de 2020, os habitantes de 55,2% dos domicílios conviviam com a insegurança alimentar. Destes, 19,1 milhões de brasileiros (9% da população) estavam passando fome (insegurança alimentar grave), sendo de 12,0% no contexto rural e 8,5% no contexto urbano. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste a insegurança alimentar moderada ou grave foi maior nas áreas urbanas, quando comparadas às rurais. Os pesquisadores concluem que “a Insegurança Alimentar

e a fome no Brasil retornaram aos patamares próximos aos de 2004” (p.52) e que “foi anulado, para parcela significativa da população brasileira, o sucesso obtido entre 2004 e 2013 na garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável” (p.52).<sup>28</sup>

Em 2022 foi realizado o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil – II VIGISAN<sup>29</sup>. O quadro de pobreza da população brasileira foi intensificado e, com isso, a insegurança alimentar também se acentuou. A IA moderada subiu de 11,5% para 15,2% e a IA grave subiu de 9,0% para 15,5%, atingindo 125,2 milhões de pessoas convivendo com algum grau de IA e 33 milhões de brasileiros em situação de fome. Quando se observa o contexto rural, esse cenário é ainda mais extremo, com 18,6% da população com fome.

Diante desses dados alarmantes sobre o cenário da fome no Brasil atualmente, é necessário destacar que todas as pesquisas mencionadas referem a insegurança alimentar em nível domiciliar, ou seja, apenas respondem às pesquisas as pessoas que podem fornecer informações sobre o domicílio e seus moradores. A população com mais alta vulnerabilidade, como a população em situação de rua, não está incluída nos estudos sobre a fome. Portanto, informações sobre a fome entre a população em situação de rua são escassas. O que se sabe é que o aumento da pobreza e extrema pobreza, principalmente nos centros urbanos, está diretamente relacionado ao aumento da população em situação de rua. Entre os anos de 2020 e 2021, mais de 3,8 milhões de pessoas residentes nas metrópoles brasileiras entraram em situação de pobreza, somando 19,8 milhões de pessoas nas Regiões Metropolitanas, o maior valor da série histórica desde 2012<sup>30</sup>.

Isso significa 23,7% da população metropolitana, 7,2 milhões de pessoas a mais em relação a 2014<sup>30</sup>. A pobreza extrema também foi a maior da série histórica em 2021, atingindo 5,3 milhões de pessoas nas Regiões Metropolitanas, o que representa 6,3% da população<sup>30</sup>. Já sobre a população em situação de rua, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estimou que, em março de 2020, havia cerca de 222 mil pessoas nesta situação no País, ou seja, um

aumento de 140% desde setembro de 2012, quando foi feita a primeira estimativa, de 92 mil pessoas<sup>31</sup>.

A Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua<sup>32</sup> considera este segmento da sociedade historicamente à margem das prioridades dos poderes públicos e define a população em situação de rua como:

*“grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.”<sup>32</sup>*

Entre seus objetivos estão ações dos seguintes setores: dos direitos humanos, do trabalho e emprego, do desenvolvimento urbano e da habitação, da assistência social, da educação, da segurança alimentar e nutricional, da saúde e da cultura. Em relação à SAN, tem-se, no artigo 7º, o objetivo: “XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade”<sup>32</sup>.

No Brasil, antes de 2008 não havia dados ou estimativas sobre o número de pessoas vivendo nesta situação, somente informações de alguns municípios<sup>33</sup>. O Primeiro Censo Nacional sobre a População em Situação de Rua, publicado em abril/2008, apresentou o perfil dessa população<sup>33</sup>. Foram entrevistadas pessoas de 48 municípios com mais 300 mil habitantes e de 23 capitais, das quais 89% afirmaram não receber qualquer benefício social, e 2,3% eram beneficiários do Programa Bolsa Família. Sobre a alimentação, 79,6% dos entrevistados conseguiam fazer ao menos uma refeição ao dia, e 19% disseram não conseguir se alimentar todos os dias. Entre as pessoas que pedem dinheiro para sobreviver, 31,3% não se alimentavam todos os

dias. Destaca-se que a população em situação de rua era composta, em grande parte, por trabalhadores, sendo que 70,9% deles exerciam alguma atividade remunerada e 58,6% afirmaram ter alguma profissão, embora apenas 1,9% tinham a carteira assinada. Somente 15,7% pediam dinheiro como principal meio para a sobrevivência.

Os direitos da População em Situação de Rua (PSR) são constantemente violados, entre eles o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável. A Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua da cidade de São Paulo<sup>34</sup> identificou 24.344 pessoas nesta situação, e revelou que as estratégias de acesso a alimentos incluem serviços da Prefeitura de São Paulo (49,8%), doações por restaurantes, lanchonetes ou bares (22,7%), distribuição de comida nas ruas (21,6%), restaurantes populares (18,2%), doação por pessoas nas ruas (18,2%), compra de comida (17,6%), entre outros. A pesquisa também encontrou que 35,3% das pessoas em situação de rua haviam passado um dia inteiro sem se alimentar nos últimos 7 dias da entrevista, o que em números absolutos são 8.593 indivíduos. Em relação ao acesso à água para beber, 46,5% disseram conseguir em estabelecimentos comerciais e postos de gasolina, 38,2% nos centros de acolhida, 17,4% nos centros de convivência e 14,4% nas estações de trem, metrô ou terminais rodoviários, entre outros.

Os restaurantes populares, citados por 18% dos entrevistados para o acesso aos alimentos, são equipamentos públicos de alimentação e nutrição que fazem parte do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e tem como objetivo fornecer alimentação segura, em termos microbiológicos, e saudável, a preços acessíveis. O acesso aos Restaurantes Populares é universal, ainda que a prioridade seja para os grupos de pessoas em situação de insegurança alimentar. Para que se possa atingir o público-alvo, recomenda-se que se localizem na periferia e em áreas de grande circulação de pessoas nos centros urbanos. Em estudo realizado por Godoy et al.<sup>35</sup>, que identificou o perfil dos usuários dos restaurantes populares do Brasil e sua situação de insegurança alimentar, observou-se que os dados de escolaridade, renda familiar per capita e

insegurança alimentar parecem indicar que o público considerado prioritário pelos critérios do Programa Restaurantes Populares não foi o mais predominante no estudo. As autoras concluem que é necessário debater sobre estratégias que busquem ativamente os grupos em situação de maior risco à vulnerabilidade social, sobre a localização desses equipamentos públicos e sobre a articulação com a rede de proteção social do Estado e com outras ações que possam proporcionar o acesso dos grupos com insegurança alimentar, como programas de capacitação e programas de geração de renda.

O estudo de Oliveira<sup>36</sup>, realizado no município do Rio de Janeiro, mostrou as barreiras para se alimentar enfrentadas por essa população, o que configura uma completa violação do DHAA. A autora discorre:

*Diversas situações relatadas pelos entrevistados configuram um quadro geral de insegurança alimentar, uma vez que são pessoas que não têm possibilidade de escolha do que vão comer, não sabem a origem do que comem, muitas vezes só conseguem ter acesso a essa alimentação 01 a 02 vezes por dia, não têm respeitados sua cultura e hábitos alimentares e realizam sua alimentação nas ruas, muitas vezes sem as condições de higiene necessária. (p. 84)*

Estudos mostram que programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, apresentam impactos positivos nos gastos com alimentos e na segurança alimentar e nutricional<sup>37-8</sup>. Em relação ao registro das PSR no Cadastro Único, em março de 2019 apenas 119.636 famílias em situação de rua estavam ali registradas e 93.092 famílias recebiam o Bolsa Família<sup>39</sup>. Apesar de ser um número pequeno, em sete anos (de 2012 a 2019) aumentou em 20 vezes, mas ainda a minoria da PSR é beneficiária do Bolsa Família. No âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) é o serviço público específico para pessoas nessa situação e é o local

indicado para a inclusão no Cadastro Único. Além dos Centros POP, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) também cumprem um papel importante para o cadastramento das famílias/pessoas em situação de rua. As barreiras para esse cadastro devem ser mais bem compreendidas para que a PSR tenha acesso aos programas sociais.

A rede de atenção à PSR compreende atores governamentais e não governamentais em todos os níveis federativos, com poderes e atribuições institucionais diversas<sup>40</sup>. As políticas de atenção a essa parcela da população possuem particularidades próprias e também dos arranjos institucionais complexos dessa rede de atenção<sup>40</sup>. Em 2017, o Ministério da Cidadania revelou que, entre os municípios com mais de 100 mil habitantes e de regiões metropolitanas com 50 mil ou mais habitantes, 31,3% deles não possuíam nenhum tipo de serviço voltado para a PSR.

O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (Ciamp-Rua) foi criado em 2009 com o objetivo de acompanhar e monitorar a implementação da PNPSR, elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política, desenvolver indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política, propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da PSR, analisar formas para sua inclusão e compensação social, acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação da Política, em âmbito local, organizar, periodicamente, encontros nacionais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política; e deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos<sup>32</sup>.

Em 2019, com o Decreto no 9.894/2019, o comitê teve sua composição reduzida, se tornou apenas consultivo, não deliberativo, as reuniões só foram retomadas em 2021 e houve prejuízos para a participação da sociedade civil<sup>40</sup>.

Atualmente, o Brasil encontra-se frente a um desafio complexo, histórico, persistente, agudo e gritante:

um cenário pós-pandêmico, no qual políticas públicas de combate à fome, de assistência social e de combate à pobreza foram desestruturadas ao mesmo tempo em que a pobreza e a insegurança alimentar aumentaram de forma inequívoca. O enfrentamento a esse cenário exigirá a compreensão da fome como um fenômeno complexo, de modo que mudanças nas estruturas econômicas e sociais são imperativas.

## Referências

1. Brasil, Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União. 4 fev 2010.
2. Batista Filho M. Direito à alimentação. Rev Bras Saúde Mater. Infant. 2010;10(2): 153-154.
3. Costa CGA, Bógus CM. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Saúde Soc.2012;21(1):103-114.
4. Sipioni ME, Riquieri MRL, Barbosa JPM, Biscotto DB, Sarti TD, Andrade MAC. Máscaras cobrem o rosto, a fome desmascara o resto: COVID-19 e o enfrentamento à fome no Brasil [internet]. [acesso em 01 dez 2022]. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/global-literature-on-novel-coronavirus-2019-ncov/resource/pt/ppcovidwho-327915>
5. Castro J. Geografia da fome. A fome no Brasil. Rio de Janeiro: Edições Cruzeiro; 1946.
6. Frutuoso MFP, Viana CVA. Quem inventou a fome são os que comem: da invisibilidade à enunciação: uma discussão necessária em tempos de pandemia. Interface - Comunicação, Saúde, Educação. 2021;25.
7. Schappo S. Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da Covid-19. SER Social: Alimentação, abastecimento e crise. 2021;23(48):28-52.
8. Castro J. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. 10. ed. São Paulo: Brasiliense; 1967.
9. Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 set. 2006; Seção I:1.
10. Riely F, Mock N, Cogill B, Bailey L, Kenefick E. Food Security Indicators and Framework for Use in the Monitoring and Evaluation

of Food Aid Programs. Washington (DC): Food and Nutrition Technical Assistance; 1999.

11. Rose D. Access to Healthy Food: A Key Focus for Research on Domestic Food Insecurity. *The Journal of Nutrition*. 2010;140(6):1167-9.
12. Valente FLS. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. *Rev. Nutr.* 1997;10(1):20-36.
13. Valente FLS. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. *Saúde Soc.* 2003;12:51-60.
14. Burity V, Franceschini T, Valente F, Recine E, Leão M, Carvalho MDF. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: Abrandh; 2010.
15. Kepple AW, Segall-Corrêa AM. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Cienc saúde coletiva*. 2011;16:187-199.
16. Maluf RSJ. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Editora Vozes; 2007.
17. Rocha NC. Análise de programas de Segurança Alimentar e Nutricional do município de São Paulo: o conjunto dos programas compõem uma política de segurança alimentar e nutricional promotora da saúde? [dissertação]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo; 2011.
18. Castro IRR. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cad saúde Públ.* 2019;35(2): e00009919.
19. Garcia GS, Recine E. Perspectivas do fornecimento de produtos da agricultura familiar para os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal. *Demetra*. 2014;9(2):411-429.
20. Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Cienc saúde coletiva* 2009;14(3):851-60.
21. Brasil. Decreto Nº 7.272 de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 26 ago 2010; Seção I:6.
22. FAO. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional. Brasília: FAO; 2014.
23. Sousa LRM, Segall-Corrêa AM, Ville AS, Melgar-Quinonez H. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cad saúde Públ.* 2019;35(7):e00084118.
24. CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Documento de referência da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília (DF): CONSEA; 2015.
25. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE; 2019.
26. Brasil. Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Diário Oficial da União*. 23 nov. 2007. Seção I:15.
27. Brasil. Decreto nº 10.713, de 7 de junho de 2021. Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Diário Oficial da União*. 8 jun. 2021.
28. Rede Penssan. *Vigisan-National Survey of Food Insecurity in the Context of the Covid-19 Pandemic in Brazil*. Rio de Janeiro: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; 2021.
29. Rede Penssan. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II Vigisan. Relatório final*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; 2022.
30. Salata AR, Ribeiro MG. *Boletim Desigualdade nas Metrôpoles* [internet]. 2022; [acesso em 10 jan 2023];09. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/>
31. Natalino M. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Nota Técnica no 73. Brasília: IPEA; 2020.
32. Brasil. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 24 dez. 2009.
33. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BR). *Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília (DF);2009.
34. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SP). *Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. Produto IX. Relatório final da pesquisa amostral do perfil socioeconômico*. São Paulo: SMADS; 2019.
35. Godoy KC, Sávio KEO, Akutsu RDC, Gubert MB, Botelho RBA. Perfil e situação de insegurança alimentar dos usuários dos Restaurantes Populares no Brasil. *Cad Saúde Públ.* 2014;30: 1239-1249.
36. Oliveira MA. *Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional e acesso à alimentação de pessoas em situação de rua no município do Rio de Janeiro [dissertação]*. Niterói: Universidade Federal Fluminense; 2017.



37. Martins APB. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a aquisição de alimentos em famílias brasileiras de baixa renda [tese]. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo; 2013.

38. Martins APB, Canella DS, Baraldi LG, Monteiro CA. Transferência de renda no Brasil e desfechos nutricionais: revisão sistemática. Rev Saúde Pública 2013;47(6):1159-71.

39. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (BR). Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico [internet]. [acesso em 10 jan 2023]. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/sobre.php>

40. Silva TD, Natalino M, Pinheiro MB. População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Nota Técnica no 74. Brasília (DF): IPEA; 2020.

