





 Jerusa da Mota Santana¹
 Valterlinda Alves de Oliveira Queiroz²
 Caroline Nascimento dos Anjos²
 Patrícia Rocha de Freitas²
 Dejanira Alves de Souza²
 Nedja Silva dos Santos²
 Sandra Maria Chaves dos Santos²

¹ Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências da Saúde. Santo Antônio de Jesus, BA, Brasil

² Universidade Federal da Bahia, Escola de Nutrição. Salvador, BA, Brasil

Correspondência
Jerusa da Mota Santana
jerusanutri@ufrb.edu.br

Enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional em municípios baianos no contexto da pandemia da Covid-19

Addressing food and nutritional insecurity in Bahia municipalities in the context of the COVID-19 pandemic

Resumo

Introdução. A pandemia da Covid-19 possibilitou o agravamento da situação de insegurança alimentar e nutricional (IA) na população. **Objetivo.** Analisar as principais estratégias institucionais de enfrentamento da IA no contexto da pandemia da Covid-19 em municípios baianos. **Métodos.** Trata-se de estudo ecológico realizado no período de março a maio de 2020 em 44 municípios da Bahia. As informações foram coletadas por meio de consultas aos Diários Oficiais (DO) dos municípios, com levantamento das estratégias adotadas para o enfrentamento da IA. As estratégias identificadas foram classificadas nas dimensões: renda e condições de vida; saúde, nutrição e acesso aos serviços de saúde; produção e disponibilidade de alimentos; acesso à alimentação adequada e saudável e educação. **Resultados.** As principais estratégias de enfrentamento da IA adotadas foram da dimensão "renda e condições de vida" – com a oferta de incentivos fiscais (45,5%); a dimensão "acesso à alimentação adequada e saudável" – com estratégias de distribuição de alimentos ou cartão alimentação para alunos matriculados nas escolas (38,6%) e distribuição de cesta básica (34,1%). **Conclusão.** Este estudo revelou baixa cobertura das estratégias adotadas pelos executivos municipais baianos para enfrentamento da IA durante a pandemia da Covid-19. O estudo evidencia a necessidade de maior proteção social por meio de ações governamentais. É primordial que medidas intersetoriais de curto, médio e longo prazos sejam tomadas para atender, especialmente, às populações mais vulnerabilizadas, no intuito de mitigar os impactos sociais e econômicos durante e após a pandemia.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Saúde. Direito à Alimentação Adequada. Pandemia por Covid-19.

Abstract

Introduction. Covid-19 pandemic has made it possible to worsen the situation of food and nutritional insecurity (FNI) in the population. **Objective.** To analyze the main institutional strategies for coping with FNI in the context of the Covid-19 pandemic in Bahian municipalities. **Methods.** This is an ecological study conducted from March to May 2020 in 44 municipalities in Bahia. The information was collected through consultations with the Official Gazette (OG) of the municipalities, with a survey of the strategies adopted to cope with FNI. The strategies identified were classified into the dimensions: income and living conditions; health, nutrition, and access to health services; food production and availability; access to adequate and healthy food and education. **Results.** The main strategies for coping with FNI adopted were the dimension "income and living conditions" – with the provision of tax incentives (45.5%); the dimension "access to adequate and healthy food" – with strategies for distributing

food or food cards to students enrolled in schools (38.6%) and distribution of basic food basket (34.1%). **Conclusion.** This study revealed low coverage of the strategies adopted by Bahian municipal executives to cope with FNI during the Covid-19 pandemic. The study highlights the need for greater social protection through government actions. It is essential that short-, medium- and long-term intersectoral measures be taken to serve, primarily, the most vulnerable populations in order to mitigate the social and economic impacts during and after the pandemic.

Keywords: Covid-19 pandemic. Public Health Policies. Right to Adequate Food.

INTRODUÇÃO

O mundo enfrenta grave crise sanitária ocasionada pela *Coronavirus disease* (Covid-19), causada pelo vírus SARS-CoV-2, caracterizada como pandemia oficialmente reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020 e que segue adoecendo e matando milhares de pessoas em todos os continentes.^{1,2}

Dados epidemiológicos revelaram que o SARS-CoV-2 apresenta elevada taxa de transmissão, letalidade e mortalidade.³ Diante da elevada transmissibilidade, uma das principais medidas preventivas e de contenção do vírus foi o isolamento social.⁴ Resultados de estudos no Brasil registraram que o isolamento social é eficaz em reduzir a taxa de transmissão da Covid-19 no país,⁵⁻⁷ especialmente associado ao uso de máscaras,⁶ ao isolamento de casos e à quarentena dos contatos.⁵

Apesar da efetividade dessas medidas de saúde pública na redução do número de casos da Covid-19, há impactos negativos nas condições econômicas e sociais da população, levando ao aumento do desemprego e, consequentemente, à redução de renda da população,^{8,9} contribuindo para o aumento do número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (IA).¹⁰

Entende-se por segurança alimentar e nutricional (SAN), a realização do direito de cada pessoa, família ou nação ao acesso a alimentos em quantidade suficiente e qualidade para suprir as necessidades biológicas, culturais e subjetivas, de forma regular e continuada, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.¹¹

Embora a SAN seja um direito,¹¹ esta condição não está presente em todos os domicílios. Estudos de abrangência nacional realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), com aplicação da escala brasileira de insegurança alimentar (EBIA)^{12,13} em amostra de domicílios particulares, revelaram diminuição da proporção de domicílios em situação de SAN, de 79,5% em 2013,¹⁴ para 64,9% em 2017-18,¹² e 41,3% em 2022.¹³ Observou-se também aumento da ocorrência da IA grave, caracterizada pela presença de fome no domicílio nos últimos três meses, de 5,8% (2017/2018)¹² para 15,5%, situação ainda pior entre os moradores da área rural (18,6%).¹³

Os resultados das recentes pesquisas são reflexos dos últimos quatro anos em que se observaram retrocessos nas condições de vida da população, com mais desemprego, aumento da extrema pobreza e menor poder de compra entre os menos favorecidos socialmente.^{15,10} Houve, ainda, medidas governamentais que fragilizaram os sistemas de saúde e de SAN, a exemplo da extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), impactando a agenda de alimentação e nutrição.^{10,16}

Esse cenário social instalado no Brasil, associado aos impactos da pandemia, se configura como ambiente propulsor para aumento da IA. Diante disso, todos os gestores e a sociedade civil organizada dos municípios são chamados a agir para mitigar a fome e promover a SAN das populações mais vulneráveis, articulando todas as suas dimensões, levando em consideração tanto seu componente alimentar (disponibilidade, produção, comercialização e acesso aos alimentos) quanto o nutricional (ênfase nas práticas alimentares e utilização biológica dos alimentos).¹⁰

As principais estratégias adotadas por municípios e estados brasileiros estão relacionadas ao componente alimentar, como o incentivo à agricultura familiar baseado na compra institucional de alimentos para escolas e hospitais, a distribuição de *kits* de alimentos aos familiares dos estudantes, oferta de refeições às populações mais vulneráveis, especialmente a população em situação de rua, por meio dos restaurantes populares e auxílio financeiro para os trabalhadores informais.¹⁷

Assim, considerando que o conhecimento de experiências exitosas pode apoiar a tomada de decisões políticas futuras, uma vez que as consequências da IA não desaparecerão junto com a pandemia, justifica-se esta investigação,

tendo por objetivo analisar as principais estratégias institucionais de enfrentamento da IA no contexto da pandemia da Covid-19 em municípios baianos.

MÉTODOS

Trata-se de estudo ecológico, com pesquisa documental, de uma amostra de conveniência cuja unidade de análise incluiu todos os 44 municípios do estado da Bahia com população igual ou superior a 50 mil habitantes, com base na classificação do IBGE do ano de 2010. A população residente nesses municípios representa metade da população do estado da Bahia.

A coleta da informação foi realizada por meio de consultas aos Diários Oficiais (DO) de cada município, com registro de todas as estratégias adotadas pelas prefeituras para o enfrentamento da IA, no âmbito das Secretarias de Saúde, Ação Social, Educação, ou qualquer outra citada no documento. Foram consultados documentos publicados no período de 11 de março a 11 de maio de 2020, primeiros 60 dias após a OMS elevar o estado de contaminação da Covid-19 a pandemia.¹⁸ Realizou-se a leitura na íntegra de decretos, compras públicas (pregão eletrônico), extrato de contratos e portarias.

As informações coletadas no DO foram: estratégias adotadas pelos municípios no enfrentamento da Covid-19; número do DO; data de vigência da estratégia; público-alvo da estratégia e descrição sumária da estratégia. Os registros de todas as estratégias adotadas pelos municípios foram registrados em planilha estruturada.

Coletaram-se também informações relacionadas às características socioeconômicas desses municípios: Índice de Gini, Razão de Renda e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), este último coletado do *site* IBGE Cidades, e os demais do DATASUS. Além disso, foram coletadas na base de dados do COMSEA-BA informações sobre a existência de Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) no estado da Bahia, instância estratégica na agenda de construção de políticas públicas municipais voltadas para a promoção da SAN.

Após identificação das estratégias de enfrentamento de IA nos municípios, estas foram classificadas mediante as dimensões da SAN presentes no relatório Diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia,¹⁹ a saber: renda e condições de vida (auxílio financeiro para população vulnerável, incentivos fiscais, ações de incentivo ao fortalecimento do comércio local); saúde e nutrição e acesso aos serviços de saúde (acolhimento para população de rua, centro de referência para atendimento aos casos de Covid-19); produção e disponibilidade de alimentos (estratégias direcionadas ao fortalecimento da agricultura familiar); acesso à alimentação adequada e saudável (distribuição de cestas básicas para população vulnerável, fornecimento de gêneros alimentícios distribuídos em forma de *kits* ou cartões aos pais ou responsáveis dos alunos e acesso ao restaurante popular); educação (realização de ações educativas, produção de material didático).

Os dados foram organizados e analisados no Programa SPSS, versão 20.0. Realizou-se análise descritiva, sendo percentuais para as variáveis categóricas. Esta pesquisa utilizou dados de domínio público e não envolve a participação de seres humanos. Desse modo, não demandou submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).

RESULTADOS

A soma da população dos 44 municípios incluídos na amostra é de 7.337.558 habitantes (dados não mostrados em tabelas); destes municípios, 45,5% (N = 20) possuem COMSEA; 6,8% (N = 3) destes criaram centros de referências para atendimento da Covid-19 (Tabela 1).

Tabela 1. Características gerais de municípios baianos incluídos no estudo, Bahia, 2020.

	N	%
Municípios com CONSEA*		
Sim	20	45,5
Não	14	31,8
Sem informação	10	22,7
Criação de Centro de Referência para Atendimento de casos da Covid-19**		
Sim	3	6,8
Não	41	93,2

Fonte: *CONSEA-BA; **Diário Oficial dos municípios.

Com relação às estratégias de enfrentamento da IA na população, 17 municípios (38,6%) adotaram uma estratégia de intervenção visando à garantia da SAN, no entanto, nove municípios (20,5%) não adotaram nenhum tipo de estratégia adicional levando em conta o cenário da pandemia, considerando os mecanismos de busca adotados (Tabela 2).

Tabela 2. Estratégias institucionais de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional em municípios baianos no contexto da pandemia da Covid-19, Bahia, 2020.

Estratégias	N	%
Quantitativo de estratégias adotadas		
Nenhuma estratégia	9	20,5
1 estratégia	17	38,6
2 estratégias	11	25,0
3 estratégias	4	9,1
4 ou mais estratégias	3	6,9
Incentivos Fiscais		
Sim	20	45,5
Não	24	54,5
Fornecimento de gêneros alimentícios distribuídos em forma de kits ou cartões aos pais ou responsáveis dos alunos		
Sim	17	38,6
Não	27	61,4
Distribuição de cestas básicas para a população vulnerável		
Sim	15	34,1
Não	29	65,9
Restaurante popular		
Sim	6	13,6
Não	38	86,4
Acolhimento para população de rua		
Sim	4	9,1
Não	40	90,9
Auxílio financeiro para a população vulnerável		
Sim	2	4,5
Não	42	95,5
Incentivo ao fortalecimento do comércio local		
Sim	1	2,3
Não	43	97,7

Fonte: Diário Oficial dos municípios.

Dentre as estratégias para enfrentamento da IA citadas nos documentos analisados, as mais prevalentes foram a adoção de incentivos fiscais (45,5%; N = 20) – por exemplo, a prorrogação de pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e de alvarás e licenças municipais concedidas pelo poder público –, seguido do fornecimento de gêneros alimentícios sob a forma de *kits* ou cartões alimentação para estudantes (38,6%; N = 17) e distribuição de cestas básicas para a população carente (34,1%; N = 15) (Tabela 2).

Estratégias como acolhimento para população em situação de rua (9,1%; N = 4), auxílio financeiro para população mais vulnerável (4,5%; N = 2) e incentivo ao comércio local (2,3%; N = 1) foram as menos prevalentes entre os municípios investigados (Tabela 2).

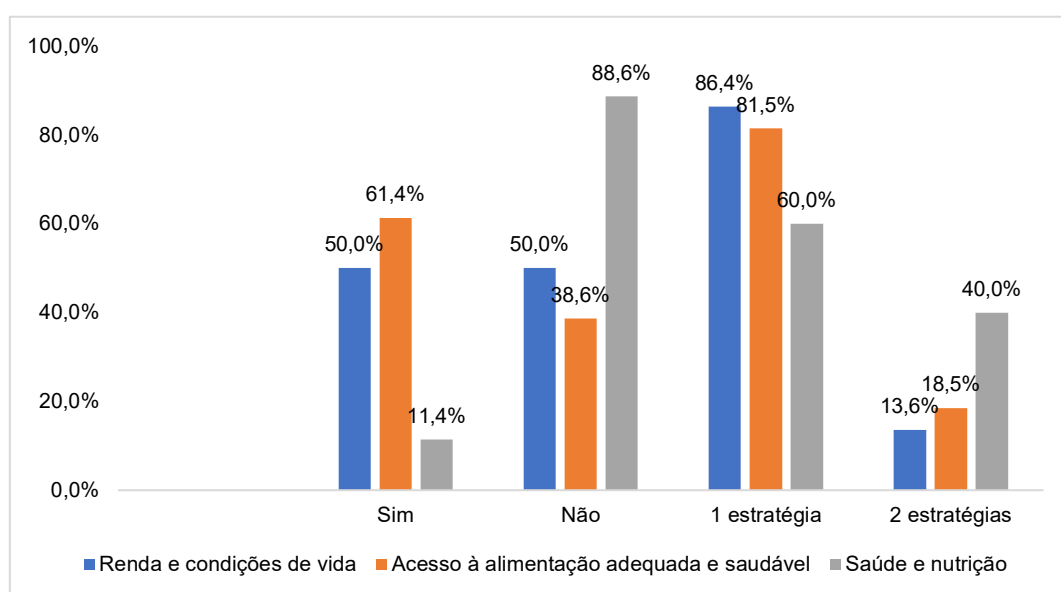
Dos 17 municípios que tiveram estratégias especificamente voltadas para os estudantes, 15 (88,2%) distribuíram *kits* com gêneros alimentícios e dois (11,8%) deles fizeram a distribuição de cartões de vale-compra para retirada de gêneros alimentícios em estabelecimentos credenciados (dados não mostrados em tabelas).

Deve-se registrar que, dos 44 municípios, 13,6% (N = 6) possuíam restaurantes populares e durante a pandemia 50% destes (N = 3) mantiveram seu funcionamento (dados não mostrados em tabelas).

As estratégias de enfrentamento da IA adotadas nos municípios foram agrupadas segundo as dimensões de SAN, conforme apresentado na Figura 1.

Observou-se que 61,4% (N = 27) dos municípios apresentaram estratégia de enfrentamento para a IA na dimensão “acesso à alimentação adequada e saudável”. Destes, 81,5% (N = 22) adotaram somente uma estratégia. Quanto à dimensão “renda e condições de vida”, identificou-se que 50% (N = 22) dos municípios revelaram estratégias, dos quais 86,4% (N = 19) apresentaram uma estratégia neste campo. No que se refere à dimensão “saúde e nutrição”, observou-se que 11,4% (N = 5) dos municípios investigados apresentaram estratégias voltadas para a garantia da SAN, sendo que 60% (N = 3) destes adotaram uma estratégia nesta dimensão (Figura 1).

Figura 1. Estratégias de enfrentamento de IA nos municípios segundo dimensões de SAN, Bahia, 2020.



Fonte: os autores (2021).

DISCUSSÃO

Este estudo permitiu identificar as estratégias adotadas pelos executivos de 44 municípios baianos para enfrentamento da IA no contexto da pandemia da Covid-19. Os resultados indicaram que a maior parte das estratégias foram relacionadas às dimensões “renda e condições de vida” e “acesso à alimentação adequada e saudável”.

Na dimensão “renda e condições de vida”, as ações de isenção fiscal – a exemplo da prorrogação de prazo e desconto no pagamento do IPTU, de alvará e licenças municipais concedidas pelo poder público – foram importantes para minimizar os danos econômicos em razão da pandemia.

Somadas a essas estratégias, estados e municípios passaram a regulamentar a medida que aprovou duas leis importantes para minimizar os agravos da pandemia. A Lei nº 3.641/2020 estabeleceu a isenção do pagamento da conta de luz entre 1º de julho a 31 de dezembro de 2020 aos consumidores beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE).²⁰ Já a Lei nº 23.812/2020²¹ isentou as famílias beneficiárias da Tarifa Social da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) no período de três meses, da cobrança do consumo de água igual ou inferior a 10 metros cúbicos (m³) para os titulares da conta que eram beneficiários do Programa Bolsa Família.

Essas ações foram imprescindíveis para mitigar a situação de vulnerabilidade de famílias de baixa renda e desempregados que tiveram sua renda comprometida, necessitando de recursos financeiros adicionais para arcar com outras necessidades básicas importantes para sua subsistência.

Dentre as estratégias de enfrentamento da IA em municípios da Bahia relacionadas ao acesso à alimentação saudável, tem-se: distribuição de cestas básicas para população vulnerável, fornecimento de gêneros alimentícios distribuídos em forma de *kits* ou cartões aos pais ou responsáveis dos alunos e acesso ao restaurante popular.

A entrega de cestas básicas é uma forma de atender à demanda alimentar de famílias vulneráveis, bem como o cartão/vale-alimentação voltado para estudantes. Este último é um meio considerado soberano, pois supostamente os beneficiários passam a ter mais autonomia na escolha dos alimentos, especialmente com inclusão dos alimentos *in natura*, diferentemente da entrega de *kits*, que são compostos por alimentos predominantemente industrializados.²²

No que diz respeito às ações destinadas aos beneficiários do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Amorim, Júnior e Bandoni²³ demonstraram as principais ações e estratégias para enfrentamento da fome e combate à IA que foram e devem ser implementadas durante e após a pandemia. Entre as ações de enfrentamento da fome e IA dos escolares, predominaram a distribuição semanal ou mensal de *kits* alimentícios e/ou refeições para escolares, cadastro para oferta do auxílio emergencial, ampliação do valor repassado de acordo com o IDHM baixo ou muito baixo, promoção e manutenção da aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Os restaurantes populares, quando presentes no município, se tornam alternativa de baixo custo às necessidades alimentares de populações vulneráveis, tendo se organizado rapidamente para atender às orientações higiênico-sanitárias e assim, manter seu funcionamento.¹⁰

Um estudo de caso realizado no estado do Rio Grande do Norte demonstrou ações importantes de SAN frente à pandemia nos 54 restaurantes populares atuantes em 34 municípios. As principais ações implementadas foram: assegurar o acesso, garantir a oferta e manter a qualidade, por meio da adequação do horário de funcionamento, cadastro e controle de entrada em filas e isenção do valor pago de pessoas

em situação de rua. Houve também adequação dos cardápios, distribuição de marmitas em recipientes descartáveis, com oferta de alimentos com menor proporção de contaminação, atendendo a todas as condições higiênico-sanitárias.¹⁷

Identificou-se baixo percentual de estratégias voltadas para o acesso ao restaurante popular neste estudo. Tais estratégias são de extrema importância para garantir a oferta e o acesso à alimentação de qualidade, em quantidades suficientes, a preços acessíveis ou até mesmo isenção de valores pagos pela população que mais necessita de assistência alimentar. Ressalta-se que dentre os 17 municípios que cumprem o requisito de 100 mil ou mais habitantes para implantação de restaurantes populares, estes estão instalados em apenas seis.

Tão importante quanto o acesso econômico por meio do estabelecimento de renda familiar para a aquisição de alimentos é também o acesso físico a estes, sendo primordial a disponibilidade de alimentos para aquisição. A necessidade de distanciamento e isolamento social preconizada pelos estados e municípios tende a afetar a oferta de alimentos frescos e minimamente processados, sobretudo aqueles provenientes da agricultura familiar, que perderam espaço de comercialização em restaurantes, mercados e feiras livres, ou até mesmo ao PNAE.¹⁰

Com a interrupção temporária, ainda que parcial, para adaptação das condições sanitárias do funcionamento do comércio e feiras-livres, houve redução da demanda e instabilidades nos preços, afetando negativamente o abastecimento alimentar. Houve comprometimento da comercialização da agricultura familiar, prejudicando não somente as cadeias produtivas, como também a economia e a SAN dos municípios.²⁴

Além disso, os supermercados também sofreram impactos com relação ao abastecimento. Algumas estratégias iniciadas para amenizar tais impactos, como venda *on-line* de produtos e entrega em domicílio, acabaram sendo ineficazes devido a problemas de infraestrutura, logística, acesso a mercados, entre outras questões.²⁵ Outras ações emergenciais implementadas durante a pandemia para minimizar o efeito da crise de abastecimento alimentar referem-se à ampliação da produção, geração de renda, acesso a recursos financeiros e capacitação técnica para agricultura familiar.²⁶

A comercialização da agricultura familiar por meio da interrupção das feiras-livres e as compras para escolas públicas por meio do PNAE tiveram efeitos negativos tanto na cadeia produtiva, quanto na promoção da SAN e economia local. A Lei nº 11.947/2009²⁷ determina que, no mínimo, 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE devem ser utilizados nas compras de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Essa política tem papel fundamental no abastecimento de alimentos nas escolas que promovam hábitos alimentares saudáveis, e ainda beneficia a população que necessita de assistência alimentar através de doações.

Somadas às dificuldades inerentes à pandemia, desde 2016, o Brasil vem sofrendo desmonte de políticas sociais promotoras da SAN, por meio de cortes e congelamento de recursos primários da União,¹⁰ em especial por meio da Emenda Constitucional 95, aprovada em 2016, que instituiu novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União e que vigorará por vinte anos.²⁸ Vive-se, atualmente, evidente processo de desresponsabilização e limitações do atual governo, cujas prioridades podem não estar voltadas ao combate à fome e promoção da SAN, histórico que precede a pandemia da Covid-19.

No início de 2019, a iniciativa governamental alterou os dispositivos da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), extinguindo o CONSEA, importante instrumento de articulação entre

governo e sociedade civil para promover estratégias e políticas que garantam o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Com isto, não foi convocada a VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e interrompeu-se um ciclo positivo de ausculta à sociedade para definição de políticas de interesse para a SAN no país.²⁹

Os reflexos de uma agenda que não está voltada ao combate à fome podem ser comprovados nos dados da POF 2017-2018, último estudo de abrangência nacional realizado pelo IBGE sobre a situação de SAN no Brasil, que revela transição na situação alimentar da população brasileira, possivelmente associada a esse desmonte: diminuição da SAN e concomitante aumento da IA em todos os seus graus, sendo alarmante a prevalência de IA grave, indicadora de fome.¹²

Dados do inquérito nacional da Rede PENSSAN, que avaliou a IA no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil, apontam que 58,7% dos brasileiros se encontram em situação de IA sendo que 15,5% convivem com a fome. Especificamente na Região Nordeste, a IA grave foi de 21%. Estes resultados desiguais expressam diferenças relevantes nos planos político, social e econômico entre estados, e especialmente entre municípios.¹³

Além disso, alguns grupos populacionais mais vulneráveis à crise econômica e ao aumento da desigualdade social – como a população em situação de rua, populações negras, indígenas e ribeirinhas, trabalhadores do mercado informal e desempregados – tiveram sua renda comprometida durante a pandemia, contribuindo para maior incidência da Covid-19.¹⁰

Os marcadores de gênero, raça e classe são mais afetados à exposição da Covid-19. Homens e mulheres, negros e pardos, com baixo nível de escolaridade, associado à pobreza extrema e população em situação de rua são mais propícios ao descumprimento das normas higiênico-sanitárias, pois vivem em constante vulnerabilidade social, são desfavorecidos socioeconomicamente, desempregados e/ou trabalhadores informais, possuem baixa remuneração e em geral não praticam o isolamento social.³⁰

Nessa perspectiva, apesar da importância do acolhimento à população em situação de rua de extrema vulnerabilidade, poucos foram os municípios estudados que elaboraram estratégias de acolhimento para a mesma. As pessoas que vivem nas ruas são mais expostas às doenças, devido à falta de acesso aos serviços de saúde, sendo historicamente desprovidas do acesso às políticas sociais e violação dos direitos humanos. Em Salvador, a Nota Técnica nº 4/2020 orientou como os profissionais deveriam proceder e facilitar o acesso das pessoas em situação de rua aos cuidados de saúde frente à pandemia da Covid-19.³¹

Acolher e oferecer assistência à população em situação de rua se torna ainda mais importante durante a pandemia, pois esta apresenta maior risco de contágio e essas pessoas estão mais expostas a fatores de riscos, entre os quais o consumo de álcool, drogas e alimentação irregular, que podem agravar os quadros de Covid-19.²⁵

As diversas dimensões incluídas na SAN, no intuito de garantir uma alimentação adequada e saudável para a população, tendem a ser também afetadas pela pandemia da Covid-19 em seus diferentes contextos. Dessa forma, é preocupante o elevado percentual de municípios deste estudo que implementaram uma única estratégia de enfrentamento à IA no contexto de pandemia, tendo em vista que a SAN é por definição intersetorial e demanda ações a serem realizadas tanto no âmbito nutricional quanto alimentar, juntamente com a promoção do acesso a outros direitos humanos, para que de fato o DHAA seja plenamente alcançado.

Deve-se considerar que não foi objeto deste estudo identificar a efetividade e sustentabilidade das estratégias adotadas nos municípios; assim, não é possível afirmar que municípios que adotaram apenas uma estratégia tenham obtido menor êxito no enfrentamento da IA.

Proporcionar condições para que a população obtenha renda e possa adquirir alimentos é primordial nesse contexto de pandemia, em especial devido ao elevado número de trabalhadores que perderam seus empregos ou tiveram seu meio de trabalho interrompido mediante a nova dinâmica social de distanciamento ou isolamento social, ou até mesmo o *lockdown*, tendo sua renda interrompida.³²

Esse conjunto de ações necessárias culminou nas maiores taxas históricas de desempregados em busca de emprego no país, tendo a Bahia apresentado a maior taxa de desocupação (20,7%).³³ Este estudo identificou que poucos municípios instituíram auxílio financeiro para a população vulnerável, o que pode ter ocorrido devido ao Auxílio Emergencial proporcionado pelo Governo Federal até dezembro de 2020.^{34,35}

Também foi observado, neste estudo, que apenas um município promoveu estratégia de incentivo ao fortalecimento do comércio local, dado considerado preocupante, uma vez que devido ao distanciamento e isolamento social, houve mudança de hábitos nos consumidores. Estes, ao evitarem as lojas físicas, aumentaram as compras *on-line*, gerando colapso em pequenas empresas e comércios responsáveis por mais da metade dos empregos formais no país.^{36,37} Dessa forma, não só o consumidor tem importante papel ao apoiar o comércio local, como o governo deve implementar políticas de proteção social que impulsionam esse comércio, auxiliando-o a diminuir os impactos causados pela pandemia.

Ações de enfrentamento às consequências da pandemia se fazem necessárias, visto que as populações que hoje se encontram em maior vulnerabilidade social já acumulam histórico de fragilidades relacionadas à SAN, e o contexto da pandemia evidencia ainda mais a necessidade de proteção social através de ações governamentais.²⁵

Destacam-se como limitações deste estudo o fato de algumas estratégias, principalmente relacionadas às dimensões “produção e disponibilidade de alimentos” e “educação”, poderem ter sido adotadas pelos municípios. No entanto, por sua natureza, essas ações não são comumente registradas nos Diários Oficiais dos municípios.

CONCLUSÃO

Este estudo revelou baixa cobertura das estratégias empregadas pelos executivos municipais baianos para enfrentamento da IA na população durante a pandemia da Covid-19. As estratégias foram mais direcionadas para as dimensões de “renda e condições de vida” e “acesso à alimentação adequada e saudável”.

Numa situação de emergência como a atual, é essencial que medidas rápidas e eficazes de curto, médio e longo prazos, nesses diferentes contextos, sejam implementadas. Deve-se sanar vieses que coloquem a população em maior risco de IA, sobretudo aquela com maior vulnerabilidade social, como a continuidade dos programas sociais, especialmente programas de SAN e a implementação de medidas emergenciais relevantes para amenizar os impactos sociais e econômicos durante e após a pandemia.

REFERÊNCIAS

1. Yuen KS, Ye ZW, Fung SY, Chan CP, Jin DY. SARS-CoV-2 and COVID-19: The most important research questions. *Cell Biosci.* 2020 mar;10:40. <https://doi.org/10.1186/s13578-020-00404-4>
2. Lu R, Zhao X, Li J, Niu P, Yang B, Wu H, et al. Genomic characterisation and epidemiology of 2019 novel coronavirus: implications for virus origins and receptor binding. *Lancet.* 2020 Feb;395(10224):565-574. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30251-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30251-8)

3. World Health Organization. WHO Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV). 2020 Jan [acessado 2021 Abr 20]. Disponível em: [https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)).
4. West R, Michie S, Rubin GJ, Amlôt R. Applying principles of behaviour change to reduce SARS-CoV-2 transmission. *Nat Hum Behav*. 2020 May;4:451–459. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0887-9>
5. Aquino EML, Silveira IH, Pescarini JM, Aquino R, Souza-Filho JA, Rocha AS et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*. 2020 Jun; 25(Suppl 1):2423-2446. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10502020>
6. Silva TC, Anghinoni L, Zhao L. Quantitative Analysis of the Effectiveness of Public Health Measures on COVID-19 Transmission. *Medrxiv*. 2020 May;1-26. <https://doi.org/10.1101/2020.05.15.20102988>
7. Anderson RM, Heesterbeek H, Klinkenberg D, Hollingsworth TD. How will country-based mitigation measures influence the course of the COVID-19 epidemic? *Lancet*. 2020 Mar; 395(10228):931-934. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30567-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30567-5)
8. Nicola M, Alsafi Z, Sohrabi C, Kerwan A, Al-Jabir A, Iosifidis C, Agha M, Agha R. The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review. *Int J Surg*. 2020 Jun;78:185-193. <https://doi.org/10.1016/j.ijssu.2020.04.018>
9. Costa SS. Pandemia e desemprego no Brasil. *Rev Adm Púb*. 2020 Jul;54(4):969-978. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200170>
10. Ribeiro-Silva RC, Pereira M, Campello T, Aragão E, Guimarães JMM, Ferreira AJF, Barreto ML, Santos SMC. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciênc Saúde Colet*. 2020 Set;25(9):3421-3430. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>
11. Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; 15 set.
12. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE – Coordenação de Trabalho e Rendimento; 2020.
13. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. VIGISAN: II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Rede PENSSAN; 2022.
14. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013: segurança alimentar. Rio de Janeiro: IBGE - Coordenação de Trabalho e Rendimento; 2014.
15. Fundação Getúlio Vargas. A Escalada da Desigualdade – Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza?. FGV Social; 2019.
16. Castro IRR. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cad. Saúde Pública*. 2019;35(2):e00009919. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>
17. Araújo FR, Calazans DLMS. Gestão das ações de Segurança alimentar e nutricional frente a pandemia pela Covid 19. *Rev Adm Púb*. 2020 Jul/Ago;54(4):1123-1133. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200329>
18. World Health Organization. Who Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. [acessado 2021 Abr 20]. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

19. Grupo Governamental de Segurança Alimentar e Nutricional. Diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia. GGSAN; 2015.
20. Brasil. Câmara dos Deputados. Proposta prorroga isenção da conta de luz para consumidor de baixa renda. [acessado 2021 Abr 25]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/673826-proposta-prorroga-isencao-da-conta-de-luz-para-consumidor-de-baixa-renda/>.
21. Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. PL./23.182/2020. [acessado 2021 Abr 25]. Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/proposicao/PL.-23.812-2020>.
22. Portal RD, Vieira ICG, Canto O. Alimentação escolar no contexto da pandemia COVID-19 nas Instituições Federais de Ensino da Região Metropolitana de Belém/Pará. Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento. 2021 Jan-Jun;15(1):175-195.
23. Amorim ALB, Ribeiro Junior JRS, Bandoni DH. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Rev Adm Púb.* 2020 Jul/Ago;54(4):1134-1145. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200349>
24. Sambuichi RHR, Almeida AFCS, Perin G, Spínola PAC, Pella AFC. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. *Rev Adm Púb.* 2020 Jul/Ago;54(4):1079-1096. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200258>
25. Buanango MA, Galesi-Pacheco LF, Ramirez YPG, Costa CA, Santos JS, Loura AP, Vieira CM. Segurança Alimentar e Nutricional em tempos de COVID-19: impactos na África, América Latina e Portugal. *Rev Simbiologias.* 2020;12(16):100-117.
26. Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária. Boletim CNA: Impacto do Coronavírus. [acessado 2021 Abr 29]. Disponível em: [https://www.cnabrazil.org.br/noticias/boletim-cna-impacto-do-coronavirus#:~:text=Bras%C3%ADlia%20\(21%2F03%2F2020,o%20cen%C3%A1rio%20interno%20e%20externo.](https://www.cnabrazil.org.br/noticias/boletim-cna-impacto-do-coronavirus#:~:text=Bras%C3%ADlia%20(21%2F03%2F2020,o%20cen%C3%A1rio%20interno%20e%20externo.)
27. Brasil. Lei nº 11.947, de 16 de Junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União 2009; 16 Jun.
28. Brasil. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de Dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2016; 15 Dez.
29. Ramos FP, Santos SMC. Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e a conformação de uma arena de ação: a perspectiva de atores participantes. *Res, Social and Developm.* 2020;9(11):e999991110686. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i11.110686>
30. Estrela FM, Soares e Soares CF, Cruz MA, Silva AF, Santos JRL, Moreira TMO, Lima AB, Silva MG. Pandemia da Covid 19: refletindo as vulnerabilidades à luz do gênero, raça e classe. *Ciênc. saúde coletiva.* 2020 Set;25(9):3431-3436.
31. Prefeitura de Salvador. Secretaria Municipal de Saúde. Nota Técnica DAS/APS - Novo Coronavírus Nº 04/2020, de 09 de abril de 2020. Orientações para organização da Atenção Primária à Saúde - Consultórios de Rua no enfrentamento ao novo Coronavírus (COVID-19) no município de Salvador. [acessado 2021 Mar 05]. Disponível em: http://www.saude.salvador.ba.gov.br/covid/wp-content/uploads/sites/27/2020/08/Nota-T%C3%A9cnica-04.2020-POP-RUA_09.04.pdf.
32. Bezerra ACV, Silva CEM, Soares FRG, Silva JAM. Fatores associados ao comportamento da população durante o isolamento social na pandemia de COVID-19. *Ciênc. saúde coletiva.* 2020 Jun;25(Suppl 1):2411-2421.
33. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desemprego chega a 14,6% no terceiro trimestre, com alta em 10 estados. [acessado 2021 Abr 25]. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29520-desemprego-chega-a-14-6-no-terceiro-trimestre-com-alta-em-10-estados>.

34. Brasil. Lei nº 13.982, de 2 de Abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União 2020; 02 Abr.
35. Brasil. Medida Provisória nº 1.000, de 2 de Setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União 2020; 02 Set.
36. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Comprador do comércio local durante a crise é bom para todos. [acessado 2021 Abr 25]. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/pb/artigos/comprar-do-comercio-local-durante-crise-e-bom-para-todos,fedf0fd17ef41710VgnVCM1000004c00210aRCRD>.
37. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Estudo mostra novo comportamento do consumidor diante da pandemia. [acessado 2021 Abr 25]. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/estudo-mostra-novo-comportamento-do-consumidor-diante-da-pandemia,9388ad41eab21710VgnVCM1000004c00210aRCRD>.

Colaboradoras

Santana JM, Queiroz VAO e Fonseca NSS, contribuíram na concepção e desenho, análise e interpretação de dados, redação do manuscrito, revisão e aprovação da versão final; Anjos CN contribuiu na redação e formatação do manuscrito, revisão e aprovação da versão final. Freitas PR e Souza DA contribuíram na redação do manuscrito, revisão e aprovação da versão final. Santos SMC contribuiu na orientação, revisão e aprovação da versão final.

Conflito de Interesses: As autoras declaram não haver conflito de interesses.

Recebido: 26 de agosto de 2021

Aceito: 13 de julho de 2022