



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

ESCOLA DE NUTRIÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS NUTRIÇÃO E SAÚDE

**AMANDA CANÁRIO DE CASTRO**

**SALVADOR  
2025**

**AMANDA CANÁRIO DE CASTRO**

**PERCEPÇÕES DE REPRESENTANTES SOCIAIS E GOVERNAMENTAIS  
SOBRE AÇÕES RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA  
INSEGURANÇA ALIMENTAR NA ZONA RURAL DA BAHIA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestra.

**Linha de pesquisa:** Epidemiologia dos Distúrbios Nutricionais e Políticas Públicas.

**Orientadora:** Profa. Dra. Valterlinda Alves de Oliveira Queiroz.

**Coorientadora:** Profa. Dra Sandra Maria Chaves dos Santos.


**SALVADOR  
2025**

**AMANDA CANÁRIO DE CASTRO**

**PERCEPÇÕES DE REPRESENTANTES SOCIAIS E GOVERNAMENTAIS  
SOBRE AÇÕES RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DA  
INSEGURANÇA ALIMENTAR NA ZONA RURAL DA BAHIA.**


Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde, da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Alimentos, Nutrição e Saúde.

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 VALTERLINDA ALVES DE OLIVEIRA QUEIROZ  
Data: 13/12/2025 12:33:28-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>


---

**Profa. Dra. Valterlinda Alves de Oliveira Queiroz (Presidente)**  
Doutora em Medicina e Saúde pela Universidade Federal da Bahia

Documento assinado digitalmente  
 ISLANDIA BEZERRA DA COSTA  
Data: 05/12/2025 15:31:41-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

---

**Profa. Dra. Islândia Bezerra da Costa (Examinadora)**  
Pós-doutorado em Ciências e Desenvolvimento Regional na Universidade  
Autónoma de Chapingo/UACH - México

Documento assinado digitalmente  
 POLIANA DE ARAÚJO PALMEIRA  
Data: 12/12/2025 17:20:10-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

---

**Profa. Dra. Poliana de Araújo Palmeira (Examinadora)**  
Doutora em Ciências da Nutrição pelo programa de Pós-graduação em Nutrição da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI)**

C355 Castro, Amanda Canário de  
Percepções de representantes sociais e governamentais sobre ações relacionadas ao enfrentamento da insegurança alimentar na zona rural da Bahia/ Amanda Canário de Castro. – Salvador, 2025.  
99 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Valterlinda Alves de Oliveira Queiroz  
Coorientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Chaves dos Santos  
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde – Universidade Federal da Bahia. Escola de Nutrição, 2025.

1. Insegurança alimentar. 2. Área rural. 3. Sociedade civil organizada. 4. Governo. I. Queiroz, Valterlinda Alves de Oliveira. II. Santos, Sandra Maria Chaves dos. III. Universidade Federal da Bahia. IV. Título.

CDU 612.3

Responsável técnico: Rafael Matos Nunes- CRB/5-1938

## **DEDICATÓRIA**

A todos/as aqueles que se mantêm na luta e na crença pela pesquisa e ciência comprometida com a sociedade.

Às populações do campo da Bahia, cuja força, resistência e sabedoria ancestral sustentam a produção de alimentos e a preservação dos modos de vida rurais.

## AGRADECIMENTOS

O processo de escrita desta dissertação envolveu sentimentos de aprendizado, crescimento intelectual, afeto, incertezas e frustrações. Certamente foi uma caminhada desafiadora que exigiu muito investimento... E experienciar esse processo se apresenta para mim como um corpo coletivo, com a contribuição de diversas mãos, como nos dizeres do grande Gonzaguinha: “E aprendi que se depende sempre, de tanta, muita, diferente gente. Toda pessoa sempre é a marca das lições diárias de outras tantas pessoas. E é tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá”.

Desse modo, quero agradecer primeiramente, a espiritualidade, aos orixás pelos caminhos abertos, por me proteger, fortalecer e me sustentar em momentos de tristeza e falta de fé.

A mim mesma, por não desistir e conseguir terminar essa trajetória cheia de obstáculos, enfrentando o medo, a autossabotagem, o desânimo e muitas vezes a solidão, mas também sentir êxtase por escrever esta dissertação. Fazer o mestrado acadêmico foi uma grande conquista!

Agradeço, em especial, à minha mãe, Maria do Carmo, meu pai, Jorge Castro, e minha irmã, Yasmim Canário, que são a base de sustentação dos meus valores e das minhas referências.

Ao meu companheiro, Kauê Cardoso, pela compreensão nas ausências para que me dedicasse a este trabalho, pelo incentivo e torcida de sempre.

À minha orientadora, professora Dr<sup>a</sup>. Valterlinda Alves pela oportunidade de trabalharmos juntas ao longo deste mestrado. Obrigada pela leitura atenta da minha escrita, incentivos, críticas, orientações pertinentes, e parceria sempre muito bem dosada permeada por um diálogo agradável.

A minha coorientadora, professora Dr<sup>a</sup> Sandra Chaves, obrigada pela inspiração, otimismo e militância que nos encoraja e abastece a esperança de um cuidado afetivo e próximo.

Obrigada ao Consea-Bahia, conselheiros/as, aos interlocutores de forma geral dessa pesquisa, que compartilharam seus modos de pensar, sentir e agir inspirando e tornando pragmaticamente possível este trabalho. Agradeço imensamente pela disponibilidade e pelo aprendizado.

À Escola de Nutrição, minha segunda casa onde pude descobrir e criar laços fecundos desde o ingresso na graduação, além de ter me proporcionado aprendizado e

amadurecimento. Estendo meu agradecimento ao corpo acadêmico do programa, funcionários da escola e aos colegas de turma que compartilharam calorosos debates que muito acrescentaram para a construção das minhas visões críticas da Nutrição e do mundo.

Agradeço em especial a Tharcio, Rafaela, Beatriz e Francine que em meio ao caos das nossas demandas, compartilharam momentos leves, angústias, conhecimentos, propósitos e comemoraram a cada etapa conquistada.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que tornaram possível, cada qual à sua maneira, o começo, o durante e o fim deste ciclo.

## RESUMO

**Introdução:** A Insegurança Alimentar (IA) caracteriza-se pela limitação de acesso regular e adequado aos alimentos, resultante de insuficiência de renda ou outros determinantes sociais, econômicos e estruturais que comprometem a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), cujos impactos variam entre regiões, áreas urbanas e rurais. No Nordeste registrou a segunda maior taxa de IA grave, e na Bahia observou-se um padrão inverso ao nacional: maior prevalência na zona urbana (14,1%) do que na rural (9,9%). **Objetivo:** Analisar as ações públicas e da sociedade civil organizada com potencial de gerar efeitos sobre a prevalência da IA, em especial na forma grave, na população rural do estado da Bahia. **Metodologia:** Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os conselheiros do poder público e da sociedade civil do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) no estado da Bahia e pessoas de referência de movimentos sociais organizados e/ou funcionários de cargos públicos que forem indicados em virtude da atuação está relacionada ao âmbito das ações de SAN na zona rural. As fases de organização, desenvolvimento e análise de conteúdo das entrevistas foi orientado pelos pressupostos de Bardin (1977), como forma de sistematizar e analisar os dados. **Resultados:** A análise das entrevistas resultou em duas categorias centrais, a saber: *"Entre o dado e os discursos: ambivalência dos sentidos sobre as ações em torno da Segurança Alimentar"*, que apontou que a menor IA na zona rural baiana se deve à continuidade de políticas de desenvolvimento rural e apoio à agricultura familiar e a segunda categoria *"Reivindicar, influenciar e cooperar: aspectos pertinentes a sociedade civil no fortalecimento das ações da Segurança Alimentar na zona rural do estado da Bahia"*, que expressou o protagonismo da sociedade civil organizada, em especial de agricultores(as) familiares, na construção, monitoramento e implementação de ações voltadas à garantia da SAN. **Conclusão:** Evidenciou-se uma realidade de avanços pontuais e desafios persistentes no enfrentamento da IA na zona rural da Bahia, marcada por limitações de recursos, fragilidade e descontinuidade de políticas públicas. Em contrapartida, destaca-se o protagonismo da sociedade civil, especialmente agricultores familiares, na promoção da SAN, revelando que os caminhos para redução da IA depende da interação entre políticas públicas efetivas e mobilização social, com necessidade de ampliar a continuidade e o alcance das ações por meio de uma governança participativa e territorialmente sensível.

**Palavras-chave:** Insegurança Alimentar, Área rural, Sociedade Civil Organizada, Governo.

## ABSTRACT

**Introduction:** Food insecurity (FI) is characterized by limited access to regular and adequate food, resulting from insufficient income or other social, economic, and structural determinants that compromise the realization of the Human Right to Adequate Food (HRtAF), whose impacts vary between regions, urban and rural areas. The Northeast region recorded the second highest rate of severe FI, and in Bahia, an inverse pattern to the national one was observed: higher prevalence in urban areas (14.1%) than in rural areas (9.9%). **Objective:** To analyze public and civil society actions with the potential to impact the prevalence of FI, especially in its severe form, in the rural population of the state of Bahia. **Methodology:** Semi-structured interviews were conducted with public and civil society advisors from the Food and Nutrition Security Council (Consea) in the state of Bahia, and with key figures from organized social movements and/or public officials indicated due to their work related to food and nutrition security actions in rural areas. The organizational, development, and content analysis phases of the interviews were guided by Bardin's (1977) assumptions, as a way to systematize and analyze the data. **Results:** The analysis of the interviews resulted in two central categories, namely: "Between data and discourses: ambivalence of meanings about actions surrounding Food Security," which indicated that the lower food insecurity in rural Bahia is due to the continuity of rural development policies and support for family farming; and the second category, "Claiming, influencing, and cooperating: aspects relevant to civil society in strengthening Food Security actions in the rural area of the state of Bahia," which expressed the leading role of organized civil society, especially family farmers, in the construction, monitoring, and implementation of actions aimed at guaranteeing food and nutrition security. **Conclusion:** A reality of punctual advances and persistent challenges in addressing food insecurity in rural Bahia was evidenced, marked by resource limitations, fragility, and discontinuity of public policies. Conversely, the leading role of civil society, especially family farmers, in promoting food and nutrition security stands out, revealing that the paths to reducing food insecurity depend on the interaction between effective public policies and social mobilization, with a need to expand the continuity and reach of actions through participatory and territorially sensitive governance.

**Keywords:** *Food insecurity; Rural Areas; Organized Civil Society; Government.*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Gráfico 1</b>	Insegurança Alimentar no Brasil: comparativo entre os percentuais observados em áreas urbanas e rurais a partir de diferentes pesquisas realizadas entre os anos de 2004 e 2022.....	20
<b>Gráfico 2</b>	Insegurança Alimentar nas macrorregiões do Brasil: comparativo entre os percentuais observados a partir de diferentes pesquisas realizadas entre os anos de 2004 e 2017-2018.....	21
<b>Gráfico 3</b>	Insegurança Alimentar nas macrorregiões do Brasil: VIGISAN I, 2021...	22
<b>Gráfico 4</b>	Insegurança Alimentar nas macrorregiões do Brasil: comparativo entre os percentuais observados a partir das pesquisas das II VIGISAN (2022) e PNAD (2023)...	23
<b>Gráfico 5</b>	Prevalência da IA no estado da Bahia por zona de moradia a partir dos dados desagregados.....	25
<b>Figura 1</b>	Linha do tempo da estruturação de Políticas e Programas voltados para garantia da SAN na Bahia, 2025.....	37
<b>Figura 2</b>	Sistematização do processo da coleta de dados, 2024.....	53
<b>Figura 3</b>	Sistematização da Análise de Conteúdo baseado nos pressupostos de Bardin (1977).....	55

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AF	Agricultura Familiar
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ASA	Articulação Semiárido Brasileiro
Ba	Bahia
CAISAN	Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
InSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAA	Programa Nacional de Assistência Alimentar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
Rede PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SA	Segurança Alimentar
SA/IA	Segurança Alimentar/Insegurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
TI	Território Identidade
VIGISAN	Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	14
1. INTRODUÇÃO.....	16
2. OBJETIVOS .....	17
2.1 Objetivo Geral.....	18
2.2 Objetivos Específicos.....	18
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
3.1 Prevalência da IA em contextos urbanos e rurais do Brasil.....	18
3.1.1 Prevalência da IA nas macrorregiões do Brasil.....	20
3.2 Fatores associados a SA/IA: ênfase nos condicionantes para zona rural.....	25
3.3 A abordagem territorial no desenvolvimento rural:um enfoque para estado da Bahia.....	29
3.4 Avanços conceituais da Segurança Alimentar à Segurança Alimentar e Nutricional e seus Marcos Legais no Brasil.....	33
3.5 Estruturação de Políticas e Programas voltados para a Segurança Alimentar e Nutricional na Bahia.....	36
3.6 Participação social e instâncias de governança da Segurança Alimentar e Nutricional: o papel do Consea.....	42
3.7 A pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19).....	46
4. DELINEAMENTO METODOLÓGICO.....	50
4.1 Desenho e participantes do estudo.....	51
4.2 Procedimentos.....	50
4.3 Análise de dados.....	53
4.4 Aspectos Éticos.....	55
5. RESULTADOS.....	56
1-Introdução.....	57
2-Fundamentação Teórica.....	58
3-Metodologia.....	59
4-Resultados e Discussão.....	61
4.1-Entre o dado e os discursos: ambivalência dos sentidos sobre as ações em torno da Segurança Alimentar.....	62
4.2-Reivindicar, influenciar e cooperar: aspectos pertinentes a sociedade civil no fortalecimento das ações da Segurança Alimentar na zona rural do estado da Bahia.....	66
5-Conclusões.....	72
REFERÊNCIAS.....	74
6. CONCLUSÃO.....	77
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79
Apêndice 1: Questionário Semiestruturado.....	92
Apêndice 2: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	93
Anexo I: Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).....	96

## APRESENTAÇÃO

Meu envolvimento com a temática da Insegurança Alimentar (IA) começou quando ainda estava fora da graduação e desde então me sentia provocada com as experiências de fome e os desafios enfrentados por diversas comunidades para garantir o direito básico à alimentação. No entanto, foi no curso de Nutrição que essa preocupação se transformou em um campo de estudo e aprofundamento acadêmico. Nesse percurso, me envolvi em diversas atividades curriculares que ampliaram minha compreensão sobre o tema, como participação em projetos de extensão, disciplinas voltadas para as políticas públicas e políticas públicas no âmbito da Alimentação, Nutrição e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Importante dizer que minha inspiração nesse processo foi pensar o meu trabalho como ferramenta de aprimoramento das ações voltadas à SAN e para a construção de estratégias sólidas de enfrentamento da fome, sobretudo no meio rural. Pesquisas brasileiras a exemplo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) nos anos de 2004, 2009 e 2013 e a pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) em 2017/2018, evidenciaram nos seus resultados maiores prevalência da IA na zona rural quando comparada com a urbana. A forma como esses dados se comportam revela um paradoxo no meio rural, ao evidenciar que embora seja o principal espaço de produção de alimentos muitas famílias agricultoras enfrentam desafios para assegurar uma alimentação adequada.

De acordo com a literatura científica, as altas prevalências da IA na zona rural estão relacionadas à insuficiência de renda, dificuldades de acesso a políticas públicas e limitações estruturais do território, comprometendo a SA dessas populações, sobretudo daquelas situadas nas regiões Norte e Nordeste. O ano de 2020 foi marcado pelo advento da pandemia de Covid-19, cujos impactos intensificaram a IA nos domicílios brasileiros e evidenciaram fragilidades na conjuntura política nacional.

Nesse cenário, a fim de monitorar o estado de SA/IA dos domicílios, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan) realizou inquérito populacional no contexto da pandemia da Covid-19. Os resultados das edições I

e II mostraram que o número de domicílios em SA no Brasil é menor na zona rural e quando analisados sob a perspectiva das cinco macrorregiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste), as desigualdades regionais seguem acentuadas, sendo as regiões Nordeste e Norte as mais afetadas pela fome.

No âmbito do II VIGISAN, o Governo do Estado da Bahia financiou a expansão da amostra para que estado tivesse resultados que pudessem desagregar a análise da zona rural e urbana. A partir dos resultados pode-se observar que diferentemente do cenário nacional registrou-se menor prevalência da IA na zona rural em comparação à zona urbana, especialmente no que se refere à IA grave. Esse resultado foi o ponto de partida para a formulação do projeto de dissertação, que foi delineado com objetivo de compreender tais achados a partir das percepções de pessoas envolvidas com a temática da SAN no meio rural. Nesse contexto, foi escolhido o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia (Consea/Bahia), órgão responsável por assessorar na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas relacionadas à SAN.

O estudo, portanto, foi estruturado com o propósito de compreender a percepção de conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil, bem como servidores públicos atuantes na área de SAN, seus modos de sentir, pensar e agir que possam ter contribuído para o cenário observado no estudo. O estudo serviu de base para elaboração dessa dissertação, intitulada ‘Insegurança Alimentar moderada e grave na zona rural da Bahia: percepções de conselheiros do Consea e pessoas de referência sobre uma realidade distinta do cenário nacional’, que está estruturada em: introdução, objetivos, quadro teórico, delineamento metodológico, resultados e considerações finais. Os resultados são apresentados no manuscrito, intitulado Insegurança Alimentar moderada e grave na zona rural da Bahia: percepções sociais sobre uma realidade nacional distinta, o qual foi submetido à revista Economia e Sociologia Rural, conforme exigências do Programa de Pós-Graduação como parte dos requisitos para a defesa.

A todos e todas uma excelente leitura e reflexões

## 1. INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar (SA) no contexto domiciliar refere-se à garantia de acesso regular e permanente a alimentos em quantidade e qualidade adequadas, sem comprometer o atendimento de outras necessidades básicas (Rede PENSSAN, 2022). Já a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) abrange uma abordagem intersetorial e ampliada, incorporando, além da disponibilidade e acesso a alimentos saudáveis, critérios de adequação biológica e nutricional, respeito à diversidade cultural e promoção da sustentabilidade em suas dimensões ambiental, social, econômica e cultural (BRASIL, 2006).

De modo contrário, a Insegurança Alimentar (IA) configura-se quando indivíduos ou famílias não conseguem acesso a uma alimentação adequada, seja por insuficiência de renda ou por outros fatores socioeconômicos. A complexidade desse fenômeno está intrinsecamente relacionada a indicadores socioeconômicos, como falta de emprego, saneamento básico, baixa escolaridade, de modo geral, à pobreza estrutural, exigindo a articulação com políticas de geração de renda — especialmente em áreas rurais — com destaque para a Agricultura Familiar (AF), responsável pela produção de alimentos essenciais para o consumo interno. Além disso, o enfrentamento da IA demanda ações efetivas voltadas à redução das desigualdades sociais (FAO, 2019; Cansanção, França, Júnior, 2025; Bezerra *et al.*, 2017).

A IA pode apresentar variações significativas conforme a localização geográfica do domicílio. Segundo Lignani *et al.* (2020), o local de residência — urbano ou rural — exerce influência ambivalente sobre a ocorrência da IA. Em determinados estudos, o meio rural é identificado como fator protetivo, devido à maior capacidade de produção de alimentos para autoconsumo e à redução de custos associados, como transporte e vestuário (Gubert; Benício; Dos Santos, 2010; Segall-Corrêa *et al.*, 2008). Em contrapartida, outras pesquisas apontam o meio rural como fator de risco, atribuindo essa vulnerabilidade à dificuldade de acesso físico e econômico aos alimentos, bem como à limitada possibilidade de comparar preços entre estabelecimentos comerciais (Gubert *et al.*, 2017; Palmeira; Salles-Costa; Pérez-Escamilla, 2019).

No Brasil, a fim de desenvolver uma análise minuciosa da população sobre a condição de Segurança Alimentar/Insegurança Alimentar (SA/IA) em nível

domiciliar, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) coordenou em 2021 e 2022 as pesquisas intituladas “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” (VIGISAN), (Rede PENSSAN, 2021, 2022). Os resultados indicaram que o número de domicílios com moradores em situação de fome passou de 19,1 milhões (9% da população) em 2020 para 33,1 milhões (15,5%) em 2022, um acréscimo de 14 milhões de novos brasileiros(as) em pouco mais de um ano (Rede PENSSAN, 2021, 2022).

Nas duas edições do VIGISAN, a região Nordeste apresentou as maiores prevalências de IA, com destaque para os domicílios rurais (Rede PENSSAN, 2021, 2022). As populações rurais, incluindo agricultores(as) familiares, quilombolas, indígenas ou ribeirinhos(as), apresentaram diferenças importantes nas condições de SA, em comparação com populações residentes em áreas urbanas (Rede PENSSAN, 2021).

Embora os estudos realizados no Brasil tenham mostrado que populações residentes na zona rural do Nordeste estão mais expostas à IA, os dados referentes ao estado da Bahia revelaram um dado distinto. Os resultados mostraram menores proporções de IA moderada (10,1%) e grave (9,9%) em domicílios na zona rural em comparação com a zona urbana, que apresentou 16,2% para IA moderada e 14,1% para grave (Salvador, 2023).

Os achados sobre a IA na zona rural no estado Baiano, sinaliza para a necessidade de investigações que considerem fatores específicos dos territórios baianos, bem como ações locais que possam ter contribuído para esse resultado. Neste sentido, a elaboração desse estudo foi orientado no intuito aprofundar o conhecimento partindo da seguinte pergunta: Na percepção dos conselheiros e pessoas de referência, por que, diferentemente da tendência nacional, a zona rural do estado da Bahia apresentou menor prevalência de IA moderada e grave, em comparação com a zona urbana?

## **2. OBJETIVOS**

## **2.1 Objetivo Geral**

Compreender, a partir da percepção de conselheiros e pessoas de referência, as ações que podem ter contribuído para menores prevalências de IA moderada e grave observada na zona rural da Bahia.

## **2.2 Objetivos Específicos**

A partir da percepção dos conselheiros e pessoas de referência pretende-se:

- Identificar as ações governamentais implementadas no estado da Bahia, com foco na Agricultura Familiar e Segurança Alimentar;
- Conhecer as ações promovidas pela sociedade civil organizada;
- Discutir como essas percepções se relacionam com o contexto político nos níveis estadual e nacional.

## **3. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **3.1 Prevalência da IA em contextos urbanos e rurais do Brasil**

A temática sobre SA/IA tem ocupado cada vez mais espaço na agenda governamental, tanto a nível internacional quanto nacional. No Brasil, a visibilidade tornou-se maior a partir da incorporação da EBIA nas pesquisas nacionais. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) conduzida pelo IBGE nos anos de 2004, 2009 e 2013 incorporou informações sobre a SA da população, possibilitando análises com recorte para área rural e urbana. Em todos os três inquéritos, a IA foi mais prevalente nos domicílios situados na zona rural (IBGE, 2006, 2010, 2014).

Em 2004, a prevalência da IA entre as famílias brasileiras atingiu 43,6% dos domicílios localizados em áreas rurais, enquanto em áreas urbanas esse percentual foi de 33,3% (IBGE, 2006). Na PNAD realizada em 2009, os resultados também identificaram maiores prevalências de IA em domicílios localizados na área rural em comparação com aqueles das áreas urbanas, com percentuais de 35,1% e 29,4%, respectivamente (IBGE, 2010). Por fim, a terceira publicação consecutiva da PNAD ocorreu em 2013, coadunando com a historicidade das prevalências de IA na área

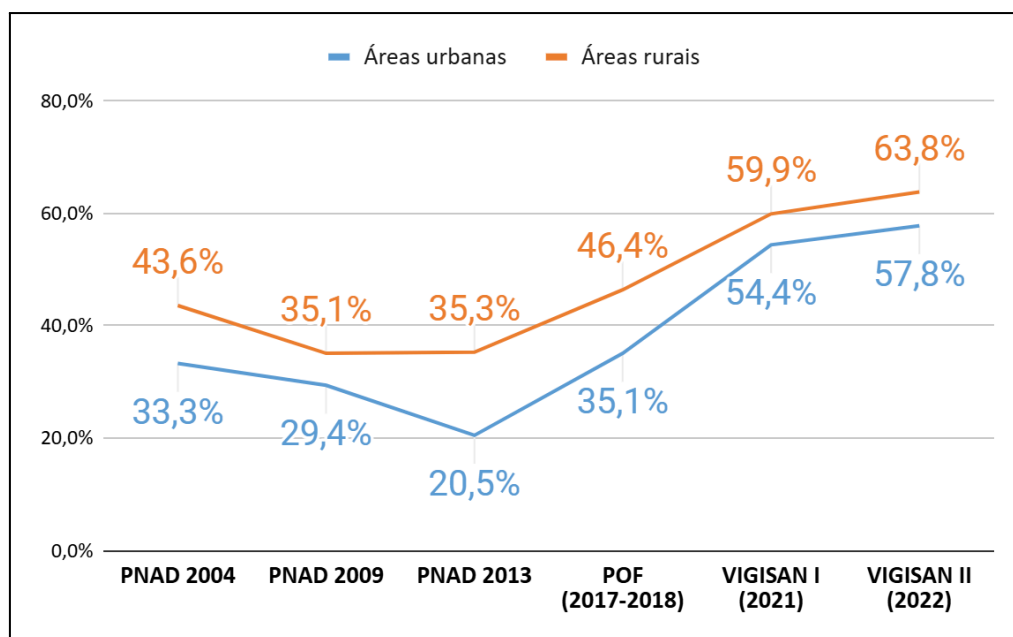
rural (35,3%), sendo maiores do que as verificadas em áreas urbanas (20,5%) (IBGE, 2014).

Deve-se destacar que de forma geral, comparando os dados da PNAD realizada em 2013 em relação aos inquéritos anteriores (2004 e 2009), observou-se redução na prevalência geral de IA entre os domicílios localizados nas áreas rurais, mas permanecendo superiores àquelas registradas para áreas urbanas (IBGE, 2014). Além das edições da PNAD, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) também avaliou os domicílios brasileiros quanto à situação de SA/IA, com base nos critérios da EBIA. De acordo com os dados da POF (2017-2018), estimou-se que 46,4% dos domicílios situados na zona rural viviam em situação de IA, enquanto na zona urbana a proporção foi de 35,1%. Esses dados reforçam, mais uma vez, que a IA tem sido mais prevalente na zona rural (IBGE, 2020).

Analisando as modificações ocorridas no Brasil entre os anos de 2004 e 2018, observou-se que, após a tendência de aumento da SA entre os anos de 2004, 2009 e 2013, os resultados obtidos pela POF 2017-2018 foram marcados pela redução na prevalência de domicílios brasileiros que tinham acesso a alimentação de forma adequada quantitativamente e qualitativamente. Em 2020, um novo inquérito sobre a situação de SA/IA foi realizado o I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil (VIGISAN I) pela Rede Penssan em um contexto particularmente crítico, marcado pela pandemia de Covid-19, que impactou a SAN de forma desigual (JAIME, 2020).

Os dados do I VIGISAN, inquérito de abrangência nacional e com representatividade para as macrorregiões em áreas urbanas e rurais, mostraram que a distribuição percentual de IA dos domicílios situados em área rural apresentou 59,9%, sendo maior do que nos domicílios situados na área urbana, que apresentou 54,4% (Rede PENSSAN, 2021). Ainda durante a pandemia de Covid-19, a Rede PENSSAN realizou o segundo inquérito no ano de 2022, e os resultados expressaram que a quantidade de domicílios brasileiros que vivenciaram a IA continuava a ser preocupante. Na área rural, o percentual foi de 63,8%, em contraposição à área urbana que foi de 57,8% (Rede PENSSAN, 2022).

**Gráfico 1.** Insegurança Alimentar no Brasil: comparativo entre os percentuais observados em áreas urbanas e rurais a partir de diferentes pesquisas realizadas entre os anos de 2004 e 2022.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE); [5] Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil 2020-2021 (VIGISAN I); [6] Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil 2022 (VIGISAN II).

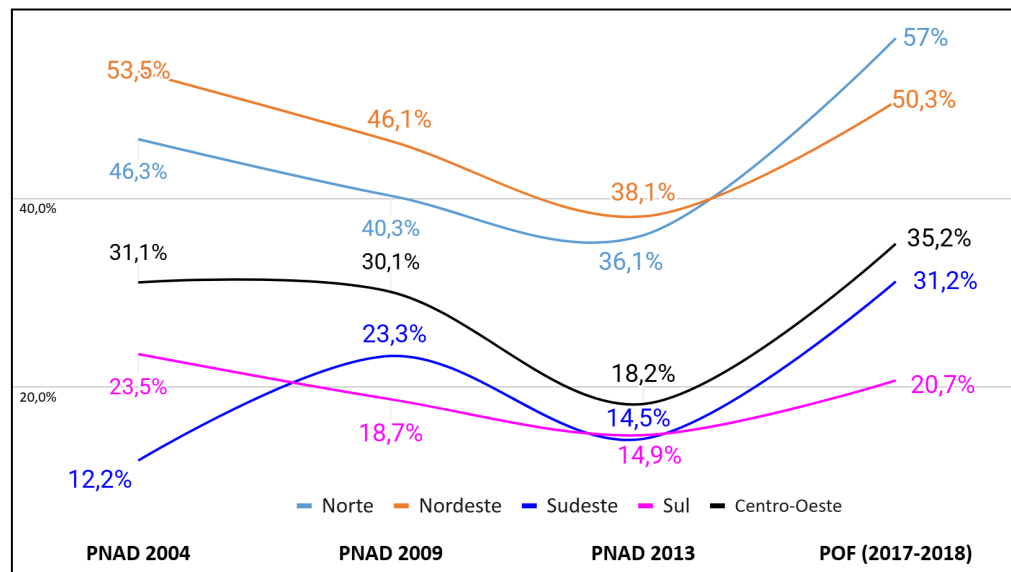
Esses dados evidenciam que, apesar dos avanços em determinados períodos, a IA permanece como um fenômeno persistente e mais acentuado nas áreas rurais, especialmente em contextos de crise, como observado durante a pandemia de Covid-19. A recorrência de percentuais mais elevados de IA nos domicílios rurais reforça a necessidade de olhar atento às especificidades deste território, considerando suas vulnerabilidades históricas e estruturais que merecem ser analisadas com maior detalhamento.

### 3.1.1 Prevalência da IA nas macrorregiões do Brasil

Ao analisar a situação da IA entre as regiões, os dados obtidos a partir das PNADs (2004, 2009 e 2013), da POF 2017-2018 e dos inquéritos VIGISAN (2020 e 2022) demonstram a persistência de desigualdades regionais no acesso aos alimentos no Brasil. As regiões Norte e Nordeste concentram as maiores prevalências de IA,

principalmente nas formas moderada e grave, com destaque para áreas rurais, enquanto nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste observa-se padrão inverso, com maior incidência nas zonas urbanas (IBGE, 2006; 2010 2014; Rede PENSSAN, 2021)

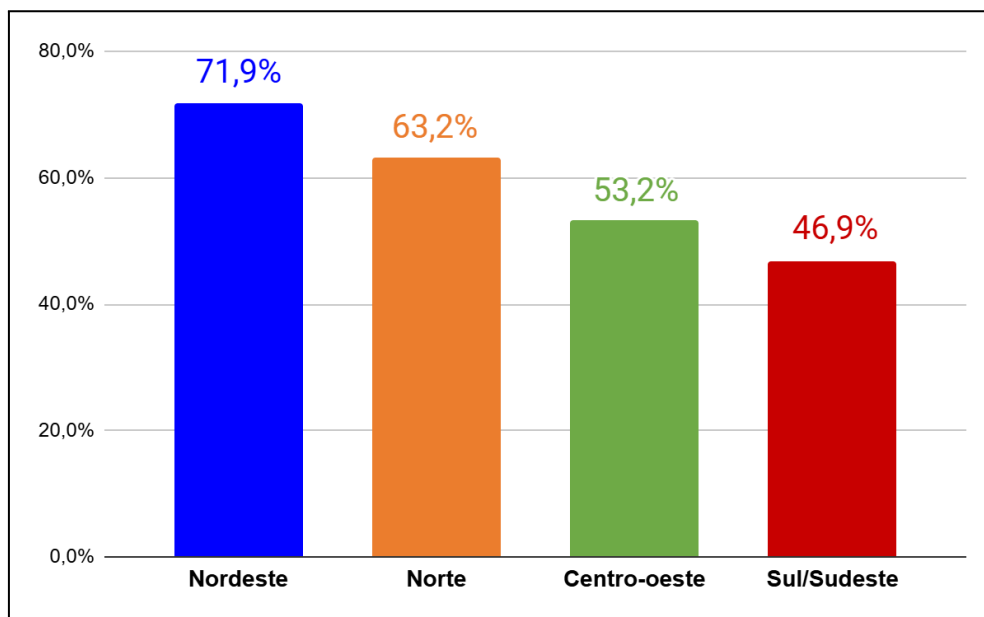
**Gráfico 2.** Insegurança Alimentar nas macrorregiões do Brasil: comparativo entre os percentuais observados a partir de diferentes pesquisas realizadas entre os anos de 2004 e 2017-2018.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE).

A partir dos dados do VIGISAN I e II observou-se que, manteve-se a recorrência de um quadro historicamente evidenciado, refletindo as persistentes assimetrias entre as macrorregiões a despeito do estado de SA/IA dos domicílios, concentrando nas regiões Norte e Nordeste os maiores percentuais de IA.

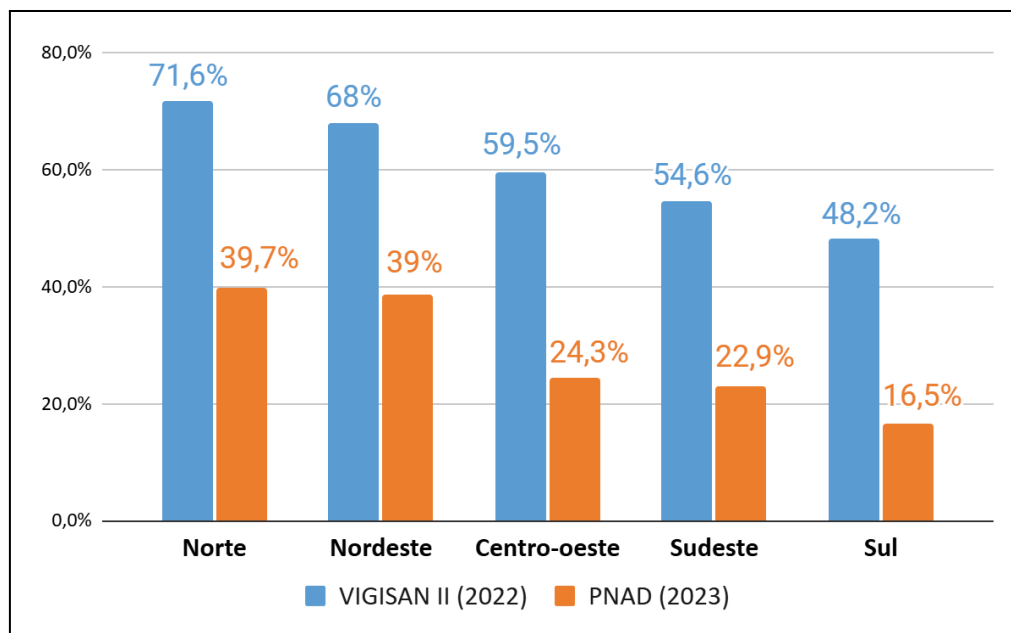
**Gráfico 3.** Insegurança Alimentar nas macrorregiões do Brasil: VIGISAN I, 2021.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir da pesquisa: [1] Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil 2020-2021 (VIGISAN I).

No II VIGISAN, os percentuais de domicílios em situação de IA chegaram a 71,6% no Norte e 68% no Nordeste (Rede PENSSAN, 2022). Na PNAD (2023), observou-se um uma melhora no cenário de SA no país, com redução na proporção de domicílios em IA, no entanto os dados ratificam a persistência das desigualdades regionais no acesso aos alimentos.

**Gráfico 4.** Insegurança Alimentar nas macrorregiões do Brasil: comparativo entre os percentuais observados a partir das pesquisas das II VIGISAN (2022) e PNAD (2023).



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir das pesquisas: [1]: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil 2022 (VIGISAN II), [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2023.

No suplemento por Estados publicado pela Rede PENSSAN, a partir de dados do II VIGISAN, foram detalhadas as condições de SA e os níveis de IA nas unidades federativas do Brasil. As análises incluíram uma amostra de 12.745 domicílios localizados em 577 municípios de áreas urbanas e rurais, distribuídos nas cinco macrorregiões brasileiras e contemplando os 26 estados e o Distrito Federal. Contudo, por questões amostrais, não foi possível apresentar resultados desagregados para a zona urbana e rural por unidade federativa (II VIGISAN –SUPLEMENTO I, 2022).

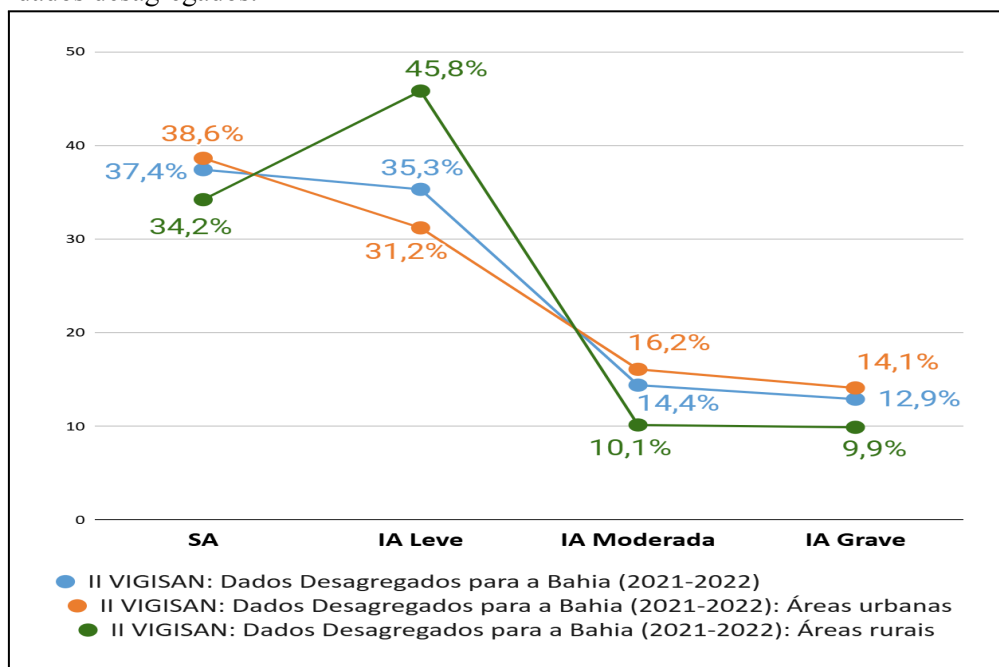
A Bahia apresentou um diferencial importante na geração de dados sobre SA. Por meio de um esforço conjunto entre órgãos do governo estadual, com apoio logístico da Rede PENSSAN, o estado financiou com recursos próprios a ampliação da amostra da pesquisa nacional do II VIGISAN. Essa iniciativa permitiu a desagregação dos dados entre domicílios urbanos e rurais, tornando a Bahia o único estado brasileiro a contar com esse nível de detalhamento que foi publicado no I Inquérito sobre Segurança e Insegurança Alimentar na Bahia no contexto da Covid-19 (I VIGISAN Bahia): dados desagregados para o estado da Bahia

(2021-2022). Tal medida viabilizou análises mais precisas sobre a distribuição da IA em seu território (Salvador, 2023).

A desagregação dos dados por área de residência permitiu observar um achado diferente do observado no cenário nacional. As prevalências de IA moderada e grave foram menores na zona rural (10,1% e 9,9%, respectivamente) em comparação à zona urbana (16,2% e 14,1%, respectivamente) (Salvador, 2023). Esses resultados apontam para um comportamento distinto daquele historicamente observado no Brasil, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde tradicionalmente se verifica maior prevalência de IA nas áreas rurais.

No entanto, a elevada proporção de domicílios rurais em situação de IA leve (45,8%) revela uma condição de vulnerabilidade que não pode ser ignorada. A desigualdade no acesso à alimentação entre a localidade da moradia, ainda que em prevalências distintas, demonstra a complexidade do fenômeno da IA. Em decorrência disso, visando evitar o agravamento do problema em formas mais severas, reforça-se a necessidade de atenção contínua e de estratégias transformadoras e permanentes voltadas à redução das desigualdades nos acessos aos alimentos e outros bens e serviços essenciais à garantia da SAN, bem como o acesso às políticas públicas, programas e projetos que pautam a resiliência alimentar no meio rural.

**Gráfico 5.** Prevalência da IA no estado da Bahia por zona de moradia a partir dos dados desagregados.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir da pesquisa: [1] II Inquérito sobre Insegurança Alimentar e COVID-19: Dados Desagregados para a Bahia (2021-2022).

A partir da análise dos dados epidemiológicos, foi possível perceber como a IA se distribui pelo território brasileiro desvelando padrões que se repetem e, ao mesmo tempo, expõe desigualdades históricas que ainda persistem. Nesse cenário, a análise espacial dos dados se mostra importante, pois ajuda a identificar esses padrões e, quando combinada com outras informações, permite entender melhor as particularidades econômicas, sociais, políticas e culturais que marcam as diferentes regiões do país. Com isso, reforça-se a compreensão do fenômeno em sua complexidade multidimensional, contemplando os fatores que influenciam a IA.

### 3.2 Fatores associados a SA/IA: ênfase nos condicionantes para zona rural

A incidência da fome tem sido relacionada ao desmonte das políticas sociais e à retração do papel do Estado na garantia de direitos fundamentais, incluindo aquelas voltadas para a SAN, além das crises política e econômica vivenciadas no Brasil (Costa et al., 2017; de Sousa et al., 2019). A partir de 2016, registrou-se o enfraquecimento do diálogo com os movimentos sociais do campo o que resultou no esvaziamento das políticas públicas direcionadas à AF. Essa conjuntura política e

econômica fragilizou a capacidade produtiva de agricultores e povos do campo agravando a vulnerabilidade social (Henig, 2024).

No plano internacional, o relatório da FAO (FAO, 2020) elenca múltiplos fatores associados ao aumento da fome nos últimos anos, destacando-se entre eles, as desigualdades na distribuição de renda, bens e recursos, somados a ausência de políticas efetivas de proteção social. Tais fatores afetam principalmente os pequenos agricultores e comunidades que dependem diretamente de sua capacidade de produção dos alimentos (FAO, 2020). No contexto brasileiro, evidenciam-se contrastes regionais significativos, com destaque para o Nordeste, região historicamente atravessada por diversos tipos de desigualdades, a saber: históricas, territoriais e socioeconômicas.

Palmeira e colaboradores (2022), desenvolveram um estudo, com objetivo de analisar fatores socioeconômicos e demográficos associados à IA tanto em áreas urbanas quanto rurais da região Nordeste. Foi identificado que metade dos domicílios da região vivia em algum grau de IA, com maior prevalência para aqueles localizados na área rural quando comparados à área urbana. A IA na forma grave foi mais frequente em famílias rurais, reforçando a vulnerabilidade social histórica presente nesse meio. Ademais, observou-se um elevado percentual de domicílios sem acesso diário à água (urbana: 66,2%; rural: 58,3%), evidenciando que a precariedade do saneamento básico permanece como determinante estruturante da IA. Esse problema se agrava no contexto do semiárido nordestino, que representa 70,9% da área da região e inclui 85,6% de todo o território baiano (SEI, 2024).

O semiárido nordestino é marcado pela escassez hídrica, baixa fertilidade do solo e déficit de infraestrutura para produção de alimentos (Pérez-Marín et al., 2017). A seca severa de 2012, exemplifica a instabilidade climática que afeta diretamente o desenvolvimento econômico, limitando a capacidade produtiva, refletindo em baixos desempenhos dos indicadores socioeconômicos (SEPLAN, 2016; MAPA, 2022). Apesar desse cenário adverso, os dados da Bahia indicaram que a prevalência de IA moderada e grave na zona rural foi inferior à da zona urbana. Esse resultado difere da tendência histórica nacional e sinaliza que fatores locais podem estar contribuindo para redução dos efeitos da vulnerabilidade na zona rural baiana (BAHIA, 2023).

Ademais, é importante considerar que, em determinados contextos, a vida no meio rural pode oferecer maior autonomia alimentar, sobretudo quando há acesso à terra e à produção para autoconsumo (Mokari-Yamchi et al., 2020; Sansón-Rosas et al., 2021). Estudos realizados no Brasil identificaram fatores de risco associados à IA tanto em áreas urbanas quanto rurais. De acordo com dos Santos et al., (2018), Gubert et al., (2017) e Segall-Corrêa et al., (2008) os domicílios localizados em áreas urbanas e nas regiões Norte/Nordeste apresentavam piores condições de vida, maiores gastos com itens não alimentares e maiores dificuldades de acesso a alimentos não produzidos nessas respectivas áreas.

Coadunando com estes dados, Lignani e colaboradores (2020), em revisão sistemática identificaram que a IA domiciliar estava associada à menor renda mensal per capita; morar em áreas urbanas ou nas regiões Norte ou Nordeste; dependência de programa de transferência condicionada de renda; pior classificação socioeconômica; água não tratada e não ter abastecimento público de água, esgoto público ou banheiro em casa. Tais condições reforçam que, mesmo em áreas urbanas, as iniquidades sociais produzem um quadro de IA tornando o ambiente urbano tão ou mais vulnerável do que o rural.

De modo complementar, a revisão sistemática de Trivelatto e colaboradores (2019), analisou estudos focados na situação da Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) da população rural brasileira. Dentre os fatores associados a IA estão: menor renda (Almeida *et al.*, 2017; Dos Santos Aires et al., 2012; Nobre et al., 2015; Vianna; Segall-Corrêa, 2008), endividamento ou sem crédito e a limitação do acesso aos mercados de alimentos (Vianna; Segall-Corrêa, 2008), produção insuficiente de alimentos (Lang; Almeida; de Aguiar Carrazedo Taddei, 2011; Vianna; Segall-Corrêa, 2008), baixo nível de escolaridade (Dos Santos Aires et al., 2012), residir em área rural quando comparada à urbana, com famílias residentes em área rural apresentando duas vezes mais chance de viver com IA (Rocha; Lima; Almeida, 2014).

Ainda no estudo de revisão de Trivelatto e colaboradores (2019) foram encontrados artigos que atribuíram à posse de terra o papel de sustento familiar e produção de alimentos para autoconsumo (Carneiro et al., 2008; Lang; Almeida; De Aguiar Carrazedo Taddei, 2011; Vianna; Segall-Corrêa, 2008) favorecendo a SAN.

Também foi constatado que 57% das famílias de assentados conseguiam viver apenas da produção do lote, o que as diferenciava dos acampados e bóias-frias (Carneiro et al., 2008). Busato et al (2011) também observaram que em uma localidade rural, a maioria dos alimentos consumidos pelas famílias advinha da própria produção, ratificando a relevância da posse da terra para autoconsumo e produção no fortalecimento da SAN. Coadunando com esse achado, Leite (2004) ratifica que o acesso à terra e à possibilidade de plantio para autoconsumo, contribuem para melhorias nas condições de alimentação.

O estudo de Mass e Colaboradores (2020), objetivou rastrear a prevalência de IA e estudar os fatores associados em domicílios com crianças, mulheres e idosos na área rural do município de Rio Grande, RS. Os autores concluíram que domicílios onde não havia criação de animais e cultivo de alimentos a IA era mais prevalente. Mais de um quarto dos domicílios da área rural estavam em situação de IA e não possuíam qualquer atividade agropecuária para subsistência. A dependência do programa de transferência de renda (Bolsa Família), mostrou-se insuficiente para garantir acesso adequado aos alimentos.

Essas evidências reforçam que a IA é resultado de múltiplas dimensões, não apenas espaciais, mas políticas, econômicas e sociais. A ausência de políticas públicas eficazes voltadas ao fortalecimento da agricultura e da pecuária e sensíveis às especificidades territoriais, a falta de regularização fundiária, bem como a carência de condições adequadas para a produção de alimentos e ampliação da capacidade produtiva, incluindo acesso a recursos financeiros, equipamentos, infraestrutura e assistência técnica formam um conjunto de obstáculos que agravam a IA. Esses elementos evidenciam a relevância de abordagens intersetoriais para o enfrentamento da IA no campo.

Por fim, Teodoro e colaboradores (2021), realizaram um estudo transversal com 63 agricultores familiares de um município do Estado de Minas Gerais, cujo objetivo foi avaliar a situação da IA por meio da aplicação da EBIA. Os resultados mostraram que os agricultores que tinham renda mensal proveniente da atividade agropecuária maior que meio salário mínimo apresentaram menor prevalência de IA, o que evidencia a relevância de políticas públicas que visem o desenvolvimento das

atividades produtivas de alimentos, autoconsumo, desenvolvimento rural, à AF e organização comunitária.

Com base nas evidências acima, nota-se que há uma complexidade na relação entre residir na zona rural e exposição a IA, sugerindo que a experiência rural não deve ser compreendida de forma homogênea. Ainda que a zona rural seja, em geral, associada a maiores vulnerabilidades estruturais, o acesso à terra, a produção agroecológica, as práticas de autoconsumo e a organização comunitária podem configurar importantes fatores de proteção. Nesse sentido, o achado de que, na Bahia, a prevalência de IA grave foi menor na zona rural do que na urbana, em contraponto à tendência nacional, suscita a necessidade de uma investigação contextualizada, que leve em conta os elementos locais que influenciaram esse cenário.

### **3.3 A abordagem territorial no desenvolvimento rural: um enfoque para estado da Bahia**

A partir do ano de 2003, no campo político registrava-se um governo mais participativo e inclusivo, envolvendo nos processos os atores que, até então, estavam à margem das arenas públicas (Grisa; Schneider, 2014). Nesse mesmo ano, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cuja função foi elaborar a primeira política territorial de desenvolvimento do país, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), iniciando assim o processo de definição de Territórios Rurais (TR) no Brasil (Schiesari; Marques; Sarriés, 2024).

Em linhas gerais, o PRONAT apresentava um viés setorial, priorizando ações e atores ligados a agricultura (Schiesari; Marques; Sarriés, 2024). Em face desse contexto, no ano de 2008, foi instituído o Programa Territórios da Cidadania (PTC) como uma estratégia de desenvolvimento regional, que tinha por objetivo “levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania” (BRASIL, 2008, p. 2).

A operacionalização do PTC, se baseava na integração das ações e políticas dos governos federal, estadual e municipal, por meio do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural (PTDR), elaborado juntamente com a sociedade civil. A

concepção do PTC, embora ambiciosa, mantinha uma forte dependência da capacidade de coordenação intergovernamental e da continuidade de recursos, aspectos que, como se verificou posteriormente, constituíram pontos frágeis de sua implementação. Cabe destacar que a época a pobreza no meio rural brasileiro permanecia de forma profunda, o que levava a demandas de uma maior atenção a determinados TR (Schiesari; Marques; Sarriés, 2024).

De acordo com o governo federal, o novo modelo de desenvolvimento, deveria priorizar às políticas públicas para as microrregiões rurais, com base nos elementos de coesão social e territorial, priorizando aquelas regiões com baixo dinamismo, pobreza e concentração do público prioritário (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário). A escolha dos territórios rurais foi realizada após consultas à sociedade civil e aos governos estaduais (Ortega; Cerqueira; Silva, 2016). A missão do PTC era tornar mais eficiente a atuação do poder público nos territórios, contribuindo para melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), reduzir o êxodo rural e superar as desigualdades regionais. Por exemplo, foram desenvolvidas ações como:[...] combinando os financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com a ampliação da assistência técnica; a construção de estradas com a ampliação do Programa Luz para Todos; a recuperação da infraestrutura dos assentamentos com a ampliação do Bolsa Família; a construção de escolas com obras de saneamento básico e a construção de cisternas (BRASIL, 2008, p. 2).

Apesar da amplitude do PTC, essas ações não se distribuíram de forma homogênea no território nacional, revelando desigualdades regionais na capacidade de absorção e execução dos investimentos. Após quatro anos de execução, o PTC passou por um forte processo de desmobilização e grandes reduções de investimentos (Favareto; Lotta, 2017; Zimmermann *et al.*, 2014). Em 2016, com a reformulação ministerial promovida pelo governo Temer, o MDA foi extinto e suas atribuições foram incorporadas ao então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Essa interrupção representou não apenas a descontinuidade de políticas, mas a perda de uma abordagem integrada que buscava articular inclusão social, infraestrutura e fortalecimento da AF em uma mesma lógica territorial. No entanto, apesar dessa adversidade alguns estados brasileiros, reconheceram a pertinência deste enfoque, e portanto, implementaram paralelamente à política

nacional a sua própria estratégia de desenvolvimento territorial (Schiesari; Marques; Sarriés, 2024).

O Estado da Bahia se destacou nesse processo, pois foi pioneiro na elaboração de uma Política Estadual de Desenvolvimento Territorial (Schiesari; Marques; Sarriés, 2024). Segundo Ortega e colaboradores (2016), o Governo Baiano vinculou o programa do Governo Federal à sua estratégia de desenvolvimento “por vislumbrar que a concepção de territórios facilitaria a articulação entre as ações desenvolvidas pelo Governo Estadual e os programas federais atuantes no território baiano”. Essa política é conhecida como Territórios de Identidade (TI). O desenho do programa teve início no ano de 2003, incentivado pelo PRONAT, mas foi implementado, como política de planejamento do Estado, em 2008, pelo Governo de Jaques Wagner. Em 2010, os TI ganharam mais robustez, sendo formalizados pelo Decreto nº 12.354, de 25 de agosto (BAHIA, 2010).

Assim como era no programa federal, os TI são uma alternativa de desenvolvimento territorial que visa integrar distintas políticas públicas, além de ampliar a participação social na gestão pública e valorizar as diversidades social, cultural, econômica e geográfica das populações (BAHIA, 2010). Para além da participação social, os TI da Bahia, em relação aos do Brasil que também foram estimulados pela SDT/MDA, foram os que mais avançaram em termos de governança territorial. Os autores Oliveira & Dias (2015), realizaram um estudo sobre o Território do Sisal na Bahia, e observaram que, apesar de enfrentar dificuldades no processo da governança territorial, a formalização dos Colegiados levou a uma maior democratização no TI, ampliando a participação dos atores locais no processo de gestão das políticas públicas.

Conforme destacado por Dallabrida (2015), uma governança territorial forte garante a convergências dos interesses entre os distintos atores - como órgãos públicos, empresas, associações, cooperativas, etc, possibilitando concomitantemente a elaboração de propostas inovadoras para o território (Cazella et al., 2020). Ao implementar os Consórcios Públicos (CP) na gestão territorial, a Bahia passou a ser o Estado com maior número de CP formalizados e em funcionamento, destacando-se como referência Nacional nesse modelo de cooperação (BAHIA, 2022).

Os CP configuram-se como importante mecanismo para fortalecer a capacidade institucional do Território, viabilizando a implementação de novas ações, melhorando a prestação de serviços públicos, como, por exemplo, nas questões de saneamento, construção de cisternas, aquisição de equipamentos agrícolas e gestão ambiental (Silva, 2015). Reconhecendo o benefício desta estratégia (Carvalho; Xavier; Pinto, 2016) destacaram que diversas ações foram realizadas nos municípios baianos por meio dos CP, registrando avanços na otimização dos recursos públicos e melhoria na qualidade dos serviços prestados à população. Ainda assim, persistem desafios de sustentabilidade financeira e de continuidade de projetos, sobretudo em contextos de mudança de gestão municipal ou estadual.

O desempenho superior da Bahia na dimensão institucional, comparado ao restante do país, pode ser atribuído ao fortalecimento de programas voltados à AF, como o PRONAF, e iniciativas federais de infraestrutura, como Luz para Todos, Água para Todos e Bolsa Família. Esse avanço decorre do aprimoramento da governança territorial, que permitiu maior alcance das políticas públicas nas áreas rurais. A política territorial na Bahia tem sido uma estratégia importante para o desenvolvimento rural, promovendo inclusão social ao considerar as necessidades locais e ampliando o acesso a serviços básicos. Ao favorecer populações historicamente excluídas, esse modelo institucional contribui para a redução das desigualdades entre o meio urbano e rural (Schiesari; Marques; Sarriés, 2024).

Diante das informações acima, observa-se que apesar dos avanços, ainda existem obstáculos para que a abordagem territorial funcione de forma eficiente no dia a dia. Ainda persistem problemas como a desigualdade no acesso à terra, assistência técnica que não chega de forma constante e igualitária, infraestrutura rural precária e barreiras para acessar mercados, inclusive os institucionais. Muitas vezes há disputas políticas locais que atrapalham o funcionamento dos órgãos colegiados, interesses de grupos que acabam dominando os espaços de decisão, e dificuldades técnicas para planejar e gerir as ações de forma efetiva. Somando tudo isso, ainda se observa dificuldade em coordenar os esforços entre os Governos Federal, Estadual e Municipal, o que frequentemente resulta em sobreposição de ações e na perda de sinergia entre programas que poderiam ter impactos maiores se fossem articulados.

Ao mesmo tempo, ressalta-se que a efetividade dessas estratégias depende da continuidade do apoio político, da alocação de recursos e da capacidade de mobilização dos atores locais. Assim, compreender como os conselheiros percebem essas iniciativas (tanto no que se refere à atuação do Estado quanto às ações da sociedade civil) torna-se essencial para avaliar os avanços e os limites das políticas territoriais no enfrentamento da IA no meio rural baiano.

### **3.4 Avanços conceituais da Segurança Alimentar à Segurança Alimentar e Nutricional e seus Marcos Legais no Brasil**

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o termo SA passou a ser utilizado na Europa, sendo aplicado à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis embargos, cercos ou boicotes devido a razões políticas ou militares. No entanto, este conceito ganhou relevância a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a SA foi hegemonicamente tratada como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos (Burity et al, 2010).

Neste contexto foi lançada uma experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos, associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos, denominada Revolução Verde. Essa estratégia foi intensificada, inclusive no Brasil, e embora tenha aumentado a produção de alimentos paradoxalmente fez crescer o número de famintos e de excluídos, pois o aumento da produção não culminou no aumento da garantia de acesso aos alimentos.

Na década de 80, reconhece-se que uma das principais causas da IA da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários para adquirir alimentos, principalmente acesso à renda e à terra/território (Burity et al, 2010). Por conseguinte, pode-se afirmar que ao remontar a história, o conceito de SA, surgiu das condições criadas pelo aparecimento de um paradigma tecnológico, relacionado a existência dos oligopólios. E, portanto, passou a ser relacionado com a garantia de acesso físico e econômico de todos, de forma permanente, a quantidades suficientes de alimentos (Mendes; Gonçalves, 2023).

Já na final da década de 80 e início de 90, o conceito de SA passou a agregar também a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou

quimicamente), de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitáveis. A visão de SA foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), incorporando definitivamente o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado SAN (Burity et al, 2010).

De acordo com (Valente, 2002; Cansanção, França, Júnior, 2025), a SA incorporou ao mesmo as noções de alimento seguro (não contaminado biológica ou quimicamente); de qualidade do alimento (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica); do balanceamento da dieta, da informação e das operações culturais (hábitos alimentares). A compreensão do conceito de SAN no Brasil vem sendo debatido há pelo menos 20 anos e da mesma forma sofre alterações em função da própria história das sociedades. A evolução do conceito de SAN, no Brasil, aproxima-se, cada vez mais, da abordagem de DHAA, e portanto, para que uma Política de SAN seja coerente com a abordagem de direitos humanos, deve incorporar princípios e ações essenciais para a garantia da promoção da realização do DHAA.

Um outro conceito que adensa a discussão da SA, é o da Soberania Alimentar, impulsionado pela atuação da sociedade civil, mais especificamente pela Via Campesina na Cúpula Mundial de Alimentação (1966). Historicamente, pode-se dizer que os conceitos de SA e de Soberania Alimentar surgiram para atender a interesses distintos, sendo este último expresso não apenas pela preocupação do acesso aos alimentos, mas qual a sua origem e a forma de produção (Mendes; Gonçalves, 2023)

Diferentemente da SA, e complementar a compreensão da Soberania Alimentar, o conceito de SAN, na base da sua propositura aborda claramente a tendência para uma resolução dos problemas de forma sistêmica e coordenada, reconhecendo a soberania alimentar como fundamental para pensar as políticas públicas voltadas para promoção da SAN (Cansanção; França; Júnior, 2025). Ademais, a soberania alimentar também aponta caminhos contra-hegemônico do sistema alimentar neoliberal, pautado no modelo de produção agrícola que explora a natureza de forma exacerbada, e baseia-se em monoculturas químico-dependentes e

produção alimentar divergente da cultura alimentar dos territórios (Bezerra; De Paula, 2021).

O marco legal e institucional da SAN no Brasil e na Bahia se construiu ao longo das últimas décadas, impulsionado por agendas voltadas para redução da extrema pobreza e fome, formulação de políticas em SAN (Leite; Leite, 2022) e apoio à AF com ações que visam facilitar o acesso ao crédito, prestar assistência técnica e proporcionar maior segurança aos agricultores familiares (FAO et al., 2019).

Entretanto, apesar desse arcabouço normativo em expansão, ainda persistem desafios estruturais que limitam a efetividade das políticas, especialmente em contextos rurais historicamente marginalizados, o que indica uma lacuna entre as intenções legislativas e as ações concretas na redução da IA. Nesse contexto, destaca-se a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A LOSAN reconhece que:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. (BRASIL, 2006 Artº 2º da lei 11.346).

Dentre as diretrizes do SISAN, destaca-se a descentralização das ações e a articulação entre as esferas de Governo com a participação social em todas as etapas da política e esferas de Governo. A descentralização representa a distribuição de poder do nível nacional para os demais níveis federativos e um processo de reorganização do Estado e suas políticas públicas (De Almeida Vasconcellos; De Moura, 2018). Desse modo, a estruturação deste arranjo institucional fornece aos Estados o status de unidades autônomas da Federação, proporcionando condições para os Estados assumirem também o compromisso da construção e consolidação no campo das políticas de SAN (GGSAN, 2015). Todavia, na prática, essa descentralização enfrenta obstáculos como insuficiência de recursos financeiros nos Estados e Municípios, fragilidades na governança local, que podem comprometer a efetividade das ações planejadas.

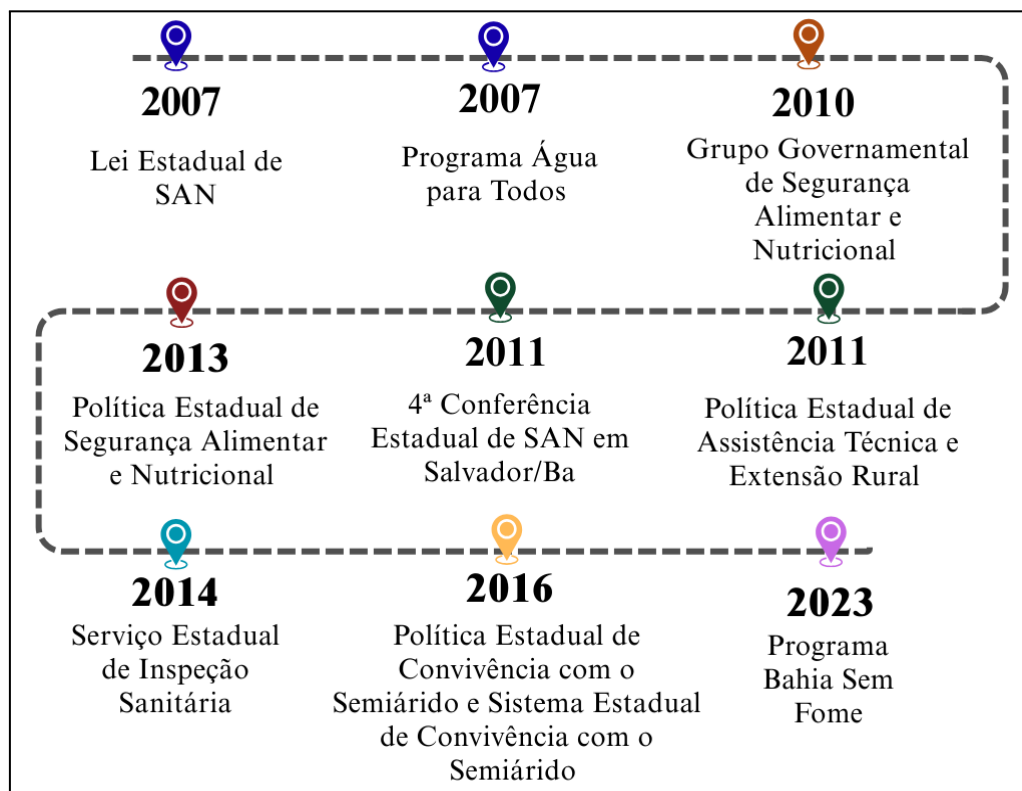
A implementação do SISAN incentivou a institucionalização de políticas de SAN nos estados e municípios (Zimmermann, 2011). Na Bahia, esse movimento resultou em avanços. De acordo com informações da Secretaria de Comunicação Social (SECOM) o número de municípios baianos integrantes do SISAN passou de sete, em 2010, para 102 em 2024 (SECOM, 2024). Esse crescimento quantitativo é positivo, mas carece de avaliações qualitativas que comprovem a efetividade da adesão em termos de melhoria do acesso e da qualidade da alimentação para populações mais vulnerabilizadas.

Além da adesão ao SISAN, o fortalecimento da SAN nos estados pode ser observado por meio da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC). Os dados mostraram que na última pesquisa, correspondendo ao ano de 2018, quinze unidades da federação tinham Plano Estadual de SAN, o que representa um avanço quando comparado com 2013, que eram apenas dez (IBGE, 2019). É importante considerar, no entanto, que apesar do crescimento do número de planos estaduais, persistem limitações relacionadas à coordenação intersetorial, financiamento e monitoramento das ações propostas, impactando o alcance real desses instrumentos.

### **3.5 Estruturação de Políticas e Programas voltados para a Segurança Alimentar e Nutricional na Bahia**

Nesta seção é abordado os principais marcos legais que estruturam a SAN no Estado da Bahia, a partir de uma análise sobre Políticas Públicas e Programas Estaduais, bem como os desafios e avanços relacionados à efetividade dessas medidas na promoção da SAN e no fortalecimento da AF.

**Figura 1.** Linha do tempo da estruturação de Políticas e Programas voltados para garantia da SAN na Bahia, 2025.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

No ano de 2007, houve forte mobilização social em torno do problema da fome que passou a ser a tônica no Poder Executivo Estadual, resultando na incorporação da temática como compromisso de Governo, que se expressou concretamente com a aprovação da Lei Estadual de SAN de número 11.046/2008, sendo sancionada pelo governo Jaques Wagner em 20 de maio de 2008 (GGSAN, 2015).

Nesse mesmo ano, foi criado pelo Governo do Estado da Bahia, o Programa Água para Todos (PAT), por meio do Decreto nº 10.436. O PAT tem como objetivos, o acesso à água em qualidade e quantidade, propiciar o direito universal nas mais diversas formas de utilização, garantir oferta do serviço por meio de uma gestão integrada, sustentável e participativa além de articular e integrar os diversos componentes de sustentabilidade ambiental visando apoio a municípios na gestão direta de seus serviços de saneamento (BAHIA, 2007). Embora importante, o PAT enfrenta desafios estruturais para sua universalização, sobretudo em áreas mais

remotas do semiárido, onde a manutenção das tecnologias e o acesso à assistência técnica permanecem limitados.

Com a instituição da Lei Estadual de SAN, ficou instituído por meio do Decreto de número 12.116 em 07 de maio de 2010 o Grupo Governamental de Segurança Alimentar e Nutricional (GGSAN), instância de discussão e assessoramento, com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual afetos à área de SAN (GGSAN, CASA CIVIL, 2015). A atuação efetiva do GGSAN depende da continuidade do apoio político e de recursos financeiros, o que pode ser afetado por mudanças administrativas e conjunturais.

Tendo em vista que apoiar a AF consolidou-se como uma das principais estratégias do Governo da Bahia, foi construída de forma participativa a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (PEATER) a partir da Lei Estadual de nº 12.372/11(BAHIA, 2011), que apostou na formação de uma Rede Estadual de ATER composta por órgãos públicos e entidades da sociedade civil como estratégia para ampliar e qualificar os serviços.

A implementação da PEATER, teve como objetivo central no campo aumentar a produção dos agricultores familiares, requalificando a assistência técnica, distribuindo equipamentos e insumos para a produção e agregando valor às cadeias produtivas, com foco na comercialização (GGSAN, 2015). Embora a PEATER represente um avanço na formalização da assistência técnica e extensão rural com base em princípios democráticos e participativos, ainda persistem desafios relacionados à insuficiência da cobertura da assistência técnica, especialmente em um Estado de grande dimensão geográfica como a Bahia.

Ainda no ano de 2011, em novembro, ocorreu a 4ª Conferência Estadual de SAN em Salvador/Ba, organizada pelo Consea Nacional, e contou com a participação de 1.996 pessoas durante a etapa nacional e mais de 75 mil em todas as etapas. O tema foi “Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos” e teve por objetivo construir compromissos para efetivar o Direito à Alimentação, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, e promover a soberania alimentar, por meio da implementação da Política e do SISAN nas esferas de governo e com a participação da sociedade (SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSEA, 2011).

Em 2013, o governador do estado da Bahia, Jaques Wagner, assinou o decreto 14.684, (01 de agosto de 2013), que aprovou a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PESAN) que tinha como objetivo assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), por meio da articulação de políticas públicas intersetoriais, promovendo a inclusão social, a AF e o desenvolvimento sustentável, especialmente em territórios marcados pela vulnerabilidade social (GGSAN, CASA CIVIL, 2015). Posteriormente, no ano de 2014, foi regulamentado o Serviço Estadual de Inspeção Sanitária, a partir da Lei Estadual nº 15.004 de 26 de março de 2014, que visou definir procedimentos de inspeção sanitária mais adequados à realidade da AF, visto que antes eram submetidos às mesmas exigências de empreendimentos de grande porte, o que os tornavam inviáveis.

A adequação normativa do Serviço Estadual de Inspeção Sanitária, representou avanços importantes para fortalecer a comercialização da produção familiar. Dentre eles, podemos considerar o incentivo à formação de cooperativas e associações de produtores familiares, já que a entrada em programas governamentais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), demandam processos de organização coletiva. Nesse sentido, a medida, contribuiu para maior inclusão produtiva, ampliação de mercados valorizando a produção local e fortalecimento do papel estratégico dos agricultores na promoção da SAN na Bahia.

Todavia, a regulamentação do Serviço Estadual de Inspeção Sanitária exige reconhecer que a burocratização do processo deve ser acompanhada por ações permanentes de orientação e suporte técnico aos(as) agricultores(as) familiares, sobretudo das áreas mais remotas, no que se refere ao cumprimento das documentações obrigatórias. Adicionalmente, faz-se necessário alcançar mais agricultores(as) que necessitam da assistência técnica e financeira para cumprir as exigências legais requeridas pelos programas institucionais, superar as barreiras estruturais e desigualdades territoriais que dificultam a regularização sanitária de forma homogênea e restringe o pleno fortalecimento da AF e sua contribuição para a SAN no Estado.

Cabe salientar que o Serviço Estadual de Inspeção Sanitária, foi uma demanda que esteve presente nas principais pautas da 4ª Conferência Estadual de

SAN (GGSAN, 2015). Outro ponto relevante e discutido na mesma conferência, foi a regularização fundiária, acesso à terra e ao território. Nesse ponto, é preciso considerar que os Governos Estaduais possuem instrumentos limitados para enfrentar os problemas fundiários, dado o caráter auxiliar que cumprem na Política Nacional de Reforma Agrária e Reordenamento Fundiário (GGSAN, 2015).

Ainda assim, houve avanços importantes no plano Estadual. Destaca-se a publicação da Lei nº 12.910/2013, e sua regulamentação pela Portaria nº 07/2014 da Secretária de Promoção da Igualdade Racial (Sepromi), autorizada pelo Estado a emitir títulos coletivos definitivos para as Comunidades Quilombolas e de proceder à regularização fundiária das Comunidades de Fundos e Fechos de Pastos, por meio da concessão de direito real de uso das terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente, de forma coletiva, por estas comunidades (GGSAN, 2015).

A questão fundiária, expressa nos entraves da regularização, do acesso à terra e ao território, constitui um dos pilares estruturais da IA no meio rural. Tais elementos remetem a processos históricos de concentração fundiária e exclusão social, que limitam a capacidade produtiva e a autonomia das populações rurais. A superação dessas desigualdades demanda a construção de um arranjo institucional robusto, no qual a articulação entre Políticas Públicas Nacionais e Estaduais não se limite a ações fragmentadas ou a reformas, mas em intervenções estruturais que ampliem o acesso democrático à terra e seja promotora de condições mais equitativas de produção e reprodução social no campo.

No ano de 2016, a Bahia aprovou a Política Estadual de Convivência com o Semiárido e Sistema Estadual de Convivência com o Semiárido a partir da Lei Estadual nº 13.572, de 30 de agosto, como componente estratégico do desenvolvimento sustentável do Estado (BAHIA, 2016). A aprovação dessa política representou um marco significativo na trajetória das Políticas Públicas adaptado às especificidades do Semiárido Brasileiro, enfatizando como uma região de potencialidades. As medidas empregadas se contrapunham a um paradigma de combate à seca, visando consolidar um modelo de desenvolvimento sustentável e resiliente a partir do fomento a tecnologias sociais e práticas sustentáveis.

A plena efetivação da Política Pública ainda enfrenta entraves importantes, uma vez que a insuficiência de recursos financeiros compromete a continuidade das ações e a ampliação de seu alcance. Além disso, determinadas regiões apresentam maior vulnerabilidade devido à carência de infraestrutura e ao limitado apoio institucional, dificultando a efetiva concretização da convivência com o semiárido. Ademais, a articulação entre as políticas estaduais e federais nem sempre se revelou plenamente intersetorial ao longo da implementação histórica, limitando a integração e a eficiência das ações.

Em 28 de novembro de 2023, foi instituído, por meio da Lei nº 14.635 o Programa Bahia Sem Fome, com a finalidade de garantir às pessoas em situação de vulnerabilidade social o acesso a alimentos em qualidade e quantidade necessárias à garantia do DHAA, bem como promover a SAN (BAHIA, 2023). Este lançamento ocorreu no mesmo ano em que foi instituído o Plano Brasil Sem Fome, iniciativa do governo federal, reafirmando o compromisso conjunto entre as esferas Estadual e Nacional no enfrentamento da fome (BRASIL, 2023). O lançamento desses programas representa um esforço recente e estratégico dos Governos para o enfrentamento da fome no Brasil e na Bahia, mas sua sustentabilidade e alcance dependerão de financiamento contínuo, articulação interinstitucional e monitoramento rigoroso.

De modo geral, os marcos legais e as políticas de SAN no Brasil e na Bahia mostram importantes avanços para garantir o direito das pessoas a uma alimentação adequada. A criação de leis, programas e a participação da sociedade nas decisões fortalecem o compromisso dos Governos com a redução da fome e indicam caminhos para a reconstrução de um Estado de bem-estar social (*Welfare Stat*). No entanto, ainda existem desafios importantes, como a dificuldade dos Estados para resolver questões relacionadas à terra, a necessidade de melhor coordenação entre os diferentes níveis de Governo e a garantia de recursos e apoio político contínuo. Esses pontos são fundamentais para que as Políticas Públicas sejam realmente eficazes e ajudem a dirimir as desigualdades, especialmente nas áreas mais vulneráveis.

### **3.6 Participação social e instâncias de governança da Segurança Alimentar e Nutricional: o papel do Consea**

No contexto dos marcos legais e institucionais que estruturam a Política de SAN, destaca-se o papel central da participação social e das instâncias de governança, em especial o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) que foi criado em 1993 à época do governo Itamar Franco, como um órgão consultivo vinculado à Presidência da República composto dos ministros de Estado e representantes da sociedade civil. A criação do Consea provocou na época uma possibilidade inovadora para o enfrentamento da fome e da miséria no país (de Moraes; Machado; Magalhães, 2021), uma vez que o Brasil possui uma série de legislações que visam o combate à fome e a miséria, e muitas delas são fruto de conselhos como o Consea (Observatório de Direito, Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional, 2025).

Embora o Consea tenha tido sua primeira atuação entre os anos de 1993 e 1994, apresentou pouca efetividade na influência sobre as Políticas Públicas já que sua trajetória foi interrompida em 1995 no governo de Itamar Franco. Dentre os fatores que podem ter contribuído para que os êxitos alcançados fossem limitados destaca-se: a novidade do tema, o caráter de transição do governo Itamar Franco, a zelosa resistência dos controladores da política econômica e a frágil atuação da maioria dos conselheiros, tanto oriundos do Governo quanto da sociedade civil (Siqueira *et al.*, 2011). Além disso, nos anos de 1990, também ocorreu um período dominado pela agenda neoliberal no Brasil que gerou retrocessos significativos nas políticas sociais, inclusive nos programas voltados à Alimentação e Nutrição (Graziano, 2010).

Posteriormente, em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi recriado o Consea, mantendo sua estrutura original, com ampla participação da sociedade civil e a presença de representantes de diversos ministérios. No entanto, é importante destacar que, apesar de sua relevância, o Consea foi extinto em 2019, por meio da Medida Provisória nº 870, gerando forte reação da sociedade civil e foi interpretado como um ataque à governança participativa e ao DHAA. Durante os anos em que o Consea permaneceu desativado observou-se desarticulação de políticas de combate à fome, e somente em 2023, o

conselho foi recriado, reafirmando o compromisso com as políticas públicas de SAN e o controle social (De castro, 2019).

A criação dos conselhos Estaduais e Municipais de SAN foi inspirado no Consea Nacional (Graziano, 2010). De modo geral, os conselhos enfrentam desafios que estão relacionados à fragilidade institucional, à descontinuidade de mandatos, à falta de recursos e à interferência de grupos locais com interesses econômicos diversos. Esse cenário revela a importância de compreender a governança da SAN não apenas como uma estrutura normativa, mas como um campo de disputa e negociação, onde se articulam diferentes interesses, projetos de sociedade e visões sobre o papel do Estado (Almeida e Tatagiba, 2012).

O Consea representa a criação de um espaço de articulação entre diferentes setores e de diálogo entre o Estado e a sociedade civil para a formulação de Políticas Públicas na área de SAN, promovendo a aproximação entre instâncias governamentais e as organizações da sociedade, aliando a negociação política ao exercício do controle social (Burlandy, 2009). Este órgão é formado por um terço de representantes do governo, incluindo secretários responsáveis por áreas diretamente relacionadas à promoção da SAN. Entre eles estão as pastas de Desenvolvimento Social, Agricultura, Pesca, Casa Civil, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos, Educação, Meio Ambiente, Planejamento, Políticas para Mulheres, Igualdade Racial, Saúde e Trabalho e Emprego. Os dois terços restantes são compostos por representantes da sociedade civil, incluindo Organizações Não Governamentais (ONGS), redes, movimentos sociais, instituições religiosas e entidades profissionais (BRASIL, 2007).

Numa perspectiva histórica, o Consea, é apontado como um dos marcos da construção do sistema de SAN, liderando campanhas pela inclusão da alimentação na Constituição Federal, que anteriormente não continha referência explícita a esse Direito fundamental. Esse movimento trouxe implicações para os entes federados que passaram a partilhar com a União a responsabilidade de construção do SISAN (De Almeida Vasconcellos; De Moura, 2018). Ademais, o esforço por colocar o Direito à alimentação como eixo norteador da SAN resultou na aprovação da Lei Orgânica da SAN (LOSAN), (Lei nº. 11.346/2006).

Destaca-se que a LOSAN foi elaborada no âmbito do Consea, com ampla participação de representantes do Governo e da sociedade civil e instituiu formalmente o SISAN e a Política Nacional de SAN (PNSAN), reforçando o papel do conselho como espaço estratégico de formulação, articulação e controle social das políticas públicas de alimentação e nutrição no país (Burlandy; Rosenholm, 2011). Em suma, o Consea pode ser compreendido como um espaço estratégico que, além de ter liderado uma ampla e bem-sucedida campanha Nacional sob o lema da alimentação enquanto um direito de todos(as) com forte engajamento de organizações da sociedade civil, passou também a exercer influência significativa nas políticas públicas locais e nacionais.

A atuação do conselho consolidou-se como um canal de participação social nas decisões relacionadas ao fortalecimento da SAN, da alimentação enquanto um Direito social fundamental e na defesa de uma agenda pública comprometida com a garantia do DHAA e com a proteção dos cidadãos contra sua violação. Para assegurar sua sustentabilidade e impacto, é necessário fortalecer mecanismos que garantam recursos financeiros, continuidade dos mandatos, capacitação dos conselheiros e ampliação da participação social, assim como garantir autonomia política frente a interesses econômicos que possam fragilizar a governança democrática da SAN.

No estudo de (Moraes, 2019; Vasconcelos; Moura, 2018; Esposte, Sousa, Barbosa, 2023), a atuação do CONSEA foi apontada por dois como potencialidades para execução da PNSAN e contribui para o alcance das diretrizes I. promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, V. fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde; e VIII. monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010). Coadunando com estes resultados, os estudos de (Araújo, 2017; Kraiewski, 2017; Vasconcellos 2018; Negri 2015), também consideram igualmente importante a participação efetiva dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) para o processo de implementação da PNSAN.

A atuação efetiva do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito municipal depende de práticas transparentes e democráticas, que garantam a inclusão e a participação ativa de todos os segmentos envolvidos. De acordo com

(Ribeiro, 2018), essa instância participativa contribui diretamente para o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas relacionadas à SAN. Destaca-se, ainda, sua importância na elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN), ao assegurar que as demandas locais sejam consideradas e que as ações propostas estejam alinhadas às realidades e necessidades do território.

Adicionalmente, o estudo de Recine et al. (2020) destaca a trajetória do CONSEA como fundamental para importantes conquistas sociais. Entre elas, estão a inclusão do direito humano à alimentação adequada na Constituição Federal, a definição de diretrizes para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) e a formulação de programas estruturantes, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que passou a destinar, obrigatoriamente, pelo menos 30% de seu orçamento à compra de alimentos da agricultura familiar. Também é atribuída ao CONSEA a concepção e o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com o objetivo de promover o acesso à alimentação e incentivar a produção local.

No contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil, a adoção do isolamento social como medida essencial para conter a propagação do vírus resultou na redução da disponibilidade de pontos de venda diversificados de alimentos, como feiras livres, mercados locais, lanchonetes e vendedores ambulantes. Essa limitação impactou diretamente as estratégias utilizadas pelas populações mais vulneráveis para acessar alimentos a preços acessíveis. Além disso, houve o comprometimento de formas não monetárias de aquisição, como doações, trocas e compras a crédito que são frequentemente utilizadas em pequenos comércios de bairros periféricos. Somado a isso, observou-se um aumento progressivo dos preços dos alimentos ao longo do período pandêmico, o que agravou ainda mais a situação de IA dessas famílias (Bagni, 2025).

Diante desse cenário e da omissão, bem como da falta de celeridade do governo federal na adoção de medidas eficazes durante a pandemia, emergiram iniciativas de fornecimento emergencial de alimentos e refeições em comunidades pobres e periféricas dos centros urbanos, impulsionadas por ações solidárias entre membros dessas próprias comunidades. Nesse contexto, destaca-se o papel fundamental da sociedade civil e das organizações de controle social na defesa e

promoção das políticas de SAN no Brasil. Essas vozes têm atuado de maneira proativa na reivindicação de recursos orçamentários e no fortalecimento de programas estratégicos, como o PNAE e o PAA, além de serviços públicos essenciais como bancos de alimentos e restaurantes populares, com o objetivo de assegurar o DHAA durante a crise sanitária provocada pela COVID-19 (Jaime, 2020).

A força da ação coletiva e da solidariedade em contextos de vulnerabilidade permitiu que, mesmo diante da ausência ou lentidão do Estado, comunidades se articulassem e implementassem estratégias emergenciais de acesso à alimentação. Essas iniciativas revelam a potência das redes locais de apoio e a capacidade de organização social nos territórios periféricos. Por outro lado, evidenciam a fragilidade da resposta estatal, especialmente no âmbito federal, cuja omissão e demora na adoção de medidas eficazes comprometeram a proteção social das populações mais vulneráveis.

Esse contexto reforça a necessidade urgente de um Estado atuante e comprometido com a efetivação dos direitos sociais, especialmente o direito à alimentação adequada, e com a manutenção e o fortalecimento das políticas públicas estruturantes de SAN como instrumentos permanentes de combate às IAs.

### **3.7 A pandemia do Nova coronavírus (COVID-19)**

A infecção causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2) representou a primeira grande pandemia do século XXI, configurando-se como um dos maiores desafios globais contemporâneos devido à sua alta transmissibilidade e rápida disseminação em escala nacional e internacional. A China foi o primeiro país a notificar casos da doença, tendo o primeiro caso suspeito sido registrado em 26 de dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, província de Hubei, China. A notificação oficial à Organização Mundial da Saúde (OMS) ocorreu em 31 de dezembro do mesmo ano (Machado et al., 2023; Pires Brito et al., 2020).

A partir de janeiro de 2020, o Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS), vinculado ao Ministério da Saúde (MS), recebeu as primeiras notificações de casos suspeitos de COVID-19 no Brasil. No cenário internacional, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de

2020, a COVID-19 como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, e posteriormente, em 11 de março de 2020, classificou a situação como pandemia, diante da confirmação de mais de 110 mil casos em 114 países. (Machado *et al.*, 2023).

Em resposta à crescente ameaça sanitária, o Ministério da Saúde brasileiro publicou a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, reconhecendo a situação como Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN). Na sequência, foi sancionada a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que definiu as medidas de enfrentamento da emergência decorrente do novo coronavírus. No Brasil, o primeiro caso confirmado de COVID-19 foi registrado em 26 de fevereiro de 2020, no estado de São Paulo (WHO, 2019; MS 2020).

A OMS e a comunidade científica empenharam-se na sistematização e consolidação de informações essenciais para orientar profissionais e gestores de saúde na formulação de estratégias seguras e eficazes de enfrentamento da pandemia. A escassez de conhecimento científico sobre o novo coronavírus, aliada à sua elevada capacidade de transmissão e letalidade entre populações vulneráveis, levou como decreto de emergência para conter a disseminação do vírus, o isolamento das pessoas nas casas, a realização e o trabalho remoto e o fechamento de grande parte do comércio, mantendo apenas os serviços vistos como essenciais (Souza; Farias, 2022; Werneck; Carvalho, 2020).

No Brasil, os desafios impostos pela Covid-19, foram ainda mais intensos devido ao cenário de profundas desigualdades sociais, onde grande parte da população vive em condições precárias de moradia e saneamento, com dificuldades no acesso regular à água potável e exposta a situações de aglomeração. Além disso, o contexto nacional foi marcado por incertezas que dificultaram a obtenção de estimativas precisas e confiáveis sobre o número real de casos e óbitos pela doença. (Werneck; Carvalho, 2020).

A ausência de dados consistentes (tanto na notificação de casos quanto na implementação efetiva das medidas de contenção), somada à omissão e má gestão do governo federal durante a pandemia, levou gestores estaduais e municipais a assumirem o protagonismo na adoção de estratégias de enfrentamento da alta

transmissibilidade do vírus. Em contraste com a postura do governo federal, que frequentemente minimizou a gravidade da crise sanitária, muitos governos locais adotaram medidas mais rigorosas, como o distanciamento social e a restrição de atividades. Essa falta de alinhamento resultou em recomendações conflitantes entre as esferas de governo, dificultando uma resposta coordenada e eficaz à pandemia no país (Souza; Farias, 2022; Werneck; Carvalho, 2020).

Os efeitos da pandemia de COVID-19 não se restringem à saúde, estendendo-se também à nutrição e à SA. A crise sanitária evidenciou e intensificou as desigualdades sociais já presentes no contexto brasileiro, atingindo de forma mais severa as populações em situação de maior vulnerabilidade. Muitas das famílias já conviviam com a IA antes da pandemia, mas tiveram suas condições agravadas com a chegada da COVID-19. A adoção do isolamento social, somada à instabilidade no emprego e à redução da renda familiar, resultou em uma diminuição no acesso aos alimentos, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade, levando, em muitos casos, à fome (Torres, Scagliusi, Sabatini, 2023; Jaime, 2020; IPEA, 2020).

Cabe ressaltar, que antes da chegada da Covid-19 no Brasil, a população brasileira já estava localizada em um contexto prévio de elevada vulnerabilidade social, caracterizado por altas taxas de desemprego e significativos cortes nas políticas públicas de assistência social. Nos últimos anos, especialmente após a aprovação no ano de 2016 da Emenda Constitucional nº 95, que instituiu um rígido teto para os gastos públicos, aliado às políticas econômicas implementadas pelo governo vigente, observa-se um crescente e severo encolhimento dos investimentos destinados à saúde no país (Werneck; Carvalho, 2020).

O desinvestimento em políticas públicas voltadas ao enfrentamento da IA intensificou-se após o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, configurando um ponto de inflexão nos avanços alcançados em SA (Nogueira; Pereira; Carrara, 2022). Esse período marcou o início de um processo de desestruturação das bases institucionais que sustentavam a Política e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN e SISAN), os quais haviam registrado progressos expressivos entre 2004 e 2013, durante os governos petistas. (Ribeiro-Silva et al., 2020; Nogueira, Pereira, Carrara, 2022).

Embora esse marco temporal tenha sido caracterizado pela consolidação de programas que fortaleceram a SAN e a AF, esses progressos foram comprometidos e, em muitos casos, descontinuados a partir da gestão interina de Michel Temer (PMDB) (Ribeiro-Silva, *et al.*, 2020). Uma das primeiras ações do governo de Michel Temer, foi por meio da Medida Provisória nº 726, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujas atribuições foram absorvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Essa reestruturação institucional gerou descontinuidade nas políticas públicas anteriormente em curso, impactando diretamente a atuação de entidades como os sindicatos rurais, que perderam espaço e influência nos processos decisórios (Mattei, 2018). O desmonte das políticas destinadas ao fortalecimento do meio rural familiar e do abastecimento alimentar sustentável repercutiu não apenas sobre os trabalhadores do campo, mas comprometeu a base da estrutura alimentar do país como um todo.

Ademais, ainda no governo de Temer, houve redução de recursos e da cobertura de programas estruturantes, como o programa de transferência de renda (Programa Bolsa Família), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, os Programas de incentivo à agricultura familiar, o Programa Água para todos (Ribeiro-Silva, *et al.*, 2020). O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2017, por exemplo, sofreu um corte de 98% em relação ao ano de 2016 (Schottz, 2019). De modo geral, o governo Temer assumiu demandas que pretendiam favorecer a produção agrária exportadora, assim como retroceder a territorialização exercida por meio da Reforma Agrária, reservas quilombolas, indígenas e extrativistas .

Em janeiro de 2019, o governo de Jair Bolsonaro deu continuidade ao processo de desmonte das políticas públicas de SAN, aprofundando o agravamento dos indicadores sociais, como o aumento expressivo do número de pessoas em situação de extrema pobreza. Nesse contexto, foi editada a Medida Provisória nº 870, que, entre outras mudanças estruturais, retirou o CONSEA da estrutura do Poder Executivo Federal. A extinção do CONSEA representou um duro golpe à participação social, enfraquecendo o diálogo entre o governo e a sociedade civil e comprometendo a formulação e o monitoramento de políticas voltadas ao enfrentamento da IA no país (Boas e Soares, 2019).

Em face disso, pode-se perceber que as políticas econômicas de austeridade fiscal adotadas pelos governos de Temer e Bolsonaro, contribuíram de forma significativa para o desmonte das políticas sociais no Brasil, afetando o Sistema SISAN e resultando no agravamento da pobreza e da vulnerabilidade social vivenciada por grande parcela das famílias brasileiras. Durante a pandemia de COVID-19, tais fragilidades estruturais tornaram-se ainda mais evidentes, uma vez que famílias e populações em situação de vulnerabilidade social apresentaram maior exposição ao vírus, especialmente entre pessoas de baixa renda, desempregadas ou inseridas na informalidade, que precisavam garantir a subsistência mesmo diante das medidas de isolamento.

#### **4. DELINEAMENTO METODOLÓGICO**

##### **4.1 Desenho e participantes do estudo**

Trata-se de um estudo exploratório, de delineamento descritivo de abordagem qualitativa. Foram adotados os critérios do *Consolidated Criteria for Reporting Qualitative Research* (COREQ), reconhecidos como referência consolidada para o relato de pesquisas qualitativas (Souza et al, 2021).

O estudo foi desenvolvido a partir de entrevista semiestruturada realizada com conselheiros(as) do Consea do estado da Bahia, além de pessoas indicadas pelos(as) próprios(as) conselheiros(as), denominadas pessoas de referência para fornecer informações sobre ações governamentais e da sociedade civil organizada. Assim, compuseram a amostra os(as) conselheiros(as) que faziam parte da gestão 2021–2023 do Consea, além das pessoas de referência por eles(as) indicadas. Todos(as) os(as) participantes estavam envolvidos(as) na articulação da SAN em contextos rurais, atendendo ao critério de inclusão da pesquisa.

##### **4.2 Procedimentos**

Na etapa inicial do estudo, foram realizadas conversas informais com pessoas envolvidas em ações de fortalecimento da SAN no meio rural. O objetivo foi levantar informações pré-existentes sobre o tema, subsidiar a elaboração do roteiro de entrevista e definir o marco temporal da análise histórica das ações voltadas à SAN

na zona rural do estado da Bahia. Para fins deste estudo, compreende-se como "ações" os programas e projetos vinculados à perspectiva do desenvolvimento rural, direcionados às populações do campo, com potencial de impactar os índices de IA, especialmente os casos mais graves.

A pesquisa empírica de abordagem qualitativa, conforme (de Souza Minayo, 2012), buscou captar as vozes e compreender as percepções dos(as) conselheiros(as) do poder público e da sociedade civil integrantes do Consea do estado da Bahia, com atuações voltadas para pautas relacionadas a zona rural. Além desses(as), também foram entrevistados pessoas de referência indicadas pelos(as) conselheiros(as) incluindo representantes de movimentos sociais organizados e funcionários de cargos públicos com atuação no tema.

A escolha do Consea foi fundamentada nas referências históricas que essa instância representa, em especial pela experiência brasileira com a construção de políticas públicas no âmbito da SAN de natureza participativa. Dito isso, trata-se de um espaço institucional de controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de Políticas Públicas de SAN (Siqueira *et al.*, 2011), com a incumbência de articular as três instâncias de governo (Municipal, Estadual, Federal) e a sociedade civil (movimentos sociais e ONGs) com vistas a promover a realização progressiva do DHAA (Siqueira *et al.*, 2011).

A regulamentação do Consea se deu a partir do decreto de número 6.272, de 23 de novembro de 2007, e dispõe sobre suas competências e composição, sendo formado por um terço de representantes governamentais e dois terços de representantes da sociedade civil (BRASIL, 2007). Esta maior representatividade da sociedade civil reforça o papel do Consea como a instância oficial de participação social (Siqueira *et al.*, 2011).

Para condução das entrevistas, foi utilizado roteiro semiestruturado organizado em três eixos: 1. Caracterização da pessoa entrevistada; 2. Apresentação e contextualização do dado obtido pelo (Salvador, 2023), que indicou e menor prevalência de IA moderada e grave na zona rural no estado da Bahia quando comparada à zona urbana, seguido de investigação sobre a percepções do(a) entrevistado(a) sobre o dado; e 3. Percepções sobre as ações que podem favorecer a SA. Esse último eixo buscou explorar os aspectos pertinentes aos modos de sentir,

pensar e agir dos(as) entrevistados(as) relacionadas às ações no campo da SA/IA voltadas à população rural no estado da Bahia (APÊNDICE 1).

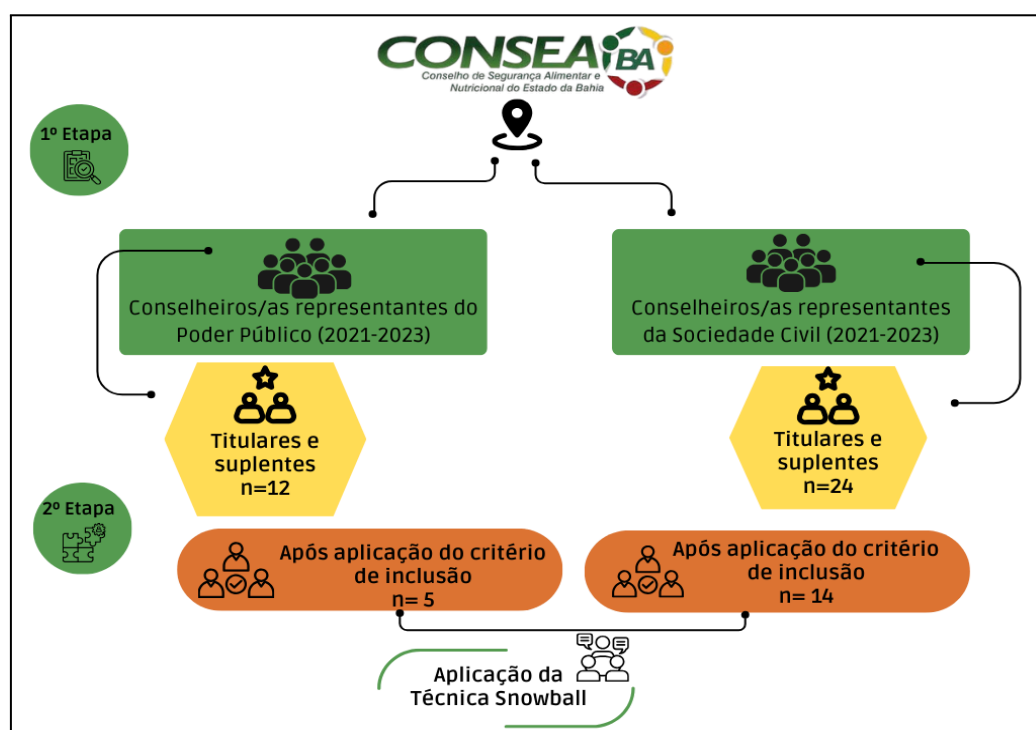
Destaca-se que o roteiro semi estruturado foi utilizado como guia, permitindo à pesquisadora formular outras questões norteadoras para facilitar a aproximação com os(as) entrevistados(as) e alinhar os objetivos do estudo. A entrevistadora também recorreu a palavras que indicam idéia de tempo, lugar, explicação, a saber: “Quando”, “Onde”, “Por que”, “Como”, atrelado às perguntas já existentes no roteiro, a fim de estimular o detalhamento das informações fornecidas.

A coleta de dados ocorreu entre os meses de fevereiro a dezembro do ano de 2024, com entrevistas de duração média de 40 minutos. Ao final de cada entrevista, a pesquisadora também realizou notas de campo para complementar e sistematizar as informações obtidas. As entrevistas aconteceram de forma remota pela plataforma Google Meet®, sendo garantida apenas a presença do(a) entrevistado(a) e da entrevistadora na sala virtual. As pessoas que aceitaram participar do estudo assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (APÊNDICE 2) e autorizaram a gravação do áudio para posterior análise. Ademais, a quantidade de entrevistas realizadas foi definida por critérios de saturação, ou seja, quando novas entrevistas deixaram de acrescentar informações relevantes ao estudo (De Souza Minayo, 2012).

A produção das narrativas teve como objetivo conhecer as ações desenvolvidas pelo Poder Público e sociedade civil organizada na arena política e compreender como os participantes percebem e reconhecem as ações em torno da SAN nas suas respectivas realidades institucionais e/ou locais. No intuito de atingir os objetivos do presente estudo e iniciar as entrevistas ancoradas na abordagem qualitativa de (De Souza Minayo, 2012), primeiramente foram recrutados por meio de convite formal enviado por *e-mail* ou *WhatsApp*, entre os 12 conselheiros(as) do poder público e 24 da sociedade civil da gestão de 2021-2023 do Consea somente aqueles que estavam envolvidos(as) na articulação da SAN em âmbito rural, respeitando assim o critério de inclusão da pesquisa. Dessa forma, cinco conselheiros representantes do poder público foram convidados e quatorze representantes da sociedade civil. Após o convite, aceitaram participar do estudo um conselheiro representante do poder público e sete conselheiros representantes da sociedade civil.

Durante a entrevista, os conselheiros(as), denominados sementes, indicaram pessoas de referência dos movimentos sociais organizados e funcionários(as) de cargo público, que passaram a compor o grupo de informantes chaves, a partir da técnica de amostragem do *snowball*. A amostra em *snowball*, ou bola de neve, é uma técnica de amostragem não probabilística que vem sendo utilizada em pesquisas qualitativas nos últimos anos. Esta metodologia usa redes de referência, valendo-se das indicações de um intermediário inicial, denominado semente, que será solicitado a indicar mais pessoas (Bockorni; Gomes, 2021).

**Figura 2.** Sistematização do processo da coleta de dados, 2024.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

### 4.3 Análise de dados

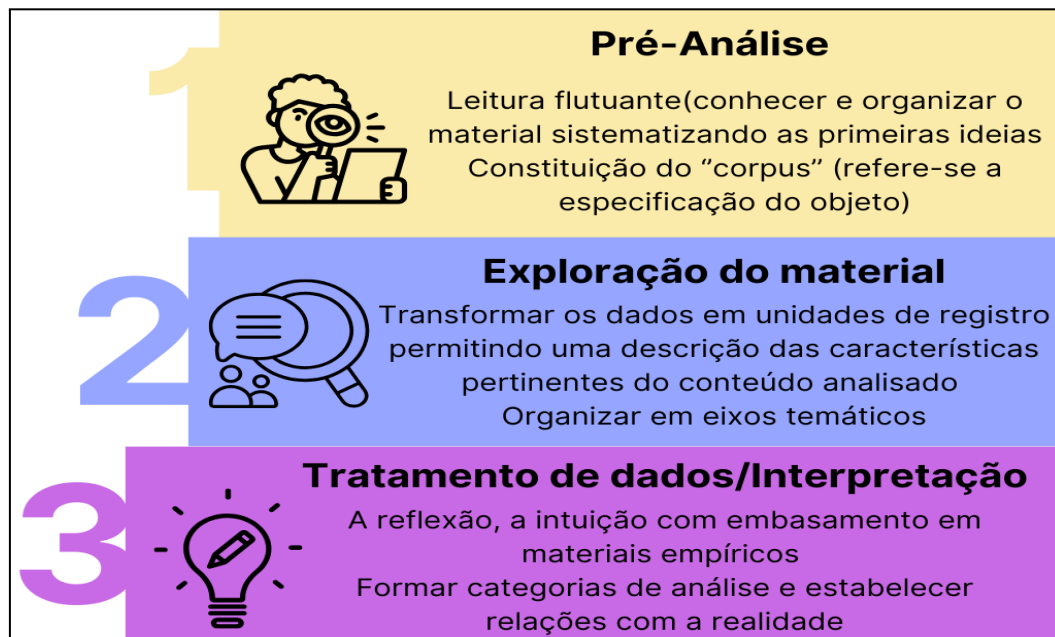
A análise das entrevistas foi conduzida com base nos pressupostos metodológicos da análise de conteúdo, conforme proposta de Bardin (1977) que permite sistematizar e interpretar os dados qualitativos. Essa técnica se divide em três momentos. O primeiro denominado de pré-análise consiste em uma leitura flutuante com intenção de conhecer e organizar o material sistematizando as primeiras ideias. Nessa fase também convém destacar o “*corpus*” da investigação que refere-se a especificação do objeto a ser estudado e pelo qual o pesquisador deve

concentrar sua atenção para decompor os dados de modo que sejam realizados com maior facilidade as análises. Para orientar o processo de definição dos materiais a serem utilizados para a pesquisa “*corpus*”, algumas regras são fundamentais serem executadas e verificadas conforme indicado por Bardin (1977).

Portanto, para selecionar de forma objetiva deve-se filtrar cada documento pelas regras da Exaustividade, da Representatividade, da Homogeneidade e da Pertinência ligados à ideia central investigada. O segundo momento, é denominado de exploração do material e, segundo Bardin (1977) é considerada a fase mais longa, pois pode haver necessidade de realização de várias leituras de um mesmo material. Nessa etapa, o pesquisador realiza leituras mais profundas para identificar as unidades de registro permitindo uma descrição das características pertinentes do conteúdo analisado e transformados em eixos temáticos, ou seja, são constituídos os sistemas de codificação (em que os dados são agrupados por terem as mesmas características) (Bardin, 1977).

Por último, o tratamento dos resultados e interpretação, momento em que se realiza a análise propriamente dita. A partir da reflexão, da intuição e do embasamento com base em materiais empíricos, formam-se as categorias de análise que devem estabelecer relações com a realidade. Dessa forma, o pesquisador começa a obter dados construídos de maneira a se tornar significativos. Para garantir o anonimato, na fase da análise das informações foram utilizados nomes fictícios (Bardin, 1977).

**Figura 3.** Sistematização da Análise de Conteúdo baseado nos pressupostos de Bardin (1977).



**Fonte:** Elaborado pela autora.

#### 4.4 Aspectos Éticos

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (ENUFBA) com parecer favorável sob o número 6.601.779. Todo o processo de desenvolvimento da pesquisa, incluindo a produção e aplicação do roteiro semiestruturado, respeitou todas as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, dispostas na Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2012). De acordo com a resolução CNS 466/2012, entende-se como risco em pesquisa qualquer possibilidade de danos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual do ser humano, em qualquer pesquisa e dela decorrente.

O estudo envolveu a aplicação de um questionário, e reconheceu-se a possibilidade de desconforto, medo e constrangimento diante das perguntas. Para reduzir esses riscos, a equipe de pesquisadores assegurou o compromisso com a privacidade e a confiabilidade dos dados utilizados, preservando integralmente o anonimato dos entrevistados. Assegurou ainda que a participação era voluntária, podendo o participante desistir a qualquer momento, sem prejuízo.

O principal benefício do presente estudo foi identificar ações governamentais e da sociedade civil organizada que possam ter contribuído para menor prevalência da Insegurança Alimentar grave na zona rural do estado da Bahia. A ampliação desse conhecimento pode subsidiar a formulação de novas políticas públicas e/ou continuidade das ações endereçadas a esta população.

## **5. RESULTADOS**

A análise dos dados revelou três categorias temáticas: (1) Entre o dado e os discursos: ambivalência dos sentidos sobre as ações em torno da Segurança Alimentar; (2) Decisões de fazer e não fazer: a ambivalência das ações governamentais de Segurança Alimentar na zona rural do estado da Bahia; (3) Reivindicar, influenciar e cooperar: aspectos pertinentes à sociedade civil no fortalecimento das ações de Segurança Alimentar na zona rural do estado da Bahia.

Considerando os objetivos e os recortes analíticos desta dissertação, optou-se por apresentar e aprofundar as categorias (1) e (3), que constituem os eixos centrais da discussão e oferecem maior densidade para a compreensão das ações da SA desenvolvidas no estado da Bahia. Essas categorias foram exploradas no manuscrito intitulado “Insegurança Alimentar moderada e grave na zona rural da Bahia: percepções sociais sobre uma realidade Nacional distinta, submetido à Revista de Economia e Sociologia Rural, atendendo às normas estabelecidas pelo Programa de Pós-graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde.

### **INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA E GRAVE NA ZONA RURAL DA BAHIA: PERCEPÇÕES SOCIAIS SOBRE UMA REALIDADE NACIONAL DISTINTA**

### **MODERATE AND SEVERE FOOD INSECURITY IN THE RURAL AREA OF BAHIA: PERCEPTIONS OF SOCIAL ACTORS ON A DISTINCT NATIONAL REALITY**

**Resumo:** A Insegurança Alimentar (IA) no Brasil intensificou-se nos últimos anos, evidenciando fragilidades nas políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. Na Bahia, observa-se uma distribuição diferenciada da IA entre zonas urbanas e rurais, o que demanda análise. Este estudo objetivou compreender as percepções dos atores sociais sobre as ações do poder público e da sociedade civil que contribuíram para a menor prevalência de IA moderada e grave na zona rural do estado. Trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e

qualitativa, fundamentada em entrevistas semiestruturadas com conselheiros e outros atores sociais vinculados ao meio rural, selecionados por amostragem em bola de neve. As entrevistas, realizadas de forma remota em 2024, foram transcritas, categorizadas e interpretadas por meio da análise de conteúdo. Emergiram duas categorias principais: (1) Entre o dado e os discursos: ambivalência dos sentidos sobre as ações em torno da Segurança Alimentar, que apontou a relevância de políticas de desenvolvimento rural e apoio à agricultura familiar; e (2) Reivindicar, influenciar e cooperar, que evidenciou o protagonismo da sociedade civil organizada, especialmente agricultores(as) familiares. Conclui-se que, apesar de avanços, persistem desafios estruturais e de continuidade, ressaltando a importância da interação entre políticas públicas e mobilização social na redução da IA.

**Palavras-chave:** Insegurança Alimentar, Zona Rural, Sociedade Civil, Governo.

**Abstract:** Food Insecurity (FI) in Brazil has intensified in recent years, highlighting weaknesses in public food and nutrition security policies. In Bahia, a differentiated distribution of FI is observed between urban and rural areas, which demands analysis. This study aimed to understand social actors' perceptions of the actions of public authorities and civil society that contributed to the lower prevalence of moderate and severe FI in rural areas of the state. This is an exploratory, descriptive, and qualitative study based on semi-structured interviews with counselors and other social actors linked to rural areas, selected through snowball sampling. The interviews, conducted remotely in 2024, were transcribed, categorized, and interpreted through content analysis. Two main categories emerged: (1) Between the data and the discourses: ambivalence of meanings regarding actions surrounding food security, which highlighted the relevance of rural development policies and support for family farming; and (2) Demand, influence, and cooperate, which highlighted the leading role of organized civil society, especially family farmers. The conclusion is that, despite progress, structural and continuity challenges persist, highlighting the importance of the interaction between public policies and social mobilization in reducing AI.

**Keywords:** Food Insecurity, Rural Areas, Civil Society, Government.

**Classificação do Journal of Economic Literature (JEL):** I1 Saúde I18

## 1-Introdução

O acesso à alimentação é um direito fundamental, contudo, o crescente número de domicílios brasileiros que enfrentam privação e/ou instabilidade no acesso aos alimentos, fenômeno conhecido como Insegurança Alimentar (IA) constitui motivo de grande preocupação (Bezerra et al., 2020; Cabral et al., 2022; Santos; Palmeira; Roncalli Da Costa Oliveira, 2024). Esse problema tem sido objeto de estudo nas diversas áreas de conhecimento, além de ter sido retomado na agenda das políticas públicas, após um período de forte retração institucional, iniciada em 2016, que comprometeu a continuidade de ações voltadas à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (da Mata; neves; De medeiros, 2022; de Moraes; Machado; Magalhães, 2021; de Sousa et al., 2019; de Sousa; Ditterich; Melgar-Quinõnez, 2021; FAO, WFP, IFAD, UNICEF, 2017; Grisa et al., 2022; Salles-Costa et al., 2022; Vasconcelos et al., 2019; Vieira, 2020).

A intensificação do modelo neoliberal nos últimos anos contribuiu para redução de recursos destinados a programas de incentivo Agricultura Familiar (AF), impactando diretamente na SAN (Fé, Márcia Andréia Barros Moura, Lucia Conde de Oliveira, 2021), tendo as consequências desse cenário expressas nos dados mais recentes sobre as prevalências

da IA no país. Em 2022, aproximadamente 125 milhões de brasileiros(as) enfrentavam algum grau de IA, o que correspondia a 58,7% da população (Rede PENSSAN, 2022). Em 2023, aproximadamente 21,6 milhões de domicílios encontravam-se em algum nível de IA, correspondendo a cerca de 27,6% (IBGE, 2024). O aumento da prevalência de IA foi atribuído à descontinuidade dos compromissos firmados e da menor responsabilização do Estado no enfrentamento da fome e miséria (Jesus, Josimar Gonçalves de, Rodolfo Hoffmann, 2024).

Além da dimensão quantitativa, é fundamental considerar a distribuição espacial da IA no território nacional. As altas prevalências de IA concentram-se no domicílio de famílias localizadas nas regiões Norte e Nordeste (Cherol et al., 2022; IBGE, 2020, 2024; Lignani et al., 2020; Oliveira; Dias, 2015; Rede PENSSAN, 2021, 2022) e pesquisas indicam que a IA é mais prevalente em áreas rurais em comparação às urbanas (IBGE, 2020, 2024; Santos; Palmeira; Roncalli da Costa Oliveira, 2024; Trivellato et al., 2019; Rede PENSSAN, 2021, 2022).

Entretanto, na Bahia observa-se uma particularidade. Dados do relatório I VIGISAN Bahia): dados desagregados para o estado da Bahia (2021-2022) (Salvador, 2023), que indicou prevalências de IA moderada e grave maiores na zona urbana, registrando 16,2% e 14,1%, respectivamente, enquanto na zona rural esses índices foram de 10,1% e 9,9%, respectivamente. Tal dado difere das pesquisas nacionais anteriores conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e suscita a necessidade de aprofundar a análise na perspectiva do enfrentamento da IA nos territórios rurais baianos. Nesse cenário, ganha relevância o papel articulador das políticas públicas e da sociedade civil na construção de respostas à IA.

Diante do exposto, o objetivo deste artigo foi compreender as percepções de atores sociais sobre as ações do poder público e da sociedade civil que podem ter contribuído para a menor prevalência de IA moderada e grave na zona rural baiana. A compreensão acerca dessas percepções torna-se essencial para identificar avanços, desafios e lacunas nas ações implementadas pelo poder público e pela sociedade civil. A escuta desses atores sociais, que ocupam posições estratégicas nos espaços de deliberação e mobilização, permite acessar diferentes dimensões da realidade local, contribuindo para a construção de diagnósticos mais sensíveis às especificidades dos territórios rurais e para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à superação da IA.

## **2-Fundamentação Teórica**

A temática da Segurança Alimentar (SA)/IA tem ocupado cada vez mais espaço na agenda governamental, tanto a nível internacional quanto nacional. No Brasil, a visibilidade tornou-se maior a partir da incorporação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) nas pesquisas nacionais. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos de 2004, 2009 e 2013 incorporou informações sobre a SA da população, possibilitando análises com recorte para área rural e urbana. Em todas as três edições, a IA foi mais prevalente nos domicílios situados na zona rural (IBGE, 2006, 2010, 2014).

No Nordeste brasileiro e no semiárido nordestino que inclui 85,6% de todo o território baiano a situação de IA é mais grave, tendo em vista que a região do Nordeste caracteriza-se como território de contraste em diversos tipos de desigualdade, a saber: histórica, territoriais e socioeconômicas (SEI, 2024). Ademais, o semiárido é marcado pela escassez hídrica, baixa fertilidade do solo e déficit de infraestrutura para produção de alimentos, o que perpetua a vulnerabilidade alimentar (Pérez-Marin *et al.*, 2017).

No debate político, a IA é um fenômeno conceitualmente analisado sob diferentes perspectivas (Schall, Brunah, Flora Rodrigues Gonçalves, Polyana Aparecida Valente, Mariela Rocha, Bráulio Silva Chaves, Paloma Porto, Agda Marina Moreira, 2022). A mensuração da IA é realizada, geralmente, por meio da aplicação de questionários domiciliares que utilizam escalas que avaliam gradualmente os níveis de intensidade. No entanto, é importante destacar as limitações e críticas relativas a essas metodologias oficiais de mensuração.

Ribeiro Júnior et al (2023) discutem que o termo “IA”, tal como adotado em determinadas escalas, tem sido criticado por funcionar, em alguns contextos, como eufemismo que, muitas vezes, pode mascarar a existência da fome. Coadunado com esta crítica, Josué de Castro (2008) já alertava para o que denominava de tabu ou “verdadeira conspiração de silêncio” sobre a fome, ressaltando que determinadas definições são frequentemente empregadas como estratégia para subestimar ou ocultar a gravidade da fome (Lis Furlani Blanco, Adriana Salay Leme, Livia Cangiano Antipon, 2023). Essa instrumentalização dos dados pode contribuir para a naturalização da fome, minimizando sua urgência e dificultando o enfrentamento das causas estruturais.

A “fome”, pode assumir múltiplas conotações e significados que vão desde as respostas fisiológicas, como a sensação de vazio ao passar horas sem alimento ou completa privação do alimento até a vontade subjetiva de obter algo. A incidência da fome no contexto de privação alimentar, tem sido relacionada às crises econômicas, políticas, desmonte de políticas sociais e à retração do papel do Estado na garantia de direitos fundamentais, incluindo o Direito à Alimentação. No período de 2016, também observou-se o enfraquecimento do diálogo com os movimentos sociais do campo o que resultou no esvaziamento de políticas públicas direcionadas a AF (Henig, 2024)

Partindo dessas contribuições, e do cenário adverso de IA no território Brasileiro, os dados do relatório do Estado da Bahia indicaram menor prevalência de IA moderada e grave na zona rural quando comparadas com a zona urbana (Salvador, 2023) Sendo assim, este resultado difere da tendência histórica nacional e sinaliza que fatores locais podem estar contribuindo para redução dos efeitos na vulnerabilidade na zona rural baiana.

### **3-Metodologia**

Trata-se de um estudo exploratório, com delineamento descritivo e abordagem qualitativa, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (sob número de parecer 6.601.779). Foram adotados os critérios do *Consolidated Criteria for Reporting Qualitative Research* (COREQ), reconhecidos como referência consolidada para o relato de pesquisas qualitativas (Souza et al, 2021).

A entrevista foi conduzida por uma nutricionista, mestranda, do gênero feminino, que possui experiência prévia na realização de entrevistas e no uso de metodologias qualitativas. Foi estabelecido para fins deste estudo, o conceito de “ações”, que compreende-se como as políticas públicas, programas e projetos vinculados à perspectiva do desenvolvimento rural, direcionados às populações do campo, com potencial de impactar na redução dos índices de IA, especialmente os casos mais graves.

O ponto de partida para seleção dos participantes foi o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia (Consea). Trata-se de um órgão de assessoramento direto do Governador do Estado, e cabe a ele, propor as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Estadual de SAN para a Bahia. A composição desse órgão colegiado, é formado por 1/3 de representantes governamentais e 2/3 de representantes da

sociedade civil, entre membros titulares e igual número de suplentes, com mandato de dois anos (BAHIA, 2008).

Adotou-se como critério de inclusão inicial da pesquisa a seleção de conselheiros(as) com mandato no biênio 2021-2023 que possuíam representação vinculada ao meio rural e que aceitassem o convite para participar do estudo por meio de convite formal enviado por e-mail ou *WhatsApp*. Esses participantes iniciais foram definidos como sementes, conforme a lógica da técnica de amostragem por bola de neve (*snowball sampling*). O processo de viabilização e condução das entrevistas foi realizado por uma das autoras do estudo, nutricionista, com experiência em estudo qualitativo.

Após as primeiras entrevistas, solicitou-se que esses participantes indicassem outras pessoas de referência - representantes dos movimentos sociais organizados e funcionários de cargo público - que pudessem contribuir como informantes chaves da pesquisa. Essa estratégia visou ampliar o alcance da amostra e acessar sujeitos que compartilham características relevantes para os objetivos do estudo, conforme descrito por Costa (2018), que define a amostragem por bola de neve como um processo em que os próprios participantes recomendam novos informantes com perfis semelhantes.

O Consea-Bahia, apresenta uma organização social, articulada, em grande medida, pela necessidade de promover um diálogo contínuo entre o governo e a sociedade civil, através do controle social e atuando na formulação e monitoramento das políticas de SAN. Essa atuação abrange diversas frentes, como a produção de alimentos em harmonia com o ambiente, clima, vegetação; abastecimento no campo e na cidade; o acesso a alimentos de qualidade e o desenvolvimento rural sustentável, envolvendo a população do campo.

Este espaço colegiado é constituído por doze conselheiros(as) representantes do poder público e vinte e quatro conselheiros(as) representantes da sociedade civil entre titulares e suplentes. Após a aplicação dos critérios de inclusão previamente definidos, foram convidados(as) a participar do estudo, cinco conselheiros(as) representantes do poder público e quatorze conselheiros(as) da sociedade civil.

Dos dezenove participantes elegíveis, quinze pessoas aceitaram participar do estudo. Dentre elas, oito eram conselheiros(as), sendo um(a) representante do poder público e sete representantes da sociedade civil. Posteriormente, a partir da técnica de amostragem *snowball*, foram incluídas mais sete pessoas: cinco com atuação na gestão pública e duas vinculadas a organizações não governamentais (ONG).

#### [Figura 1]

As entrevistas foram conduzidas com base em um roteiro semiestruturado composto por perguntas abertas, permitindo aos entrevistados(as) discorrerem livremente sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pela pesquisadora. O roteiro foi estruturado em três partes: (1) caracterização da pessoa entrevistada; (2) apresentação e contextualização do dado do Relatório do Estado da Bahia (Salvador, 2023), oriundo da extrapolação da amostra do II VIGISAN (Rede PENSSAN, 2022), que indicou menor prevalência de IA na zona rural no estado da Bahia quando comparada a zona urbana; (3) percepção do entrevistado sobre o dado apresentado e sobre as ações que pudessem ter contribuído para esse cenário.

Cabe destacar que esse dado foi obtido por meio de um repasse financeiro complementar do Governo do Estado da Bahia, o que viabilizou a extrapolação metodológica da amostra nacional do II VIGISAN. Essa iniciativa permitiu que a Bahia fosse o único estado a disponibilizar informações desagregadas por zonas urbana e rural, mantendo integralmente a metodologia do inquérito nacional. A apresentação desse dado durante as entrevistas teve

como objetivo estimular a reflexão dos participantes e buscar informações que permitissem compreender as percepções e as ações que pudessem ter contribuído para este resultado.

As entrevistas foram realizadas de forma remota, por meio da plataforma Google Meet®, sendo garantida apenas a presença do(a) entrevistado(a) e da entrevistadora na sala virtual. No momento da entrevista, o contato restringiu-se à apresentação das razões que motivaram a realização do estudo e à explicitação de seus objetivos. As pessoas que aceitaram participar do estudo assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e autorizaram a gravação do áudio para posterior transcrição na íntegra e tratamento e análise dos dados. Para garantir confidencialidade, os arquivos de áudios foram excluídos após a transcrição e conferência do conteúdo da gravação.

A coleta de dados ocorreu entre fevereiro a dezembro do ano de 2024, com entrevistas de duração média de 40 minutos. Ao final de cada entrevista, a pesquisadora também realizou notas de campo para complementar e sistematizar as informações obtidas. O tempo de atuação dos(as) conselheiros(as), foi convertido de mandatos para anos, sendo cada mandato correspondente a dois anos. O número de entrevistas foi definido conforme critérios de saturação, ou seja, quando novas entrevistas deixaram de trazer informações relevantes para os objetivos do estudo (de Souza Minayo, 2012).

A análise dos dados seguiu o referencial da Análise de Conteúdo (Bardin, 1977), que consiste em um conjunto de técnicas cujo objetivo é compreender o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente. Os textos produzidos a partir da transcrição das entrevistas foram analisados e categorizados de acordo com o objetivo do estudo, buscando identificar os aspectos pertinentes aos modos de sentir, pensar e agir dos entrevistados em relação ao dado de menor prevalência de IA moderada e grave na zona rural da Bahia (Salvador, 2023) e das ações voltadas para o campo da SA/IA nessa população e localidade.

Do processo de análise emergiram duas categorias temáticas que estruturam os principais achados do estudo, a saber: 1. Entre o dado e os discursos: ambivalência dos sentidos sobre as ações em torno da SA e 2. Reivindicar, influenciar e cooperar: aspectos pertinentes à sociedade civil no fortalecimento das ações de SA na zona rural do estado da Bahia.

#### **4-Resultados e Discussão**

Os(As) participantes deste estudo se identificaram com os gêneros feminino e masculino e apresentaram tempos variados de experiência, seja como conselheiros(as), funcionários(as) da gestão pública ou integrantes de ONGs. A maioria possui uma trajetória consolidada no campo da SAN, entendida como um fenômeno intersetorial, acumulando expertise em planejamento de planos, projetos e programas voltados ao desenvolvimento rural e à agricultura.

A experiência da maioria dos(as) participantes contribui para a formulação de respostas mais qualificadas, fundamentadas em vivências concretas e alinhadas às demandas e especificidades do contexto analisado. Ademais, a diversidade nos tempos de atuação também permitiu a articulação de perspectivas mais amplas, combinando visões consolidadas com olhares mais recentes sobre os desafios e avanços no campo da SAN.

[ [Quadro 1](#) - Ver final do documento].

Os(As) participantes também foram questionados(as) acerca das motivações que os(as) levaram a integrar o conselho ou a ocupar cargo na gestão pública. As razões apresentadas foram diversas e revelaram percursos heterogêneos, relacionados a experiências

prévias com ações voltadas à convivência com o semiárido, à assistência técnica e extensão rural para os agricultores (as), bem como à produção de alimentos.

Emergiram, ainda, motivações relacionadas ao fortalecimento da AF sob a perspectiva da agroecologia. Ademais, alguns participantes afirmam que o envolvimento com a temática da SAN teve início ainda no período de graduação, em atividades vinculadas aos estágios curriculares. Esse processo formativo foi considerado fundamental para engajamento e atuação efetiva no âmbito da gestão de políticas de SAN, tanto em contextos urbanos quanto rurais.

Os(as) conselheiros(as) destacaram ainda, entre suas motivações, a importância da apropriação dos instrumentos de controle social, como o Consea, compreendido como espaço estratégico para a proposição e reflexão sobre políticas públicas. Nesse sentido, muitos participantes ressaltaram a relevância de pautar as demandas dos(as) camponeses(as), como a luta pela terra a partir da reforma agrária, como dimensões estruturantes para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

A análise das entrevistas resultou na identificação de 32 codificadores, que foram sistematizados em Planilha de Excel de acordo com os objetivos do estudo. As categorias analíticas adotadas neste estudo refletem as múltiplas percepções e práticas identificadas no campo, articulando elementos discursivos, decisões políticas e mobilização social e serão apresentadas a seguir.

#### **4.1-Entre o dado e os discursos: ambivalência dos sentidos sobre as ações em torno da Segurança Alimentar**

Esta categoria discute como os(as) entrevistados (as) compreendem o resultado da IA moderada e grave ter sido menor na zona rural no Estado da Bahia e como eles interpretam as ações empregadas.

Todos os(as) entrevistados(as) reconheceram a menor prevalência de IA moderada e grave na zona rural baiana, que em parte está ancorada no histórico de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, sobretudo no semiárido, promovidas ao longo dos anos pelas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) na Bahia. Apesar disso, no ponto de vista de alguns conselheiros(as), a análise vai além dos números. Nessa perspectiva, há o entendimento de que independente do grau de severidade, as pessoas que vivenciam a IA continuam a ter seu DHAA violado.

A gente não categoriza a fome. Ela é fome, então assim não existe para nós o dado. Ele é importante para dimensionar a nossa incidência institucional política. Mas, ao mesmo tempo, na dimensão política dos movimentos, fome é fome (C8)

Nesse contexto, a fome é concebida como um fenômeno que vai além dos dados estatísticos e das análises segmentadas, remetendo à vivência concreta das pessoas afetadas e à violação cotidiana de seus direitos fundamentais. Assim, nota-se uma tensão entre a abordagem tecnocrática da mensuração da IA e a abordagem experiencial dos movimentos sociais.

Como mencionado nas entrevistas por alguns participantes, os dados do relatório I VIGISAN Bahia: dados desagregados para o estado da Bahia (2021-2022) (Salvador, 2023) servem como diagnóstico da situação de SA/IA e instrumento estratégico para o Estado, Consea, movimentos sociais da AF formular e direcionar as ações, os investimentos e alocação dos recursos de forma mais eficaz transcendendo medidas emergenciais, abrangendo todos os aspectos do sistema alimentar e aprimorar na capacidade de implementação e monitoramento. Nesse contexto, a abordagem epidemiológica atribui a centralidade aos

dados, que se tornam fundamentais para diagnosticar a situação de SA/IA, identificar populações vulneráveis e orientar de forma mais precisa e eficaz as estratégias governamentais. Assim, os indicadores passam a desempenhar função estratégica na formulação de políticas, na definição de prioridade dos recursos, no monitoramento dos resultados e na avaliação da efetividade das ações implementadas.

As falas dos(as) entrevistados(as) revelam como eles(as) vinculam as transformações nos territórios rurais ao ciclo de políticas públicas iniciadas nos anos 2000, reforçando a noção de que o contexto político influencia diretamente os padrões de SA. Em relação ao tempo de investimento em ações voltadas à zona rural no estado da Bahia houve variação entre os(as) entrevistados(as). Alguns mencionaram 16, outros 20 anos mas são percepções que podem estar respaldadas no histórico de fomento da AF no Brasil, iniciado nos anos 90, e intensificado entre o período de 2003 a 2014, por meio de políticas e programas com ênfase em questões estruturais. Contudo, as falas são recorrentes e convergem num ponto central, a saber: os feitos na região semiárida e na AF.

[...] São muitas ações e fatores que influenciaram neste resultado... Retornando historicamente a gente tem aí a partir dos anos 2000, os governos do PT com uma abertura maior para pensar, principalmente, políticas públicas voltadas para o campesinato, para o camponês. Eu acho que aí a gente tem, também, uma mudança nas políticas que vêm para o semiárido (C9)

(...) Boas ações foram colocadas na política estadual de desenvolvimento rural.... No PPA 20/23, nós observamos que ações que estão no programa 304, que é o programa de desenvolvimento rural, ele apresenta duas iniciativas que são importantes. Uma das iniciativas é a de promover ações de fomento à produção para agricultores familiares e uma outra iniciativa é a de ampliar o número de famílias atendidas com assistência técnica e extensão rural com foco na gestão, na produção, na comercialização e nos temas produtivos de base agroecológica. Então essas duas ações além de outras influenciam diretamente ou indiretamente e promovem capacitação para setores, do setor rural, de repente realizar eventos de promoção da política de desenvolvimento rural, de territórios de identidade. São iniciativas que tiveram um percentual de realização no PPA de bom a ótimo (C12)

As iniciativas voltadas ao fortalecimento da AF, também atuaram como estratégia central para a promoção da SA, o fortalecimento da economia regional e o desenvolvimento local. Promoveu-se a SA por meio da ampliação do acesso aos alimentos, da garantia de sua qualidade e da melhoria na distribuição dos produtos (Hieda Maria Pagliosa Corona, 2015). No âmbito do governo federal, a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, representou uma “janela de oportunidade” para institucionalização das políticas públicas de SAN, conforme o modelo de Kingdon (1995).

A partir de 2007, na Bahia, estabeleceu-se uma convergência político-ideológica entre os governos estadual e federal, com avanços na formulação de políticas públicas voltadas à AF, destacando-se a criação da Superintendência de Agricultura Familiar (SUAF) como marco institucional estratégico. Contudo, o governo também favoreceu o agronegócio, mantendo a proteção estatal ao setor patronal e gerando tensões com os movimentos sociais, que reivindicavam maior prioridade orçamentária para a AF (Alves, 2021). Dando continuidade às ações implementadas nos governos petistas anteriores, inclusive mantendo a interação com os segmentos representativos da AF, em 2015, no período de transição entre os dois governos, estrutura-se a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) para tratar das demandas da AF baiana e garantir articulação e consonância com os programas e projetos engendrados pelo governo federal (Alves, 2021).

Grande parte dessas ações foi direcionada ao semiárido baiano, região que abriga uma parcela significativa da AF no estado. Essa região é marcada pela aridez climática e chuvas irregulares, onde a seca compromete o abastecimento humano e a produção agrícola, e afeta significativamente os(as) agricultores(as) que residem nessas áreas. Como estratégia de enfrentamento, foram implantadas tecnologias sociais de captação de água, que contribuíram para a segurança hídrica, desenvolvimento local, fortalecimento da agricultura, pecuária e melhoria das condições de vida da população rural.

As pessoas entrevistadas apresentaram percepções positivas sobre os impactos das tecnologias sociais de captação de água no semiárido, especialmente, no que se refere à melhoria das condições de produção e de vida das famílias agricultoras, especialmente as voltadas para a captação e uso racional da água, como elemento fundamental para a produção agrícola familiar e a SA na região. Tal relevância ganha ainda mais destaque diante da delimitação legal do Semiárido Brasileiro, que, segundo a Lei nº 7.827 de 1989, foi normatizado em seus limites territoriais.

“ As tecnologias sociais de captação de água no semiárido hoje é condição essencial para a diminuição da insegurança alimentar grave. E se a gente pensar que ali a família tem a cisterna do lado da casa, né? Ela consegue regar uma frutífera, né, que era algo que não existia. Então, no meu entendimento, as políticas públicas voltadas para a questão da convivência com o semiárido foram essenciais. E aí são políticas públicas que vêm tanto da escala estadual como também nacional, federal. Elas são, foram e continuam sendo essenciais para a diminuição da questão da insegurança alimentar grave” (C8)

Apesar dos avanços registrados no acesso à água em qualidade e quantidade, persistem desigualdades, condicionado por dinâmicas políticas. Nesse contexto, as tecnologias sociais de captação hídrica, embora relevantes, enfrentam limitações relacionadas à sua sustentabilidade e manutenção, uma vez que dependem da continuidade de políticas públicas consistentes e de mecanismos estáveis de financiamento. Na compreensão de alguns participantes, esse quadro tornou-se evidente após *o impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à presidência, momento em que se recorda que, apesar de diversas iniciativas voltadas à convivência com o semiárido terem sido implementadas em articulação com o governo federal, tais ações perderam dinamismo e passaram a ser estanque no período subsequente.

De acordo com parte das pessoas, os dados do relatório VIGISAN Bahia: dados desagregados para o estado da Bahia 2021-2022 (Salvador, 2023), são reflexo de um posicionamento político manifestado a partir de um paradigma liberal, que intencionalmente negligenciou as ações de convivência com o semiárido voltadas às pessoas do campo. É mencionado de forma recorrente o período do governo de Michel Temer, marcado por iniciativas no sentido de redirecionar as funções sociais do Estado, sobretudo no que se refere à formulação e implementação das políticas sociais. Tais argumentações, constituem-se como crítica à lógica desigual dos cortes orçamentários, que incidem de forma mais severa sobre os direitos sociais, afetando diretamente os meios de vida da população rural.

“[...] O abandono intencional e proposital de políticas de convivência com o semiárido e de políticas de respeito ao homem e à mulher do campo. Então, já depois do golpe contra Dilma que não foi um golpe contra a Dilma, mas sim um golpe contra o povo brasileiro e, principalmente, um golpe contra os mais pobres. Nós temos o governo Temer, que começou com todo tipo de restrição às políticas sociais. Então as contenções de despesas são sempre sobre as políticas sociais e nunca são sobre outras coisas” (C7)

Os últimos governos do Estado da Bahia demonstraram ter "vontade política" para implementar ações voltadas ao desenvolvimento rural e à AF. Esse conjunto de medidas pode ter contribuído para uma menor prevalência de IA moderada e grave na zona rural. Contudo, os relatos revelam que essa atuação, embora significativa, não atinge de forma equitativa o universo de agricultores(as), compreendido pelos(as) conselheiros(as), sobretudo os(as) representantes da sociedade civil, que percebem os avanços alcançados como insuficientes frente à magnitude das demandas, sobretudo na região semiárido e da necessidade de promover transformações estruturais.

Nesse sentido, há uma convergência no entendimento dos(as) participantes do estudo, que consideram as ações empregadas exitosas e imprescindíveis ao(à) agricultor(a). Todavia, elas devem continuar sendo executadas com maiores investimentos orçamentários, a fim de que sejam aprimoradas em seu desenho e ampliadas para todo o território baiano, alcançando um número maior de famílias. Destacam-se, entre as demandas apontadas, o fortalecimento da agroecologia, da agroindustrialização, da assistência técnica e extensão rural e tecnologias para captação de água.

De um lado há um conjunto de programas que efetivamente existiram, mas precisavam de aperfeiçoamento, de amplitude. Por exemplo, vamos dar um exemplo aqui na Bahia, me parece que tem 600.000 agricultores que necessitam de assistência técnica. Nós temos assistência técnica oferecida a 120, 130, 140 mil. Então, nós temos 300, 450 por fora do processo. O Estado tem que fazer uma perspectiva de dinamizar políticas que são políticas de insegurança alimentar. Essa é uma dimensão. E, por outro lado, o Estado tem que fazer uma perspectiva de não abandonar as políticas que já estão dando resultado (C7)

Houve uma redução significativamente nos investimentos na área de SAN, com destaque para a queda de 71% no orçamento da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) entre 2014 e 2018 (Edleuza Oliveira Silva, Lígia Amparo-Santos, 2018; Recine; Vasconcellos, 2011; Vasconcelos et al., 2019), de inclusão produtiva das mulheres (queda de 89%), o PAA (67%) e o “Água para Todos” (94%) (Edleuza Oliveira Silva, Lígia Amparo-Santos, 2018; Recine; Vasconcellos, 2011; Vasconcelos et al., 2019). Na Bahia, o sucateamento financeiro reduziu drasticamente o alcance das políticas: a ATER passou de 27.640 famílias atendidas em 2016 para apenas 56 em 2020; os contratos do PRONAF caíram de 229.971 (2015) para 101.613 (2017); e o Garantia Safra teve redução de investimentos de R\$ 291 milhões (2017/2018) para R\$ 182 milhões (2019/2020) (Alves, 2021).

As restrições orçamentárias de grande magnitude evidenciam uma reversão preocupante nos avanços conquistados, comprometendo programas estratégicos voltados ao desenvolvimento rural sustentável e provocando o enfraquecimento sistemático das bases de apoio à AF, a segurança hídrica e a inclusão socioeconômica de grupos e territórios em situação de vulnerabilidade. Considerando que o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2017), identificou 3,9 milhões de estabelecimentos de AF no Brasil, reunindo mais de 10 milhões de trabalhadores — 77,8% deles na Bahia —, torna-se evidente que a desarticulação dessas políticas compromete diretamente o desenvolvimento rural e o abastecimento agroalimentar (Grisa et al., 2022; Santos, Tatiana Tomal Brondani dos, 2023).

É importante destacar que existem agricultores (as), que não possuem relações estreitas com movimentos sociais, ONG'S, o que dificulta a inserção em programas institucionais e/ou das ações chegarem no tempo necessário, reforçando ainda mais as desigualdades existentes no campo. Essa compreensão enriquece e complexifica a discussão, sugerindo que a falta de vínculo dos agricultores(as) com essas estruturas não seja uma barreira para que as ações cheguem e de maneira efetiva. Da mesma forma, lança luz a um ponto que deve se considerar nos processos de operacionalização das ações.

“ Eu acho que uma preocupação é que muitas dessas ações estruturadas fazem a gente pensar em quem está ainda lá, em situação de insegurança alimentar grave e que a maior parte dessas políticas chegou muito em grupos que já estão organizados. Mas eu acho que o conjunto de ações ainda precisa chegar lá, naquele agricultor e agricultora familiar isolado em que esse conjunto de políticas mais estruturadas às vezes não consegue chegar” (C4)

Evidenciam-se limites institucionais e estruturais nas ações governamentais voltadas ao fortalecimento da AF, especialmente no que se refere ao caráter ambivalente da organização em associações de agricultores(as). Se, por um lado, tais formas de organização apresentam potencial para ampliar o acesso ao financiamento, melhorar as condições de comercialização e favorecer processos de inclusão produtiva, por outro, a fragilidade das redes de cooperação no meio rural limita esse alcance. Tal fragilidade evidencia o acesso desigual às organizações, frequentemente condicionado por aspectos territoriais, socioeconômicos e de capital social, reforçando assimetrias já existentes e limitando o potencial de transformação dessas iniciativas.

Estudos apontam que agricultores(as) familiares vinculados a organizações associativas, especialmente cooperativas de crédito, têm maior acesso ao financiamento e melhores condições de comercialização, o que contribui para o aumento da renda (Alves da Silva, 2007). Apesar disso, muitos permanecem isolados(as), o que perpetua a vulnerabilidade do setor, caracterizada por estruturas produtivas precárias, baixa produtividade e dificuldades acentuadas na comercialização (Nunes et al., 2015; Alves da Silva, 2023).

Os movimentos sociais têm papel estratégico nas políticas públicas, atuando em regimes políticos e subsistemas de políticas públicas, nos quais exercem diferentes níveis de influência conforme o acesso a recursos e alianças políticas, e conseqüentemente, variam em sua capacidade de agir e influenciar as políticas públicas (Tilly, 2006, 2008; Abers & Silva, 2018).

Esta categoria evidenciou um consenso entre os(as) participantes de que a menor prevalência de IA moderada e grave na zona rural da Bahia está relacionada à continuidade de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e à AF, especialmente no semiárido. No entanto, apesar dos avanços por meio de programas estaduais focados na produção e comercialização de alimentos, a insuficiência na capilarização dos programas ainda representa um desafio crítico, especialmente diante das desigualdades territoriais e estruturais. Essa limitação explica por que ainda não se observou uma redução mais expressiva da IA moderada e grave na zona rural.

#### **4.2-Reivindicar, influenciar e cooperar: aspectos pertinentes a sociedade civil no fortalecimento das ações da Segurança Alimentar na zona rural do estado da Bahia**

Esta categoria aborda a influência da sociedade civil organizada, em sua maioria composta por agricultores(as) familiares, explorando três aspectos principais: reivindicar, influenciar e cooperar. Esse grupo reivindica suas necessidades, influencia no processo de tomada de decisões governamentais e cooperar na implementação das ações de SA na zona rural do estado da Bahia.

É imperioso destacar a presença da sociedade civil organizada nas ações promovidas pelo poder público, tendo em vista que a inter-relação entre governo e sociedade que então se estabelecem são imprescindíveis para construção de caminhos possíveis que materializam as demandas desse grupo e sejam efetivos nos processos de formulação e implementação das ações em torno da SAN. A partir do destaque na fala de um dos entrevistados, evidencia-se que as ações conjuntas entre Estado e sociedade, com foco na zona rural do estado da Bahia, avançam não apenas no sentido da intersetorialidade, mas também do fortalecimento do

controle social. Trata-se de esforço coletivo de gerar ações articuladas e coordenadas, com uso dos recursos existentes de forma mais transparente, eficiente e com maior qualidade.

“ [...] A sociedade civil tem ações em conjunto com o Estado, então tem programas de governo, que são operados com a sociedade civil. A gente faz editais, contratos, o governo delibera e as organizações não governamentais acompanham” (C3)

De acordo com (Abers, Rebecca Neaera, Marcelo Kunrath Silva, 2018), um dos temas centrais na agenda brasileira dos estudos sobre movimentos sociais, é justamente a interação desses atores com as políticas públicas. Ao longo das últimas quatro décadas, os movimentos sociais e o Estado brasileiro, passaram por reconfigurações nas relações, as quais tiveram implicações tanto para a organização e atuação dos movimentos como para os processos de formulação e implementação das políticas. Cabe destacar, a importância mútua de que os movimentos sociais importam para as políticas públicas e que as políticas públicas, por sua vez, também impactam a emergência, o desenvolvimento e o sucesso dos movimentos sociais (Lavalle et al., 2018).

Ademais, os(as) conselheiros(as) da sociedade civil com representações rurais entrevistados(as) neste estudo, organizam-se a partir do apoderamento dos seus direitos sociais, garantidos constitucionalmente, entoando os interesses coletivos integrados a sua comunidade, tendo representatividade e legitimidade no Consea bem sedimentada sobretudo em períodos onde governos progressistas e a temática da AF foram perdendo espaço no cenário institucional na instância federal. De acordo com uma das falas dos(as) entrevistados(as) abaixo, é inegável a posição desafiadora que os(as) conselheiros(as) da sociedade civil assumem para obter os resultados esperados e satisfatórios, no entanto as repercussões do trabalho político frutificaram na redução da IA moderada e grave no Estado da Bahia.

“ [...] Então, durante todo esse período, incluindo momentos da política com um governo federal contrário, a sociedade civil, a agricultura familiar e considerando a pandemia, nós nos mantivemos organizados nestes Fóruns, Comitês, desses Grupos, buscando manter viva essa ideia de que é possível viver da agricultura familiar, ao mesmo tempo, produzindo novas perspectivas e buscando a forma de resistência” (C15)

A partir da fala destacada do participante C15, embora houvesse limitações no diálogo com o governo federal acerca da AF como mote para fortalecer os agricultores(as) e a SAN, os(as) ativistas da sociedade civil ligados ao rural, assumem as trincheiras de luta para influenciar as ações locais, desenvolvendo atividades concretas. O protagonismo dos diversos atores e movimentos sociais conflui em ganhos importantes, a saber: potencializar a ideia da AF como expressão de resistência a partir do pensando, compartilhado e feito em resposta aos anseios sociais frente ao cenário da época oportunizadas pelo trabalho em rede desenvolvidos nos Fóruns e Comitês.

O combate à fome tem sido um processo de muita luta e resistência dos movimentos sociais que vêm travando tensionamentos importantes no cenário político, pela SAN e soberania alimentar (NUNES et al., 2024). Dentre as referências mais contemporâneas, temos as lutas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), etc (Gohn, 1997).

Tilly (1978), define regimes políticos como o conjunto de relações entre atores politicamente relevantes, que moldam o acesso às deliberações governamentais. Já os subsistemas de política pública correspondem às estruturas de poder específicas de cada setor, influenciando o grau de acesso e influência dos movimentos sociais. Esses, por sua vez, são

atores políticos cuja capacidade de ação nas políticas públicas varia conforme sua posição nos regimes e subsistemas, e o acesso a recursos materiais e simbólicos. Além disso, podem utilizar criativamente os recursos disponíveis para construir novas relações (Abers, Rebecca Neaera, Marcelo Kunrath Silva, 2018). Esse entendimento é essencial para compreender por que, mesmo diante do esvaziamento institucional das políticas públicas, os movimentos sociais conseguiram ativar redes solidárias e formas inovadoras de enfrentamento à IA.

O desmonte das ações do governo federal e o cenário da pandemia de Covid-19 tornaram-se um óbice à garantia da SA. É incontestável que frente a calamidade sanitária de uma doença até então desconhecida no ano de 2020 e com forte poder de transmissibilidade, exigiu-se ações concretas, imediatas e que prezassem pelo isolamento social. No entanto, como apontado pelos(as) participantes do estudo, é preciso considerar que antes da pandemia, houve um processo em curso do desmonte das políticas, instâncias e legislações específicas no Brasil que gerou ações fragmentadas e esvaziadas na perspectiva da AF e SAN.

Nesse sentido, os efeitos da pandemia da Covid-19 agudizou o quadro em curso, haja vista a ausência do Governo Federal na gestão política. Esse esvaziamento institucional fragilizou os mecanismos de governança participativa e comprometeu a capacidade do Estado em dar respostas estruturantes à crise, sobretudo em territórios historicamente negligenciados como o semiárido. O fato é que frente ao aumento exponencial da fome, de forma oportuna a sociedade civil, com o apoio de órgãos governamentais e filantrópicos organizou ações emergenciais, embasadas no sentimento de solidariedade e no esforço para amenizar a situação de profunda vulnerabilidade das populações do campo e da cidade no Estado da Bahia. Embora não se considere que ações emergenciais sanem o problema da IA tampouco possa ter tido efeitos sobre o dado do I VIGISAN Bahia: dados desagregados para o estado da Bahia 2021-2022 (Salvador, 2023) observou-se uma viva e bonita mobilização da sociedade civil contra a naturalização da fome.

“ E eu acho que um aspecto que é importante no meio rural, mesmo durante um processo de pandemia, é que eu acho que os processos de solidariedade, eles são muito mais amplos e muito mais próximos do que, por exemplo, na zona urbana. As pessoas se conhecem na zona rural. Esses processos têm outras dimensões de comunidade, de sociedade, que permitem que haja maior colaboração, maior solidariedade, maior assistência a essa família que muitas vezes não parte apenas do poder público, mas dos processos que as comunidades, sociedade civil desenvolvem ali, né?. Então, a gente não pode deixar de destacar o grande trabalho feito pelas organizações da sociedade civil durante esse momento crítico aí de desmonte de políticas públicas. Essas são algumas estratégias que foram sendo construídas aí pelas organizações” (C4)

Essa mobilização evidencia não apenas a força da solidariedade comunitária, mas também a existência de um tecido social resistente. Trata-se de uma ação que, embora emergencial, carrega um profundo conteúdo político. A distinção proposta pela participante convida à reflexão sobre os diferentes horizontes das respostas à IA: enquanto a ajuda humanitária tende a operar no curto prazo, a ação política, em teoria, busca transformar estruturas de desigualdade e garantir direitos de forma permanente.

As ações emergenciais apresentam a característica de atendimento mais imediato, como foi o caso da entrega de alimentos para as pessoas que estão em situação de IA. No entanto, um participante do estudo também refere-se como “ ajuda humanitária” ao mesmo passo que distingue essa da ação política. Nas palavras dele, as ações “politicamente faladas” estão empregadas pelo Consea, Bahia e pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) que desempenham um papel crucial para angariar recursos e formular alternativas para lidar com a insegurança hídrica.

No entanto, para além dessa classificação posta, essa fala nos leva a refletir sobre o desenho das ações. Entre emergencial e estrutural, o que fica? A fala sobre o Consea e a ASA, demonstram articulação para desenvolver ações pautadas na perspectiva do DHAA, água e que buscam romper com a dependência da população do campo às ações temporárias, reforçando, assim, a autonomia social, política e econômica.

“ Em situações durante a pandemia tinha-se ações de ajuda humanitária tal, mas, politicamente falando, você tem aqui na Bahia, nós tivemos o CONSEA como grande fomentador dessa articulação nesse cenário. E também a nível de semiárido tem-se a Articulação do Semiárido - ASA, que teve um papel fundamental durante toda a pandemia e também essa crise dos governos anteriores, com suas mais de 2 mil organizações criadas, que manteve viva essa discussão de como conseguir recursos e também que novas tecnologias era possível incorporar nesse programa de captação de água de chuva para além das cisternas e barreiras” (C1)

É possível identificar, nesse contexto, uma aposta em soluções que articulam conhecimento técnico e saberes locais, ampliando a autonomia dos sujeitos do campo frente às crises. O estudo de Lis Furlani Blanco, Adriana Salay Leme e Livia Cangiano Antipon (2023) identificou que, diante do aumento da vulnerabilidade, grupos se organizaram para promover assistência alimentar emergencial, destacando-se o MST como uma rede solidária que articulou a distribuição de alimentos por meio de lideranças comunitárias nos bairros. As entrevistadas também expressaram uma visão ambígua sobre o Estado: apesar de reconhecerem suas limitações, compreendem que ele é fundamental para enfrentar e transformar a crise da fome no país.

Foi mencionado também sobre a orientação das autoridades sanitárias a nova forma de organização temporária no período da pandemia, pautada pelo isolamento social. Por conseguinte, como as atividades humanas presenciais estavam prejudicadas, os setores da sociedade civil, sobretudo agricultores(as) de associações e movimentos sociais criaram estratégias não somente para doar seus produtos, mas também para comercializar nas cidades e mitigar os efeitos econômicos da pandemia. Dessa forma, foram criados aplicativos de compras para serem entregues diretamente na casa da pessoa ou utilizaram a ferramenta do “*Whatsapp*” como canal de divulgação de listas dos alimentos à venda e efetiva comunicação com o interessado(a).

Para além da dimensão financeira, destaca-se nos entremeios das falas dos participantes a dimensão cultural e social. A ferramenta possibilitou o escoamento dos produtos, mantendo, embora em menor escala, a circulação de alimentos regionais, representativos da cultura alimentar local, de qualidade, e produzidos por pequenos agricultores(as) da região. Esse processo estimulou os circuitos curtos de produção, levando os alimentos à mesa dos baianos e baianas, estreitando, assim, a conexão entre o campo e a cidade nas frentes de produção e abastecimento.

Fora do contexto pandêmico, os principais desafios enfrentados pelos(as) agricultores(as) na comercialização de alimentos, são a distância dos locais de abastecimento e preços baixos repassados pelos intermediadores, que muitas vezes não cobrem os custos de produção. Além disso, há a dificuldade de organização (formal e informal) para se inserir em outros canais, regularização sanitária, deficiência nas estruturas de armazenamento e transporte (Cruz; Assis, 2019). Esses desafios, já identificados em períodos anteriores à pandemia, tornam-se ainda mais críticos diante da retração das políticas públicas e reforçam a importância de ações estruturantes que integrem a comercialização e o abastecimento alimentar com a promoção da AF.

O cenário de dificuldades enfrentado pelos(as) agricultores(as) familiares com ou sem pandemia mantém-se de forma contínua, agravado pelo impacto negativo da pandemia em sua renda, uma vez que a comercialização de sua produção foi comprometida devido à redução da

demanda por parte de restaurantes populares, escolas públicas e feiras, que tradicionalmente absorvem esses produtos (Sambuichi et al., 2020). Desta forma, os(as) agricultores(as) engajam-se em novas oportunidades em nichos de mercado e exploram novos canais de comercialização (Cruz; Assis, 2019).

De acordo com (Ploeg, 2014), muitos estabelecimentos familiares vêm se fortalecendo e ampliando sua renda por meio da adoção de princípios agroecológicos, da diversificação das atividades econômicas e da introdução de novos produtos e serviços. Do ponto de vista analítico, essas estratégias representam formas de recampesinização, cujo objetivo é resgatar a essência camponesa da agricultura, reforçando a sustentabilidade e a autonomia das unidades familiares.

Além do papel e da atuação dos(as) conselheiros(as) da sociedade civil, outros atores entrevistados que compunham a sociedade civil no presente estudo, também carregam consigo a marca indelével da intensa implicação nos campos de disputas pautando uma agenda de prioridades que influenciam nas ações para o enfrentamento da fome como questão social e estrutural.

“ [...] Os grupos organizados, a sociedade civil, eles têm uma força muito grande... Nas reuniões estão sempre reivindicando, cobrando posicionamento do governador. Cobravam diretamente e assim iam conquistando uma coisa ou outra... (C10)

A inserção da temática da SAN na agenda governamental é permeada por inúmeros interesses e pelo envolvimento de diferentes atores sociais com maior ou menor poder de influência em termos de decisão política. A partir dessa compreensão, destaca-se a influência da ASA, uma organização não-governamental que desenvolveu e contribuiu na implementação de alguns programas conjuntamente com o governo Lula no ano de 2003. São citados nas falas: Um milhão de cisternas (P1MC), Uma terra e Duas águas (P1+2), projeto cisternas nas escolas e sementes do semiárido. No entendimento dos entrevistados, a defesa pelo direito à água é primordial para minimizar a IA, pois é vista como um alimento necessário à manutenção da vida e insumo essencial para a produção de outros alimentos.

“ [...] Tanto o programa um milhão de cisterna que é um programa que garante água pra beber como também outros programas como P1+2 que garante água para produção, cisterna nas escolas e o sementes do semiárido... isso mudou o cenário da área rural né?! O acesso à água inclusive é um dos elementos que diminuem a insegurança alimentar, então quanto menor a insegurança hídrica, tenho certeza que será menor insegurança alimentar. A ASA em 2003, apresentou o programa cisterna quando o governo Lula apresentou a proposta do Fome Zero” (C13)

A água potável é um direito humano essencial e integra o sexto Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 (WHO, 2015). A IA e a dificuldade no acesso regular à água potável estão estreitamente relacionadas, sendo resultado de uma série de fatores multidimensionais, que abrangem aspectos sociais, econômicos, políticos, geográficos e epidemiológicos (Bethancourt et al., 2023; Mahmood et al., 2023; Monterrosa et al., 2020; Silvério et al., 2024). De acordo com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), tanto o acesso à água quanto às estratégias para reduzir o risco de escassez desse recurso são fundamentais para a promoção da SAN.

No estudo de (Silvério et al., 2024), avaliou-se a coexistência entre IA e acesso irregular à água potável no Brasil, bem como sua relação com características sociodemográficas e econômicas no primeiro ano da pandemia de Covid-19. Os resultados mostraram que os domicílios que estavam convivendo com a IA, o fornecimento de água

potável era irregular ou ausente. A ocorrência de IA grave onde o fornecimento era irregular ou ausente foi 135% maior em relação às localidades com abastecimento diário.

A falta de acesso ou o acesso precário à água é uma situação ainda presente em determinadas populações rurais. No semiárido brasileiro, apesar das chuvas serem consideradas irregulares e escassas, a situação de insegurança hídrica é decorrente da má distribuição dos recursos hídricos. Ademais, trata-se de uma região que apresenta características próprias no que diz respeito às demandas e à disponibilidade de recursos hídricos, sendo uso predominante da água para abastecimento humano, pecuário, principalmente pecuária extensiva e na agricultura de subsistência (Soares, 2011).

As políticas públicas mobilizadas pelo Estado de acesso à água no semiárido brasileiro durante muito tempo foram conduzidas em função da ocorrência das secas, numa perspectiva emergencial de “combate à seca”, pois acreditava-se que não era possível desenvolver a região. Esse modo de pensar as políticas, demonstrou uma falta de eficácia, uma vez que não é possível combater os fatores naturais, ao contrário, é preciso encontrar meios e métodos para que seja possível viver com qualidade de vida no Semiárido (Leal, 2015).

De acordo com o autor (Rhodes, 2006), as políticas públicas são produzidas através das interações entre múltiplos tipos de atores estatais e não estatais. A partir dessa compreensão, o Governo estimulado pelas ONGs engajadas na proposta da convivência com o Semiárido, tem suscitado discussões sobre políticas públicas estruturantes para a região, destacando-se a articulação realizada pela ASA (Leal, 2015). Essa ambivalência na relação com o Estado aparece como marca recorrente nas falas dos participantes: se por um lado o Estado é reconhecido como necessário, por outro, sua ausência prolongada reforça a autogestão das comunidades como via de sobrevivência.

A ASA desenvolve importantes iniciativas, entre as quais se destaca o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), que beneficiou cerca de 620 mil famílias — mais de 2,5 milhões de pessoas — até março de 2019, com a Bahia entre os estados mais contemplados (152.570 famílias) (Kezia Andrade dos Santos, Priscila Pereira Coltri, Roberto Greco, Israel de Oliveira Júnior, 2023). Em 2007, a ASA ampliou sua atuação com o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), implementando 103.568 tecnologias sociais voltadas ao acesso à terra e à água para produção e geração de renda. Já em 2009, foi criado o Programa Cisternas nas Escolas, com o objetivo de abastecer escolas e hortas, fortalecendo a segurança alimentar (Leal, 2015). Essas ações foram viabilizadas pela articulação entre ONGs e instituições públicas e privadas (Ribeiro, Carolina Silva, 2019).

Nota-se que a atuação conjunta de Estado e sociedade civil tem sido crucial para enfrentar a IA na zona rural da Bahia, combinando políticas públicas e controle social, tendo em vista que os programas de governo são operados em parceria com ONGs, por meio de editais e/ou contratos. Os conselheiros rurais do Consea-Ba mostraram elevado grau de empoderamento e protagonismo, no que diz respeito às reivindicações dos direitos sociais e redução da IA, mantendo-se organizados em fóruns e comitês mesmo diante de governos federais contrários. Essa resistência tem gerado ganhos concretos na SAN da zona rural baiana, validando o papel estratégico dos movimentos sociais.

Os movimentos sociais, conforme sua posição nos regimes políticos e subsistemas de políticas, mobilizam recursos para influir na formulação e implementação de ações estatais. Nesse contexto, ASA e Consea-Ba desempenharam papéis complementares: o Consea fomentou articulações políticas, enquanto a ASA buscou recursos e tecnologias sociais, como barreiras de captação de água. Essas alianças demonstram como, em meio a crises, a colaboração intersetorial e o protagonismo civil podem criar soluções estruturais e emergenciais, reforçando a autonomia, solidariedade e resiliência das comunidades rurais.

Em síntese, os achados do estudo indicam que a redução da IA moderada e grave na zona rural baiana é fruto de um processo complexo, em que a atuação articulada entre Estado

e sociedade civil desempenha papel central. No entanto, ainda é necessário ampliar o alcance, a continuidade e a efetividade das políticas públicas, sobretudo por meio de uma governança participativa, sensível às demandas dos territórios e comprometida com a promoção do DHAA.

Este estudo apresenta algumas limitações a serem consideradas: o recorte amostral, focado em conselheiros(as) e atores sociais com atuação estratégica em espaços institucionais, pode não refletir toda a diversidade de experiências existentes nos contextos rurais, especialmente de grupos que não participam desses espaços e que podem estar sub-representados. Ademais, há o risco de reforçar discursos hegemônicos e redes locais de poder, o que exigiu sensibilidade para captar vozes dissonantes. Ainda assim, a condução sensível da entrevistadora buscou captar diversas percepções e reduzir a reprodução de discursos hegemônicos, reconhecendo as assimetrias presentes nos contextos locais. Também é importante considerar que a apresentação dos dados oficiais no início das entrevistas, ainda que metodologicamente justificável como estímulo à reflexão, pode ter influenciado, em parte, as percepções expressas pelos(as) participantes. Além disso, por se tratar de um estudo qualitativo baseado em entrevistas, não foi possível mensurar quantitativamente a efetividade das ações relatadas. Por fim, destaca-se que o estudo não realizou uma análise comparativa com políticas públicas de SAN em outros estados brasileiros, o que limita a possibilidade de apontar especificidades e diferenças da Bahia no cenário nacional. No entanto, apesar dessas limitações, o estudo permitiu aprofundar o entendimento do contexto local oferecendo subsídios importantes tanto para a manutenção das ações existentes quanto para a formulação de novas iniciativas, além de orientar o desenvolvimento de pesquisas futuras que possam ampliar a análise para outras regiões e períodos.

## **5-Conclusões**

Este estudo descortinou uma realidade marcada por ambivalências, avanços e desafios persistentes no enfrentamento da IA na zona rural da Bahia. A percepção dos participantes quanto à redução da IA moderada e grave aponta para melhorias relativas, embora insuficientes diante das múltiplas vulnerabilidades territoriais. Foram destacados como entraves a limitação de recursos, a fragilidade da ATER e o alcance restrito de políticas públicas essenciais. Os relatos também revelaram a convivência entre iniciativas governamentais efetivas e omissões relevantes, indicando que as escolhas institucionais impactam diretamente a efetividade das ações de SAN.

Em contrapartida, os(as) entrevistados(as) também ressaltaram o protagonismo da sociedade civil organizada, em especial de agricultores(as) familiares, na construção, monitoramento e implementação de ações voltadas à garantia da SAN. Estratégias como reivindicar, influenciar e cooperar emergem como expressões concretas do engajamento desses atores na defesa do DHAA. Em síntese, o estudo reafirma, assim, a centralidade da articulação entre Estado e sociedade civil como condição indispensável para o enfrentamento estruturante da IA em contextos rurais, tendo em vista que os achados indicam que a redução da IA na zona rural baiana resultou de uma dinâmica complexa, sustentada pela interação entre ações governamentais e mobilização social.

Os dados analisados neste estudo evidenciam que, embora a literatura e as pesquisas de abrangência nacional apontem maior prevalência de IA na zona rural, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste do país, o relatório com dados desagregados do estado da Bahia revela uma realidade distinta. Nesse contexto específico, observou-se menor prevalência de IA nas áreas rurais em comparação às urbanas.

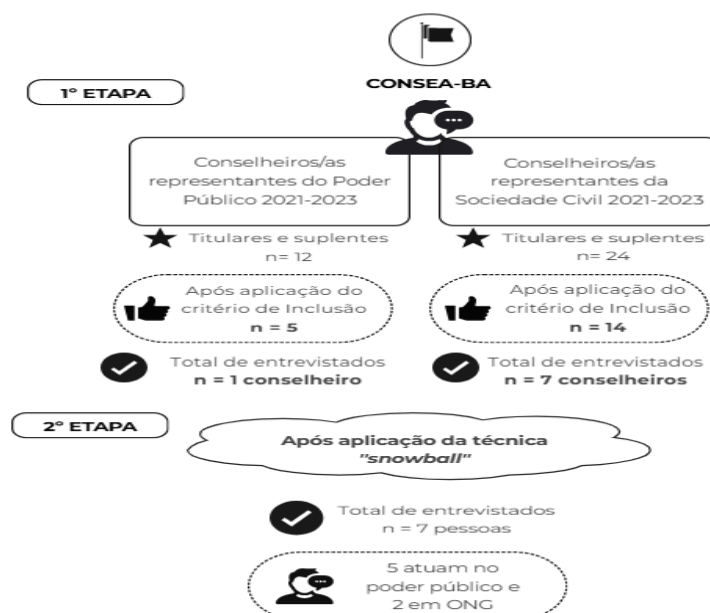
Esse achado pode ser atribuído a um conjunto de políticas públicas voltadas ao meio rural, com investimentos em programas de apoio à AF, como assistência técnica,

infraestrutura e inclusão produtiva. Todavia, apesar de tais intervenções terem contribuído para ampliar a autonomia das famílias rurais e melhorar o acesso à alimentação, os dados da pesquisa apontam para a necessidade de maiores investimentos financeiros, favorecendo dessa forma à capilarização dessas ações.

Considera-se que o fortalecimento das políticas públicas no meio rural é fundamental para garantir que um número maior de beneficiários seja atendido e que agricultores(as) em situação de maior vulnerabilidade, especialmente aqueles com menor acesso à informação sobre os programas públicos, sejam efetivamente alcançados e incluídos nos processos. Além disso, torna-se necessário assegurar que a prevalência de domicílios em IA leve na área rural não sofra agravamento do quadro.

[FIGURAS E QUADROS]

**Figura 1 - Sistematização do processo de seleção dos entrevistados do estudo.**



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2024.

**Quadro 1.** Características dos participantes do estudo, Salvador-Bahia, 2024.

Gênero	Quantitativo de participantes
Masculino	8
Feminino	7
Representação	
Poder Público	8
Sociedade Civil	7
Tempo de Experiência <sup>1</sup>	

<sup>1</sup> Para os conselheiros foi considerado o tempo de experiência total, incluindo gestões anteriores ao ano de 2021-2023. Mínimo: 2 anos; Máximo: 10 anos; Média: 8,5 anos. Para os funcionários da gestão pública e pessoas que trabalham em ONGs o tempo de experiência total foi Mínimo: 2 anos; Máximo: 40 anos; Média: 17 anos.

Menos que 5 anos	3
5 a 10 anos	6
Mais de 10 anos	6

**Fonte:** Elaborado pelas autoras, 2025.

## REFERÊNCIAS

- Abers, R. N., & Silva, M. K. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: Repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, (105), 15-45.
- Alves, J. F. (2021). Políticas públicas para a agricultura familiar na Bahia: Continuidades e descontinuidades (2007-2020). [Tese de Doutorado, Universidade Federal da Bahia].
- BAHIA (Estado). Lei nº 11.046, de 20 de maio de 2008. Dispõe sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, cria o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BETHANCOURT, Hilary J et al. (2023). The co-occurrence of water insecurity and food insecurity among Daasanach pastoralists in northern Kenya. [s. l.]. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35941080/>.
- Bezerra, T. A., Olinda, R. A., & Pedraza, D. F. (2017). Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(2), 637-651. <https://www.scielo.org/article/csc/2017.v22n2/637-651/>
- Boas, Regina Vera Villas, and Durcelania da Silva Soares. 2019. O fechamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional desafiando o Direito Fundamental Social à Alimentação (Adequada) e dificultando a efetividade da inclusão de vulneráveis socioeconômicos. *Revista Jurídica Direito & Paz* 41: 23. [ Google Scholar ]
- Cabral, C. S., Lopes, A. G., Lopes, J. M., & Vianna, R. P. de T. (2022). Segurança alimentar, renda e Programa Bolsa Família: estudo de corte em municípios do interior do Piauí, Brasil, 2010-2019. *Cadernos de Saúde Pública*, 38(6).
- Cherol, C. C. dos S., Ferreira, A. A., Salles-Costa, R., & Antunes, M. M. L. (2022). Efeitos da pandemia de COVID-19 na segurança alimentar e nutricional de famílias de agricultores brasileiros. *Ciência & Saúde Coletiva*, 27(5), 2043-2054.
- Da Mata, D. C., Neves, J. A., & de Medeiros, L. S. (2022). Insegurança alimentar no Brasil: uma análise pós-golpe de 2016. *Revista de Economia Contemporânea*, 26.
- De Moraes, M. H. F., Machado, I. E., & Magalhães, L. M. (2021). Evolução da fome no Brasil: uma análise dos últimos 20 anos. *Saúde em Debate*, 45(130), 587-599.
- de Sousa, L. R. M., Segall-Corrêa, A. M., Ville, A. S., & Melgar-Quinonez, H. (2019). Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cad. de Saúde Pública*, 35(7).
- De Sousa, L. R. M., Ditterich, R. G., & Melgar-Quinonez, H. (2021). A crise econômica e política e a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, 30(2).
- FAO, WFP, IFAD, UNICEF. (2017). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security*. Rome: FAO.
- Fé, M. A. B. M., & Conde de Oliveira, L. (2021). O desmonte das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, 30(2), 98-114.
- Grisa, C., Picolotto, E. L., Schneider, S., & Mattei, L. (2022). Políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina: avanços e retrocessos. Editora da UFRGS.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

- Henig, E. V. (2024). “A fome é uma invenção dos que comem”: Do desmonte das políticas públicas agrárias à insegurança alimentar e nutricional no Brasil. *Revista Eletrônica Casa de Makunaima*, 6(1), 76–90. <https://doi.org/10.24979/makunaima.v6i1.1331>
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). *Censo agropecuário 2017: Resultados definitivos*. IBGE. <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>
- IBGE. (2006). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança alimentar 2004. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [https://www.ibge.gov.br/biblioteca/visualizacao/periodicos/59/pnad\\_2006\\_v27\\_br.pdf](https://www.ibge.gov.br/biblioteca/visualizacao/periodicos/59/pnad_2006_v27_br.pdf)
- IBGE. (2010). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança alimentar 2009. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBGE. (2014). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança alimentar 2013. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/IBGE%20-%20Pesquisa%20Seguranca%20Alimentar%202013.pdf>
- IBGE. (2020). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101704.pdf>.
- IBGE. (2024). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2024). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Segurança alimentar 2023. IBGE.
- I Inquérito sobre segurança e insegurança alimentar na Bahia no contexto da covid-19 (I VIGISAN Bahia): dados desagregados para o estado da Bahia (2021-2022) [recurso eletrônico]/Universidade Federal da Bahia. Escola de Nutrição; Sandra Maria Chaves dos Santos [et al]. - Salvador, 2023. 35 p.: il.
- Jesus, J. G. de, & Hoffmann, R. (2024). Aumento da fome no Brasil em 2023: uma análise das causas. *Novos Estudos CEBRAP*, 43(1).
- Kezia Andrade dos Santos, Priscila Pereira Coltri, Roberto Greco, Israel de Oliveira Júnior. (2023). Cisternas no semiárido brasileiro: impacto nas condições de vida das famílias agricultoras. *Ambiente & Sociedade*, 26.
- Leal, Adriana Karla Tavares Batista Nunes. (2015). Uso de tecnologias sociais de captação de água da chuva a convivência com o semiárido brasileiro. 2015. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Gestão Ambiental, Dpp, Ifpe, Recife.
- Lignani, J. B., Sichieri, R., Burlandy, L., & Salles-Costa, R. (2020). Changes in food consumption in a Brazilian cohort during the COVID-19 pandemic. *Public Health Nutrition*, 24(5), 1017-1022.
- Lis Furlani Blanco, Adriana Salay Leme, Livia Cangiano Antipon. (2023). A fome como tabu: uma releitura de Josué de Castro no Brasil contemporâneo. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 30.
- MAHMOOD, Tahir et al. (2023). Determinants of the food insecurity at household level in Pakistan : A multilevel model approach. [s. l.]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0291343>.
- MENDES, Cristiano; GONÇALVES, Jéssica Rúbia. SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR: o caso brasileiro (1994-2015). *Caderno CRH* v. 36, p. e023009 , 2023. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v36i0.42137>>.
- MONTERROSA, Eva C et al. (2020). Sociocultural Influences on Food Choices and Implications for Sustainable Healthy Diets. [s. l.]. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/0379572120975874>.
- Oliveira, V. P. de, & Dias, M. M. (2015). (In)Segurança Alimentar no Brasil: uma análise a partir dos dados da PNAD. *Sociedade e Cultura*, 18(2).
- Recine, E., & Vasconcellos, A. B. (2011). Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas. Ministério da Saúde.

- REDE PENSSAN. (2021). Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil.
- REDE PENSSAN. (2022). II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil - II VIGISAN.
- Ribeiro, Carolina Silva. (2019). Tecnologias sociais e convivência com o semiárido: o caso do P1MC. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco].
- Salles-Costa, R., Ferreira, A. A., & Cherol, C. C. dos S. (2022). Impacto da pandemia na segurança alimentar de agricultores familiares. In: Agricultura familiar e COVID-19 (pp. 123-140). Editora UFRJ.
- Santos, T. T. B. dos. (2023). A agricultura familiar e o abastecimento alimentar no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Santos, L. P., Palmeira, P. A., & Roncalli Da Costa Oliveira, A. (2024). Desigualdades regionais na insegurança alimentar durante a pandemia no Brasil. *C & S Coletiva*, 29(1).
- Souza, V. de, et al. (2021). COREQ: Checklist para relatos de estudos qualitativos. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. (2024). Relatório fome e pobreza na Bahia: Panorama da pobreza e da segurança alimentar no estado. Gov. da Bahia. [https://www.ba.gov.br/sei/sites/site-sei/files/2025-08/relatorio\\_fome\\_e\\_pobreza\\_2025.pdf](https://www.ba.gov.br/sei/sites/site-sei/files/2025-08/relatorio_fome_e_pobreza_2025.pdf)
- TILLY, Charles. 1978. From mobilization to revolution. Ann Arbor: Addison-Wesley.
- TILLY, Charles. 2006. Regimes and repertoires. Chicago: University of Chicago Press.
- TILLY, Charles. 2008. Contentious performances. Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.scielo.br/j/se/a/TdjtPYVzCKnDWTrRsHNqGVw/>
- Trivellato, P. T., Morais, D. de C., Lopes, S. O., Miguel, E. S., Franceschini, S. do C. C., & Priore, S. E. (2019). Insegurança alimentar e nutricional em famílias do meio rural brasileiro: revisão sistemática. *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(3), 865-874.
- Vasconcelos, F. de A. G. de, Machado, M. L., Medeiros, M. A. de, Neves, J. A., Recine, E., & Pasquim, E. M. (2019). Public policies of food and nutrition in Brazil: from Lula to Temer. *Revista de Nutrição*, 32.
- Pérez-Marín, A. M., Silva, M. A., Santos, M. C. dos, & Oliveira, R. M. de. (2017). Insegurança alimentar no semiárido nordestino: Desafios e estratégias de enfrentamento. In *Anais do 5º Congresso Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional* (pp. 45–58). Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.
- Silvério, Hemily L. M. et al. (2024). Insegurança alimentar e acesso irregular à água potável : um panorama da realidade. [s. l.]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/5QZPpmbMKL8FvxkpGFTMM6N/>
- Vieira, A. C. M. (2020). A fome no Brasil: uma análise do período 2004-2018. [Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas].
- WHO, World Health Organization (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: WHO.

## 6. CONCLUSÃO

Os dados analisados neste estudo evidenciam que, embora a literatura e as pesquisas de abrangência nacional apontem maior prevalência de IA na zona rural, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste do país, o relatório com dados desagregados do estado da Bahia revela uma realidade distinta. Nesse contexto específico, observou-se menor prevalência de IA nas áreas rurais em comparação às urbanas.

A divergência pode ser atribuída a um conjunto de políticas públicas voltadas ao meio rural, com investimentos em programas de apoio à AF, como assistência técnica, infraestrutura e inclusão produtiva. Todavia, apesar de tais intervenções terem contribuído para ampliar a autonomia das famílias rurais e melhorar o acesso à alimentação, os achados da pesquisa apontam para a necessidade de aumentar os recursos destinados à capilarização dessas ações. Considera-se que o fortalecimento é fundamental para garantir que um número maior de beneficiários seja atendido e que agricultores(as) em situação de maior vulnerabilidade, especialmente aqueles com menor acesso à informação sobre os programas públicos, sejam efetivamente alcançados e incluídos nos processos. Além disso, torna-se necessário assegurar que a prevalência de domicílios em IA leve na área rural não sofra agravamento do quadro.

Ademais, a presente dissertação possui relevância política, uma vez que seus resultados são fundamentados nas percepções de conselheiros(as) e demais atores sociais com atuação estratégica nos territórios rurais, os quais constituem uma fonte essencial de informações para a compreensão do fenômeno da menor prevalência de IA moderada e grave na zona rural da Bahia. Desse modo, a escuta qualificada dos atores sociais permitiu acessar narrativas que destacam o papel de programas estruturantes relacionados ao apoio à AF, como as de transferência de renda e de tecnologias sociais de captação para água, bem como o papel da participação social e das iniciativas promovidas por organizações da sociedade civil.

Apesar dos prejuízos acumulados as Políticas Públicas de SAN sobretudo no Governo Federal nos últimos anos, o Consea abriga setores e movimentos sociais representantes das áreas rurais que articulam suas demandas, conhecimentos e práticas neste espaço de articulação entre Governo e sociedade civil, contribuindo

para importantes avanços e conquistas na agenda da SAN. Os des-avanços e desafios mencionados pelos participantes do estudo contribuem para o âmbito da gestão pública subsidiando os processos do ciclo das políticas públicas voltadas para o contexto rural, pois refletem as demandas reais e avaliações dos beneficiários das ações governamentais, colaborando para assegurar a efetividade das intervenções.

Por fim, os próximos caminhos consistirão na escrita de um novo artigo científico, aprofundando as reflexões e análises iniciadas nesta pesquisa a partir da segunda categoria intitulada “ Decisões de fazer e não fazer: a ambivalência das ações governamentais de Segurança Alimentar na zona rural do estado da Bahia”. Esse movimento representa não apenas a continuidade do processo formativo no Mestrado, mas também a oportunidade de consolidar aprendizados, dialogar com a literatura especializada e contribuir de maneira mais ampla para o campo de estudos em que encontra-se.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. Lua Nova, São Paulo, n. 105, p. 15-45, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7Z3vLtvbrTykKtSfx39QSXs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2025.

ALMEIDA, Luymara Pereira Bezerra de. Luta de mulheres sem-terra pelo reconhecimento e soberania e segurança alimentar e nutricional: imagens de um cotidiano. 2019. 230 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/242036/001144455.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 6 set. 2025.

ALVES, Helca Lícia Silva. Políticas públicas para agricultura familiar na Bahia: avanços e retrocessos frente à dinâmica da gestão pública federal. 2021. 150 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Quito, 2021. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/17852/2/TFLACSO-2021HLSA.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

ARAÚJO, Leticia de Albuquerque. Participação social na política de segurança alimentar e nutricional em Fortaleza, Ceará. 2017. Dissertação (Mestrado Acadêmico ou Profissional). Universidade Estadual do Ceará, 2017.

ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO (ASA). Sistematização de Experiências de Convivência com o Semiárido. Recife: ASA, 2024. Disponível em: [https://www.asabrasil.org.br/images/2024/ASASISTEMATIZAO\\_VERSODIGITAL\\_2024.pdf](https://www.asabrasil.org.br/images/2024/ASASISTEMATIZAO_VERSODIGITAL_2024.pdf). Acesso em: 6 set. 2025.

BAGNI, Ursula Viana. Ameaças emergentes à segurança alimentar e nutricional de pessoas com deficiência pela pandemia de COVID-19. Cadernos saúde coletiva, v. 33, n. 1, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1414-462x202433010216>.

BAHIA (Estado). Lei nº 11.046, de 20 de maio de 2008. Dispõe sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, cria o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 20 maio 2008. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-11046-2008-bahia-dispoe-sobre-a-politica-cria-o-sistema-estadual-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 6 set. 2025.

BAHIA (Estado). SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS – SEI. Relatório fome e pobreza na Bahia: panorama da pobreza e da segurança alimentar no estado. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2024. Disponível em: [https://www.ba.gov.br/sei/sites/site-sei/files/2025-08/relatorio\\_fome\\_e\\_pobreza\\_2025.pdf](https://www.ba.gov.br/sei/sites/site-sei/files/2025-08/relatorio_fome_e_pobreza_2025.pdf). Acesso em: 6 set. 2025.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BETHANCOURT, Hilary J. et al. The co-occurrence of water insecurity and food insecurity among Daasanach pastoralists in northern Kenya. *Public Health Nutrition*, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 457-467, 2023. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35941080/>. Acesso em: 6 set. 2025.

BEZERRA, Mariana Silva et al. Food and nutritional insecurity in Brazil and its correlation with vulnerability markers. *Ciência e Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 25, n. 11, p. 4477-4488, 2020.

BEZERRA, Thaíse Alves *et al.* Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. *Ciência & Saúde coletiva* v. 22, n. 2, p. 637–651, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017222.19952015>>.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. *Econômico e. Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 1-25, 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28105/25410>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. PNAE em tempos de pandemia. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://cecaneufpi.com.br/wp-content/uploads/2021/09/Livro-PNAE-em-tempos-de-pandemia.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

CABRAL, Natália Louise de Araújo et al. Proposta metodológica para avaliação da insegurança alimentar sob a ótica de suas múltiplas dimensões. *Ciência & Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 225-238, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/vpGZNFNcKySWVrVy4KR3Gtc/>. Acesso em: 6 set. 2025.

CANSANÇÃO, Andreza Soares da Cruz; FRANÇA, Giulia Francesca Carvalho Oliveira; JÚNIOR, Walcler de Lima Mendes. ABORDAGEM SISTÊMICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR, COM ENFOQUE NO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA. *ARACÊ*, v. 7, n. 1, p. 1105–1127, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.56238/arev7n1-067>.

CARLA HENTZ; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a evolução de uma política pública múltipla. *Geosul*, Florianópolis, v. 34, n. 72, p. 415-437, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/1982-5153.2019v34n72p415/40314>. Acesso em: 6 set. 2025.

CASSOL, Abel; SCHNEIDER, Sergio. Produção e consumo de alimentos: Novas redes e atores. *Lua Nova*, [s. l.], n. 95, p. 143–180, 2015.

CHEROL, Camilla Christine de Souza et al. Regional and social inequalities in food insecurity in Brazil, 2013-2018. *Cadernos de Saúde Pública*, [s. l.], v. 38, n. 2, p. e00084821, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/78yYFJ5p5q8mHFcC6YbWP3r/?lang=en>. Acesso em: 6 set. 2025.

CORREIA, Elizabeth Nappi et al. Alimentação escolar em tempos de Covid-19: mapeamento das estratégias de execução da política pública pelos gestores estaduais. *Revista de Nutrição*, [s. l.], v. 33, p. 1-13, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/ChKdfTj4nL45dpXtPsKSNsP/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 6 set. 2025.

COSTA, Barbara Regina Lopes. Bola de Neve Virtual: O Uso das Redes Sociais Virtuais no Processo de Coleta de Dados de uma Pesquisa Científica. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 15–37, 2018.

COSTA, Dayane Stephanie Maia; PEREIRA, Anete Marília. Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA): alternativas desenvolvimentistas para o semiárido do Brasil. *Interações, Campo Grande*, v. 12, n. 2, p. 149-159, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820498.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

CRUZ, Suely Ferreira da; ASSIS, Thiago Rodrigo de Paula. Contribuições de três organizações para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, no território sul litorâneo do Espírito Santo. *Interações, Campo Grande*, v. 20, n. 4, p. 1023-1036, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/qTpyHHF9DVGxzf8zqZJT6NK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2025.

DANIELA BICALHO; LIMA, Tácio de Mendonça. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da covid-19. *Demetra*, [s. l.], v. 16, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/demetra/article/view/52076/35698>. Acesso em: 6 set. 2025.

DA MATA, Mayline Menezes; NEVES, José Anael; DE MEDEIROS, Maria Angélica Tavares. Hunger and its associated factors in the western Brazilian Amazon: a population-based study. *Journal of Health, Population and Nutrition*, [s. l.], v. 41, n. 1, p. 15, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s41043-022-00319-5>. Acesso em: 6 set. 2025.

DE CASTRO, Inês Rugani Ribeiro. A extinção do conselho nacional de segurança alimentar e nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, [s. l.], v. 35, n. 2, p. e00009919, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2025.

DE MORAES, Verena Duarte; MACHADO, Cristiani Vieira; MAGALHÃES, Rosana. The National Council for Food and Nutrition Security: dynamics and agenda (2006-2016). *Ciência e Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 26, n. 12, p. 6175–6188, 2021.

DE SOUSA, Luna Rezende Machado et al. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, [s. l.], v. 35, n. 7, p. e00066919, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/WcpYtB8TjyLyKgLdmDLrtXB/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 6 set. 2025.

DE SOUSA, Luna Rezende Machado; DITTERICH, Rafael Gomes; MELGAR-QUIÑONEZ, Hugo. The covid-19 pandemic and its linkages with gender inequality, food insecurity and social support in latin america. *Interface: Communication, Health, Education*, [s. l.], v. 25, p. e200638, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/3XSRvG5ksSn6PR9KpjCtsjR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2025.

DE SOUZA MINAYO, Maria Cecília. Análise qualitativa: Teoria, passos e fidedignidade. *Ciência e Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 17, n. 3, p. 621–626, 2012.

ESPOSTE, Joice de Paula Del; SOUSA, Luísa Pedrada De; BARBOSA, Roberta Ribeiro Batista. A Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil entre 2015 e 2019: uma revisão integrativa. *Serviço Social & Sociedade* v. 146, n. 2 , 2023. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.322>>.

EDLEUZA OLIVEIRA SILVA; SANTOS, Lígia Amparo; SOARES, Micheli Dantas. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. *Cadernos de Saúde Pública*, [s. l.], v. 34, n. 4, p. e00068117, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/gdwmZwGHLwkPhX6wKBXk44B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2025.

FAO; WFP; IFAD; UNICEF; WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI) 2017. Rome: FAO, 2017.

FÉ, Márcia Andréia Barros Moura; OLIVEIRA, Lúcia Conde de; ÁVILA, Maria Marlene Marques. Histórico da participação do Estado e da sociedade civil na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará. *Saúde e Sociedade*, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 1-15, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/OxBpgTrXNPKMPrN36XbsgHG/>. Acesso em: 6 set. 2025.

FILHO, Fernando de Holanda Barbosa. A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, [s. l.], v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BD4Nt6NXVr9y4v8tqZLJnDt/?lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2025.

GHEYI, Hans Raj; PAZ, Vital Pedro da Silva; MEDEIROS, Salomão de Sousa; GALVÃO, Carlos de Oliveira. Recursos hídricos em regiões semiáridas. Campina Grande: INSA, 2012.

GRISA, Catia et al. A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar. [S. l.]: Heinrich Böll Stiftung, 2022. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/2022-10/boll\\_desmonte\\_politicas\\_publicas\\_fina\\_l.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/2022-10/boll_desmonte_politicas_publicas_fina_l.pdf). Acesso em: 6 set. 2025.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, [s. l.], v. 52, p. 125–146, 2014.

GURGEL, Aline Do Monte et al. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 25, p. 1-12, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/fKJKgrTxtT7rg6xGHdCQyC/?lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2025.

HENIG, Edir Vilmar. “A fome é uma invenção dos que comem”: do desmonte das políticas públicas agrárias à insegurança alimentar e nutricional no Brasil. *Revista Eletrônica Casa de Makunaima, Boa Vista*, v. 6, n. 1, p. 76–90, 2024. Disponível em: [https://periodicos.uerr.edu.br/index.php/casa\\_de\\_makunaima/article/view/1331](https://periodicos.uerr.edu.br/index.php/casa_de_makunaima/article/view/1331). Acesso em: 6 set. 2025.

HIEDA MARIA PAGLIOSA CORONA; PEREIRA, André Alves. Agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional: a comunidade da península da Ilha do Cavernoso no município de Candói / PR. *Cronos*, Natal, v. 16, n. 2, p. 101-116, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/6086/pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

I Inquérito sobre segurança e insegurança alimentar na Bahia no contexto da covid-19 (I VIGISAN Bahia): dados desagregados para o estado da Bahia (2021-2022) [recurso eletrônico]/Universidade Federal da Bahia. Escola de Nutrição; Sandra Maria Chaves dos Santos [et all]. - Salvador, 2023. 35 p.: il.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo agropecuário 2017: Resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>. Acesso em: 6 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101704.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/biblioteca/visualizacao/periodicos/59/pnad\\_2006\\_v27\\_br.pdf](https://www.ibge.gov.br/biblioteca/visualizacao/periodicos/59/pnad_2006_v27_br.pdf). Acesso em: 6 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/IBGE%20-%20Pesquisa%20Seguranca%20Alimentar%202013.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/c62c9d551093e4b8e9d9810a6d3bafff.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/c62c9d551093e4b8e9d9810a6d3bafff.pdf). Acesso em: 6 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Segurança alimentar nos domicílios brasileiros volta a crescer em 2023. Agência de Notícias IBGE, 25 abr. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39838-seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023>. Acesso em: 6 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais [internet]. IPEA, Ministério da Economia, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10078/1/NT\\_74\\_Diest\\_Disoc\\_Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua%20em%20Tempos%20de%20Pandemia.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10078/1/NT_74_Diest_Disoc_Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua%20em%20Tempos%20de%20Pandemia.pdf). Acesso em: 3 mai. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1953). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf). Acesso em: 6 set. 2025.

JAIME, Patricia Constante. Pandemia de COVID19: implicações para (in)segurança alimentar e nutricional. *Ciencia & saude coletiva*, v. 25, n. 7, p. 2504, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232020257.12852020>.

JESUS, Josimar Gonçalves de; HOFFMANN, Rodolfo; MIRANDA, Sílvia Helena Galvão de. Insegurança alimentar, pobreza e distribuição de renda no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/W9DRqD5GVNYQYgNck47nz5B/>. Acesso em: 6 set. 2025.

KEZIA ANDRADE DOS SANTOS et al. Políticas públicas no semiárido brasileiro: do combate à convivência com a seca. *Geo UERJ*, [s. l.], n. 43, p. 1-25, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/66666/46062>. Acesso em: 6 set. 2025.

KRAIEWSKI, Ana Lúcia. Caracterizando a política de segurança alimentar e nutricional: uma análise a partir da experiência no município de Nova Esperança-PR. 2017. 132 f. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Maringá, Paraná, 2017.

LAVALLE, Adrian Gurza et al. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. [S. l.]: SciELO Books - Editora UFABC, 2018. Disponível em:

<https://books.scielo.org/id/v4cnf/pdf/lavalle-9788575114797.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

LEAL, Adriana Karla Tavares Batista Nunes. Uso de tecnologias sociais de captação de água da chuva para a convivência com o semiárido brasileiro. 2015. 125 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental) – Instituto Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ifpe.edu.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/89/Uso%20de%20tecnologias%20sociais%20de%20capta%C3%A7%C3%A3o%20de%20%C3%A1gua%20da%20chuva%20a%20conviv%C3%Aancia%20com%20o%20semi%C3%Arido%20brasileiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 6 set. 2025.

LEITE, Maria Laís dos Santos; LEITE, Jáder Ferreira. (In)segurança alimentar e agricultura familiar: políticas públicas como estratégia de superação da fome. Revista Katálysis, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 528–538, 2022.

LEONARDO DE ARAUJO E MOTA; MORAES, André Monteiro. O ajuste fiscal e a crise do novo desenvolvimentismo no segundo mandato de Dilma Rousseff. Revista Café com Sociologia, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 120-143, 2017. Disponível em: <https://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/771>. Acesso em: 6 set. 2025.

LIGNANI, Juliana de Bem et al. Relationship between social indicators and food insecurity: A systematic review. Revista Brasileira de Epidemiologia, [s. l.], v. 23, p. 1–15, 2020.

LIS FURLANI BLANCO; LEME, Adriana Salay; ANTIPON, Livia Cangiano; RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa. Fome, assistência alimentar e direitos no Brasil: políticas da vida cotidiana na pandemia. Physis, [s. l.], v. 33, p. 1-21, 2023.

LOURENÇO, Ana Eliza Port et al. Alimentação Escolar e Segurança Alimentar e Nutricional no Contexto da Pandemia da Covid-19 na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Food Ethics, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 1-15, 2021. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34179336/>. Acesso em: 6 set. 2025.

LUZ, Lidiane Fernandes da. Cardápios, paisagens e políticas no semiárido baiano: o abastecimento alimentar sob a ótica das interações entre sistemas alimentares e do acesso a alimentos com qualidade diferenciada. 2020. 250 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/jspui/6247/2/2020%20-%20Lidiane%20Fernandes%20da%20Luz.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

MACHADO, Antônio Vieira et al. COVID-19 e os sistemas de saúde do Brasil e do mundo: repercussões das condições de trabalho e de saúde dos profissionais de saúde. Ciencia & saude coletiva, v. 28, n. 10, p. 2965–2978, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320232810.10102023>.

MACHADO, Cristiani Vieira et al. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. Cadernos

de Saúde Pública, [s. l.], v. 33, p. 1-14, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/HfmStkr5tNJKCCZW8qQdvz/>. Acesso em: 6 set. 2025.

MAHMOOD, Tahir et al. Determinants of the food insecurity at household level in Pakistan: A multilevel model approach. PLOS ONE, [s. l.], v. 18, n. 1, p. e0291343, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0291343>. Acesso em: 6 set. 2025.

MARIA SIRLENE DA CRUZ; SCHNEIDER, Sergio. Feiras alimentares e mercados territoriais: a estrutura e o funcionamento das instituições de ordenamento das trocas locais. Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 180-199, 2022. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/769/648>. Acesso em: 6 set. 2025.

MATTEI, Lauro. A Política Agrária e os Retrocessos do Governo Temer. OKARA: Geografia em debate, João Pessoa, 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR). Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (Covid-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 1 abr. 2020.

MONELIS, Marcela Baiense; SOUSA, Luísa Pedrada de; SILVA, Alan Patricio da. O reflexo da pandemia da covid-19 na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Serviço Social & Sociedade, [s. l.], n. 147, p. 1-20, 2024.

MONTERROSA, Eva C. et al. Sociocultural Influences on Food Choices and Implications for Sustainable Healthy Diets. Food and Nutrition Bulletin, [s. l.], v. 41, n. 2, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/0379572120975874>. Acesso em: 6 set. 2025.

NEGRI, Flávia. Dinâmicas locais da participação social em Segurança Alimentar e Nutricional. 2015. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Universidade de São Paulo, SP, 2015.

NOGUEIRA, Mariana Brito Horta; PEREIRA, Simone Cardoso Lisboa; CARRARA, Virgínia Alves. Política de Segurança Alimentar e Nutricional no enfrentamento da fome produzida pelos impérios alimentares. Revista Katálysis, v. 25, n. 3, p. 507-516, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e86278>.

NUNES, Tiago de Garcia et al. As Políticas Públicas De Segurança Alimentar No Brasil – O Protagonismo Das Cooperativas Populares Na Execução Do Programa Nacional De Alimentação Escolar (Pnae) Em Tempos De Covid-19. Revista Foco, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 1-25, 2024. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/download/5649/4075/12997>. Acesso em: 6 set. 2025.

OLIVEIRA, Ildes Ferreira de; DIAS, Acácia Batista. Territórios de identidade: principais dilemas do processo de gestão – o caso do território do sisal. DRd - Desenvolvimento Regional em debate, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 21, 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/744>. Acesso em: 6 set. 2025.

OLIVEIRA, Tatiana Coura; ABRANCHES, Monise Viana; LANA, Raquel Martins. (In)Segurança alimentar no contexto da pandemia por SARS-CoV-2. Cadernos de Saúde Pública, [s. l.], v. 36, n. 5, p. e00055220, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/TBP3jQfHtrcNpYJ4zQvXzQk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2025.

ORTEGA, Antonio César; CERQUEIRA, Cristiane Aparecida de; SILVA, Filipe Prado Macedo da. As Políticas Públicas De Desenvolvimento No Estado Da Bahia: Evolução E Características. In: ORTEGA, A. C.; CERQUEIRA, C. A. de; SILVA, F. P. M. da (org.). As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia. Brasília: Ipea, 2016. p. 55–84.

PAIVA, Leonardo Vinícius Queiroz. Potencial de captação de água da chuva em áreas urbanas do semiárido. 2020. 120 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil e Ambiental) – Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2020. Disponível em: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/21928/1/LeonardoVin%C3%A9A\\_DciusQueirozDePaiva\\_Dissert.pdf](https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/21928/1/LeonardoVin%C3%A9A_DciusQueirozDePaiva_Dissert.pdf). Acesso em: 6 set. 2025.

PATRÍCIA BERNARDI MIZZUNO; COSTA, Sérgio Marques; ARANA, Alba Regina Azevedo; ULIANA, Maíra Rodrigues. Políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil e sua relação com a agricultura familiar. Campo-Território, Uberlândia, v. 16, n. 42, p. 1-28, 2021. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/57643/31523>. Acesso em: 6 set. 2025.

PÉREZ-MARIN, A. M.; SILVA, M. A.; SANTOS, M. C. dos; OLIVEIRA, R. M. de. Insegurança alimentar no semiárido nordestino: desafios e estratégias de enfrentamento. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 5., 2017, Recife. Anais [...]. Recife: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2017. p. 45–58.

PENSSAN, Rede. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 6 set. 2025.

PIRES BRITO, Sávio Breno et al. Pandemia da COVID-19: o maior desafio do século XXI. Vigilância Sanitária em Debate, v. 8, n. 2, p. 54–63, 2020. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/1531>. Acesso em: 3 nov. 2025.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. Dez qualidades da agricultura familiar. Agriculturas, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 10-15, 2014. Disponível em:

[https://aspta.org.br/files/2014/02/Agriculturas\\_Caderno\\_Debate-N01\\_Baixa.pdf](https://aspta.org.br/files/2014/02/Agriculturas_Caderno_Debate-N01_Baixa.pdf).

Acesso em: 6 set. 2025.

RECINE, Elisabeta; VASCONCELLOS, Ana Beatriz. Políticas nacionais e o campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva: cenário atual. *Ciência e Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 1-10, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/8qggDwwch794DsP3jKC5fXH/>. Acesso em: 6 set. 2025.

RECINE, Elisabeta et al. Reflexões sobre a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. *Revista de Nutrição*, v. 33, p. e200176, 2020.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Rede PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. São Paulo: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: [https://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_2022](https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_2022). Acesso em: 6 set. 2025.

REDE PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 6 set. 2025.

RENATO S. MALUF. Diretrizes e componentes de uma política nacional de abastecimento alimentar e questões de implementação. *Texto para Discussão*, [s. l.], n. 8, p. 1-25, 2015. Disponível em: <https://oppa.net.br/acervo/textos-fao-nead-gpac/Texto%20de%20conjuntura%2008%20-%20Renato%20MALUF.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

RIBEIRO, Carolina Silva; OLIVEIRA, Gilca Garcia de. A questão hídrica no semiárido baiano: conflitos pelo uso da água e as tecnologias sociais de aproveitamento de água de chuva. *Geografares*, Vitória, n. 28, p. 228-247, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2433/243360564016/>. Acesso em: 6 set. 2025.

RIBEIRO, Silvana Maria. O processo de construção do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional no município de São Paulo/SP: participação e intersetorialidade na elaboração de uma política pública local promotora de saúde. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciencia & saude coletiva*, v. 25, n. 9, p. 3421–3430, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>.

RITA DE CÁSSIA RIBEIRO-SILVA et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 25, p. 1-12, 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csc/a/mFBrPHcbPdQCPdsJYN4ncLy/abstract/?lang=pt>.

Acesso em: 6 set. 2025.

ROBERTO MARINHO ALVES DA SILVA; NUNES, Emanuel Márcio. Agricultura familiar e cooperativismo no Brasil: uma caracterização a partir do Censo Agropecuário de 2017. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/3CXmrG4vsSBBDdRkmHYLw4n/>. Acesso em: 6 set. 2025.

ROSA, Regina Helena; SAMBUICHI, Ana Paula Moreira da Silva; OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino de; SAMBUICHI, Moisés Savian. Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_politi\\_casagroambientais.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_politi_casagroambientais.pdf). Acesso em: 6 set. 2025.

ROZANE MARIA TRICHES; GRISA, Catia. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 420-447, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/157307/000977109.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 6 set. 2025.

SALLES-COSTA, Rosana et al. National Trends and Disparities in Severe Food Insecurity in Brazil between 2004 and 2018. *Current Developments in Nutrition*, [s. l.], v. 6, n. 4, p. 1-10, 2022. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9004637/pdf/nzac034.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. *Revista de Administração Pública*, [s. l.], v. 54, n. 4, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/vhSmZVxSsr8LZVbFMLbJNMR/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

SANTOS, Ana Beatriz Macêdo Venâncio dos; PALMEIRA, Poliana de Araújo; RONCALLI DA COSTA OLIVEIRA, Angelo Giuseppe. Time living with food insecurity and socio-demographic factors: longitudinal analysis in a city in the semi-arid region of Northeast Brazil. *Public Health Nutrition*, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 1-10, 2024. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11036425/pdf/S1368980024000764a.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

SCHALL, Brunah et al. Gênero e Insegurança alimentar na pandemia de COVID-19 no Brasil: a fome na voz das mulheres. *Ciência e Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 27, n. 11, p. 4145-4154, 2022. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csc/2022.v27n11/4145-4154/pt>. Acesso em: 6 set. 2025.

SCHIESARI, Carolina; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi; SARRIÉS, Gabriel Adrián. Efeitos da gestão territorial no Índice de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar nos Territórios da Cidadania do estado da Bahia. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, [s. l.], v. 62, n. 3, p. 1–21, 2024.

SCHOTTZ, Vanessa. A incorporação de princípios de segurança alimentar e nutricional ao programa nacional de alimentação escolar: trajetória e perspectivas. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 39, n. 1, p. 80-98, 2019.

SILVA, Adriana Carneiro Da. Os consórcios públicos na perspectiva da cooperação territorial: exposição e análise do estado da Bahia-Brasil. *Élisée - Revista de Geografia da UEG*, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 59–78, 2015. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/elisee/article/view/3678>. Acesso em: 6 set. 2025.

SILVA, Sandro Pereira. A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e plurivalentes. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2076). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4162/1/td\\_2076.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4162/1/td_2076.pdf). Acesso em: 6 set. 2025.

SILVÉRIO, Hemily Lopes Menezes et al. Insegurança alimentar e acesso irregular à água potável: um panorama da realidade. *Revista Brasileira de Estudos de População*, [s. l.], v. 41, p. 1-25, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/5OZPpmbMKL8FvxkpGFTMM6N/>. Acesso em: 6 set. 2025.

SOARES, Vitor Leal Santana; ARSKY, Igor da Costa; SOUSA, Carlos Cleber. Democratização do acesso à água e desenvolvimento local: a experiência do Programa Cisternas no semiárido brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 6., 2011, Belém. Anais [...]. Belém: Anppas, 2011. p. 1-15. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo34.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

SOUZA, Lídia de Jesus; FARIAS, Rita de Cássia Pereira. Violência doméstica no contexto de isolamento social pela pandemia de covid-19. *Serviço Social & Sociedade*, n. 144, p. 213–232, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.288>.

TORRES, Thifany Helena; SCAGLIUSI, Fernanda Baeza; SABATINI, Fernanda. Alimentação da população em situação de rua no contexto da Covid-19 no Brasil: debate qualitativo a partir do jornal O Trecheiro. *DEMETRA Alimentação Nutrição & Saúde*, v. 18, p. e71398, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/demetra.2023.71398>.

TRIVELLATO, Paula Torres et al. Food and nutritional insecurity in families in the Brazilian rural environment: A systematic review. *Ciência e Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 24, n. 3, p. 865–874, 2019.

UENDE APARECIDA FIGUEIREDO GOMES; HELLER, Léo. Acesso à água proporcionado pelo Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais: combate à seca ou ruptura da vulnerabilidade?. *Estudos Avançados*, [s. l.], v. 30, n. 86, p. 1-16, 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/esa/a/4BS7RNWWrPRkkzv7zgLxZ7F/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 6 set. 2025.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 34, 2018.



VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. *Revista de Nutrição*, [s. l.], v. 32, p. 1-15, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-9865201932e180161>. Acesso em: 6 set. 2025.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Gasto federal com políticas sociais e os determinantes sociais da saúde: para onde caminhamos?. *Saúde em Debate*, [s. l.], v. 44, n. 125, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/bwT6Y5bRzchHpZcnVxM7J3H/>. Acesso em: 6 set. 2025.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *Cadernos de saúde pública*, v. 36, n. 5, p. e00068820, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00068820>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. Coronavirus disease 2019 (Covid-19) situation report 92. Geneva: World Health Organization, 2020. Disponível em: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200421-sit-rep-92-covid-19.pdf?sfvrsn=38e6b06d\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200421-sit-rep-92-covid-19.pdf?sfvrsn=38e6b06d_4). Acesso em: 21 abr. 2020.

**Apêndice 1. Questionário Semiestruturado, 2023.****1. Questionário Semiestruturado, 2023.**

 
<b>UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA ESCOLA DE NUTRIÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS, NUTRIÇÃO E SAÚDE</b>
<b>INVESTIGAÇÃO SOBRE AÇÕES COM POTENCIAL DE INFLUENCIAR A IA GRAVE NA ZONA RURAL DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>1) Caracterização do conselheiro/a entrevistado</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nome, gênero, instituição que representa</li><li>• Quando o (a) senhor(a) começou a participar do conselho? / Quando o (a) senhor(a) começou a atuar no poder público?</li><li>• O(a) senhor(a) poderia me contar como começou a inserção nesse espaço? Quais as motivações?</li></ul>
<b>2) Apresentação e contextualização do dado</b> <p>O relatório do governo do estado da Bahia apresentou os resultados da expansão da amostra do II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Brasil no contexto da COVID-19 (II VIGISAN), realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), com um recorte específico para o Estado da Bahia, a partir de uma amostra representativa das áreas rural e urbana. De acordo com estes dados, o estado da Bahia apresentou menor prevalência de IA grave em contextos rurais quando comparados ao urbano.</p>
<b>3) Conhecer as percepções dos atores envolvidos em torno da SA/IA em populações rurais no estado da Bahia</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• O que o senhor(a) acha deste resultado?</li><li>• O que o senhor(a) acha que pode explicar este resultado?</li></ul>
<b>4) Conhecer as ações em torno da SA/IA em populações rurais no estado da Bahia</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Quais ações (considerando políticas públicas, projetos e/ou</li></ul>

programas, o senhor(a) acha que teve potencial de ter influenciado este resultado?

**Observação:** A depender das respostas a entrevistadora poderá usar palavras que remetem à investigação de tempo, local, identificação e explicação. Logo, “ Quem”, “ Como?”, “ Quando?”, “ Onde”? “ Por que?”.

## **Apêndice 2.** Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), 2023.

O(A) senhor(a) está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) do estudo intitulado “ **AÇÕES DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL: ESTUDO SOBRE OS EFEITOS NA INSEGURANÇA ALIMENTAR DA ZONA RURAL NO ESTADO DA BAHIA, NORDESTE DO BRASIL**” que será realizado pela mestrandia Amanda Canário de Castro, sob orientação das professoras Valterlinda Alves de Oliveira Queiroz e Sandra Maria Chaves dos Santos, todas vinculadas à Escola de Nutrição, da Universidade Federal da Bahia. Por favor, leia este documento com bastante atenção antes de assiná-lo. Caso haja alguma palavra ou frase que o (a) senhor (a) não consiga entender, converse com o pesquisador responsável pelo estudo para esclarecê-los. A proposta deste termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) é explicar tudo sobre a pesquisa e solicitar a sua permissão para que o mesmo seja publicado em meios científicos como revistas, congressos e/ou reuniões científicas de profissionais da saúde ou afins.

### **Por que essa pesquisa está sendo feita?**

Esta pesquisa está sendo realizada porque segundo dados expressos Relatório do Estado da Bahia 2023, em 2022 o estado da Bahia apresentou menor prevalência de IA grave em contextos rurais quando comparados ao urbano. Portanto, esta pesquisa está sendo desenvolvida com o objetivo de investigar as ações que podem ter o potencial de explicar este dado a partir de informações disponibilizadas pelos conselheiros do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) do estado da Bahia que aceitarem participar da pesquisa, bem como outros informantes da sociedade civil organizada e funcionários de cargos públicos.

### **Quais as minhas responsabilidades e direitos?**

O (a) Sr. (a) deverá falar sobre as ações de seu conhecimento que visam promover a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e que possam ter impactado neste resultado de menor prevalência de Insegurança Alimentar, particularmente grave, em contexto rural. Também falará das suas percepções em torno deste dado e das ações. A qualquer momento o (a) Sr. (a) poderá se recusar a continuar participando do estudo sem que isso lhe traga qualquer penalidade ou prejuízo. Se também tiver alguma dúvida ou consideração

sobre a ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Escola de Nutrição.

Rua Basílio da Gama, 200

**Telefone do CEP:** (71) 3283-7702

**Telefone da secretária:** (71)3283-7708

#### **Quais são os possíveis benefícios?**

Essas informações serão utilizadas para conhecer quais ações podem ter tido o potencial de influenciar em uma menor prevalência de Insegurança Alimentar, em especial a grave, nas populações rurais e conhecer as impressões dos atores sociais a respeito dessas.

#### **Existe algum custo ou reembolso?**

Não há despesas pessoais para o (a) Sr. (a) em qualquer momento dessa pesquisa. Também não há compensação financeira relacionada à sua participação. Essa pesquisa foi revisada e aprovada por um Comitê de Ética em Pesquisa e está de acordo com os códigos de ética e normas regulatórias brasileiras.

#### **As minhas informações serão confidenciais?**

Todas as suas informações serão mantidas confidencialmente. Os dados serão armazenados e analisados em conjunto com outros participantes, não sendo divulgada a identificação de nenhum dos participantes do estudo. Seu nome também não aparecerá em nenhuma publicação, preservando sua privacidade. Para fins de pesquisa, o (a) Sr. (a) será identificado (a) por um código ou nome fictício e não pelo seu nome.

#### **Contatos**

Você poderá ter acesso a pesquisadora responsável pela pesquisa para esclarecimento de eventuais dúvidas.

Amanda Canário de Castro

**Celular/Whatsapp:** (71) 99304-4185

**Email:** Amanda.nut@outlook.com.br

Eu discuti com o pesquisador sobre a minha decisão em participar deste estudo. Ficaram claros para mim quais são os propósitos do estudo, os procedimentos a serem realizados, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Ficou claro também que minha participação não significa que terei custos com isso. Concordo voluntariamente em participar deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidades ou prejuízo ou perda de qualquer benefício que eu possa ter adquirido, ou no meu atendimento neste serviço.

---

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
Assinatura do participante

---

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
Assinatura da pesquisadora

**Anexo I. Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).**

ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
(ENUFBA) DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DA BAHIA - UFBA



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** AÇÕES DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL: ESTUDO SOBRE OS EFEITOS NA INSEGURANÇA ALIMENTAR DA ZONA RURAL NO ESTADO DA BAHIA, NORDESTE DO BRASIL.

**Pesquisador:** Valterlinda Alves de Oliveira Queiroz

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 76685323.1.0000.5023

**Instituição Proponente:** Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia/ ENUFBA

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 6.601.779

**Apresentação do Projeto:**

O parecer do projeto referido trata da primeira submissão com base no documento informações básicas (PB\_INFORMAÇÕES\_BÁSICAS\_DO\_PROJETO\_2257220.pdf) datado em 22 de dezembro de 2023 conforme solicitação da pesquisadora responsável.

As informações elencadas nos campos apresentação do projeto, objetivo da pesquisa e avaliação dos riscos e benefícios foram retiradas do documento acima citado: DESENHO, RESUMO, INTRODUÇÃO, HIPÓTESE, OBJETIVO PRIMÁRIO, OBJETIVO SECUNDÁRIO, METODOLOGIA DA PROPOSTA, RISCOS, BENEFÍCIOS, METODOLOGIA DE ANÁLISE DE DADOS, DESFECHO PRIMÁRIO e DESFECHO SECUNDÁRIO.

**Apresentação do Projeto**

A Insegurança Alimentar (IA) pode ser classificada em níveis (leve, moderada e grave) e está relacionada com a preocupação e/ou ansiedade ocasional quanto a possibilidade de faltar alimentos num futuro próximo, comprometimento da qualidade e quantidade na dieta e a expressão da fome. Os dados nacionais apontam que o Brasil entre o período de 2003 a 2014, apresentou redução na prevalência da IA, devido a uma sequência de políticas oriundas da

**Endereço:** Rua Brasília da Gama, s/n

**Bairro:** Canela

**UF:** BA

**Telefone:** (71)3283-7704

**CEP:** 40.110-907

**Município:** SALVADOR

**E-mail:** cepnut@ufba.br

ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
(ENUFBA) DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DA BAHIA - UFBA



Continuação do Parecer: 6.601.779

conjuntura governamental e propostas de ação formuladas fora dos espaços governamentais com a forte presença da sociedade civil organizada. Entretanto, num cenário de subfinanciamento e cortes em políticas de proteção social geridos por governos de ideologia neoliberais, a IA intensifica-se no tecido social. Segundo dados do Inquérito Nacional de IA no contexto da Covid-19 nos anos de 2021/2022, são 87% da dos domicílios brasileiros enfrentando dificuldades em garantir uma alimentação adequada, estando distribuída entre os três níveis da IA. Além disso, 21% dos domicílios estão no Nordeste, 11,4% na Bahia, 12,9% na zona urbana e 9,9% na zona rural, experienciando, a IA Grave. A prevalência de IA grave menor na zona rural quando comparada a zona urbana na Bahia, torna-se objeto central no presente projeto. Dessa forma, o presente projeto tem como objetivo analisar as ações públicas e da sociedade civil organizada com potencial de gerar efeitos sobre a IA, em especial na forma grave nas populações rurais do estado da Bahia. Para atender o objetivo do projeto, propõe-se um estudo desenvolvido em duas etapas, respectivamente: documental e abordagem qualitativa. Na primeira etapa, será feito um mapeamento dos documentos oficiais que abordam ações governamentais e não governamentais para captar informações de fomento para o campo da agenda pública em torno da SAN no contexto brasileiro, assumindo o período de 2013 a 2023. Já na segunda, serão realizadas entrevistas semi estruturadas com os conselheiros do poder público e da sociedade civil do Consea do estado da Bahia e pessoas de referência de movimentos sociais organizados e funcionários de cargos públicos que forem indicados. Com a realização deste projeto espera-se elucidar sobre quais ações governamentais e da sociedade civil organizada tiveram o potencial de gerar efeitos na menor prevalência da IA grave na zona rural do estado da Bahia. Ademais, por meio da ampliação desse conhecimento, pretende-se gerar subsídios para a elaboração de novas políticas públicas e/ou continuidade das ações endereçadas a esta população.

**Objetivo da Pesquisa:**

Primário:

Analisar as ações públicas e da sociedade civil organizada com potencial de gerar efeitos sobre a Insegurança Alimentar, em especial na forma grave nas populações rurais do estado da Bahia.

Secundário:

Considerando o potencial das ações de gerar efeitos na Insegurança Alimentar em populações

Endereço: Rua Brasília da Gama, s/n

Bairro: Canela

CEP: 40.110-907

UF: BA

Município: SALVADOR

Telefone: (71)3283-7704

E-mail: cepnut@ufba.br

ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
(ENUFBA) DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DA BAHIA - UFBA



Continuação do Parecer: 6.601.779

rurais no estado da Bahia, os objetivos secundários são:

- Identificar as ações governamentais;
- Conhecer as ações promovidas pela sociedade civil organizada;
- Compreender como os atores envolvidos no setor governamental e não governamental reconhecem as ações.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

De acordo com a resolução CONEP 466/2012, entende-se como risco da pesquisa – qualquer possibilidade de danos a dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual do ser humano, em qualquer pesquisa e dela decorrente. Neste intuito o presente projeto, mesmo se tratando apenas da aplicação de um questionário, pode apresentar riscos, referentes à participação da pesquisa, do tipo: possibilidade de desconforto; medo; constrangimento. Diante de tais riscos, a equipe de pesquisadores assegura o compromisso com a privacidade e a confiabilidade dos dados utilizados, preservando integralmente o anonimato dos entrevistados. Logo, a equipe de pesquisa compromete-se com o máximo de benefícios e o mínimo de danos e riscos, tanto conhecidos como potenciais, individuais ou coletivos.

O benefício do presente projeto é elucidar sobre quais ações governamentais e da sociedade civil organizada tiveram o potencial de gerar efeitos na menor prevalência da Insegurança Alimentar grave na zona rural do estado da Bahia. Ademais, por meio da ampliação desse conhecimento, pretende-se gerar subsídios para a elaboração de novas políticas públicas e/ou continuidade das ações endereçadas a esta população.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Estudo nacional e unicêntrico (UFBA), estudo exploratório-descritivo, documental com abordagem qualitativa, Brasil, 36 conselheiros do CONSEA do Estado da Bahia, período da coleta é fevereiro a julho de 2024. O projeto trata-se de trabalho de dissertação do Programa de Pós-graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde da Universidade Federal da Bahia da Escola de Nutrição da UFBA.

**Endereço:** Rua Brasília da Gama, s/n

**Bairro:** Canela

**CEP:** 40.110-907

**UF:** BA

**Município:** SALVADOR

**Telefone:** (71)3283-7704

**E-mail:** ceprnut@ufba.br

**ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
(ENUFBA) DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DA BAHIA - UFBA**



Continuação do Parecer: 6.601.779

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Folha de rosto - anexada e adequada

Informações básicas do projeto - anexada e adequada

Projeto - anexado e adequado

TCLE separado - anexado e adequado

Cronograma separado – anexado e adequado

Orçamento separado – anexado e adequado

**Recomendações:**

Sem recomendações

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Sem pendências

**Considerações Finais a critério do CEP:**

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2257220.pdf	22/12/2023 16:54:55		Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA_DE_EXECUCAO_CEP_NUT_2023.pdf	22/12/2023 15:44:36	AMANDA CANÁRIO DE CASTRO	Aceito
Orçamento	ORCAMENTO_FINANCEIRO_CEP2023.pdf	22/12/2023 15:42:19	AMANDA CANÁRIO DE CASTRO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoCEP2023.pdf	22/12/2023 15:37:27	AMANDA CANÁRIO DE CASTRO	Aceito
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2257220.pdf	01/12/2023 16:02:04		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_2023.pdf	01/12/2023 16:01:27	AMANDA CANÁRIO DE CASTRO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_2023.pdf	01/12/2023 16:01:27	AMANDA CANÁRIO DE CASTRO	Postado
Outros	Instrumento_2023.pdf	01/12/2023 15:19:49	AMANDA CANÁRIO DE CASTRO	Aceito
Outros	Instrumento_2023.pdf	01/12/2023 15:19:49	AMANDA CANÁRIO DE CASTRO	Postado
TCLE / Termos de	Termo_de_Consentimento_Livre_e_Es	01/12/2023	AMANDA CANÁRIO	Aceito

**Endereço:** Rua Brasília da Gama, s/n

**Bairro:** Canela

**CEP:** 40.110-907

**UF:** BA

**Município:** SALVADOR

**Telefone:** (71)3283-7704

**E-mail:** cepnut@ufba.br

ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
(ENUFBA) DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DA BAHIA - UFBA



Continuação do Parecer: 6.601.779

Assentimento / Justificativa de Ausência	clarecido.pdf	13:52:15	DE CASTRO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_de_Consentimento_Livre_e_Esclarecido.pdf	01/12/2023 13:52:15	AMANDA CANÁRIO DE CASTRO	Postado
Folha de Rosto	folhaDeRosto_assinado.pdf	01/12/2023 13:41:50	AMANDA CANÁRIO DE CASTRO	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto_assinado.pdf	01/12/2023 13:41:50	AMANDA CANÁRIO DE CASTRO	Postado

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

SALVADOR, 26 de Dezembro de 2023

---

**Assinado por:**  
**Vilson Caetano de Sousa Júnior**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** Rua Brasília da Gama, s/n

**Bairro:** Canela

**CEP:** 40.110-907

**UF:** BA

**Município:** SALVADOR

**Telefone:** (71)3283-7704

**E-mail:** cepnut@ufba.br