

O BRASIL DOS FAMINTOS EM PLENO SÉCULO XXI: EVIDÊNCIAS DE UMA TRAGÉDIA CONTÍNUA

Silvia A. Zimmermann¹

Nilson Maciel de Paula²

Resumo: Nos últimos anos os países adotaram diferentes formas de combater a pandemia da Covid-19, na tentativa de minimizar suas consequências sanitárias, econômicas e sociais. O Brasil foi especialmente afetado, sendo o terceiro país no mundo com o maior número de pessoas infectadas e o segundo com o maior número de mortes pelo Coronavírus, não apenas devido à sua gravidade, mas particularmente às decisões governamentais desastrosas. Em junho de 2022 a Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) publicou o II Inquérito Vigisan, indicando que 125,2 milhões de pessoas estavam sujeitas a algum grau de insegurança alimentar, das quais 33,1 milhões estavam passando fome, número 74,2% superior ao registrado no I Vigisan, em 2020. A partir dos dois Inquéritos Vigisan e revisão bibliográfica, o objetivo deste artigo é discutir as manifestações da insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19, sem que esta seja considerada causa da tragédia alimentar que afeta mais da metade da população brasileira. O agravamento da fome no país, que resgata um passado inglório visto na década de 1990, está também diretamente associado ao desmonte orquestrado de instituições, a exemplo do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), e de políticas públicas, em obediência à agenda neoliberal de fragilização do Estado através de uma disciplina fiscal que tem restringido o atendimento às necessidades de uma crescente população vulnerável.

Palavras-chave: fome; insegurança e segurança alimentar; Brasil; pandemia da covid-19

THE BRAZIL OF THE HUNGRY IN THE 21ST CENTURY: EVIDENCE OF AN ONGOING TRAGEDY

Abstract: Throughout the pandemic, countries have adopted different ways of dealing with Covid-19, in an attempt to reduce its sanitary, economic and social consequences. Brazil was especially affected, being the third country in the world with the highest number of people infected with coronavirus and the second with the highest number of deaths caused by Coronavirus, not only due to its severity but particularly to disastrous governmental decisions. In June 2022, the Research Network on Food and Nutrition Sovereignty and Security (Rede Penssan) published the II Survey Vigisan, showing that 125.2 million people were subjected to some degree of food insecurity, of which 33.1 million were in a state of hunger, a number 74.2% higher to the detected by I Vigisan 2020. Based on the two Surveys Vigisan and the bibliographic references, the objective

¹ Professora da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA). Pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ), Observatório das Agriculturas Familiares Latino Americanas (AFLA/UNILA e UFRGS) e membro da Coordenação Executiva da Rede Penssan. Email: silvia.zimmermann@unila.edu.br

² Professor sênior do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e membro da Coordenação Executiva da Rede Penssan. Email: nilson@ufpr.br

of this article is to discuss the manifestations of food insecurity in the context of the Covid-19 pandemic, without regarding it as the cause of the food tragedy that has affected more than half of Brazilian population. The severity of hunger in the country, that brings back a disgraceful past of the 1990s, is also directly connected to the dismantling of institutions, such as the National Food and Nutrition Security System (SISAN) National Counsel of Food Security (CONSEA), and of public policies, in a devoting obedience to the neoliberal agenda of weakening the State through a fiscal discipline that has reduced the attention to the needs of a growing percentage of Brazilian population.

Keywords: food insecurity and security; Brazil; Covid-19 pandemic

INTRODUÇÃO

O debate internacional sobre a pandemia da Covid-19 segue reconhecendo-a como doença endêmica, após o surgimento de novas variedades impulsionar ondas de propagação do vírus (BIERNATH, 2022). Ao longo dos últimos dois anos os países foram expostos a diferentes estratégias de seus governos para combater a pandemia, em muitos casos tentando retomar a normalidade da vida social e restabelecer as atividades econômicas nos padrões pré-pandemia. Nesse período, o Brasil se destacou mundialmente pelo fato de seu governo ter adotado uma atitude negacionista e insistido na recomendação de formas não respaldadas cientificamente, a exemplo da Cloroquina. Adicionalmente, tal negligência protelou a aquisição de vacinas e as campanhas de imunização, fazendo com que o Brasil se tornasse o terceiro país no mundo com o maior número de pessoas infectadas pelo Coronavírus e o segundo com o maior número de mortes por COVID-19 (WHS, 2022).

Os impactos econômicos e sociais da pandemia em nível mundial trouxeram à tona sérios problemas para sobrevivência humana, dentre os quais aqueles relacionados à insegurança alimentar em todas as suas formas. O recente relatório do Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo publicado pela Organização Mundial da Alimentação e Agricultura (FAO *et al*, 2022) destaca que a pandemia de COVID-19 expôs ainda mais as fragilidades dos sistemas agroalimentares e as desigualdades sociais, resultando no aumento da fome no mundo. Segundo o documento, “apesar do progresso global, a desnutrição na infância – incluindo nanismo e emaciação, deficiências de micronutrientes essenciais, sobrepeso e obesidade - continuam a ser de grande preocupação, além da anemia materna e obesidade entre os adultos, que se mantem em níveis alarmantes”. (FAO *et al*, 2022, p.vi).

No Brasil essa realidade é também bastante complexa e desafiadora, conforme mostram os dados do II Inquérito Vigisan, da Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), segundo o qual há no país 33,1 milhões de pessoas passando fome (REDE PENSSAN, 2022), o que ratifica a constatação de que as privações causadas pela pandemia do Coronavírus se somaram às mazelas associadas ao aumento da pobreza e da fome no país, resultando num agravamento das condições de vida de um número crescente pessoas já vulneráveis (DE PAULA E ZIMMERMANN, 2021).

Este artigo tem por objetivo apresentar os resultados do II Inquérito Vigisan assim como discutir os determinantes da IA no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil, sendo dividido em duas seções, para além dessa introdução. Uma primeira apresenta os dados do II Vigisan 2022 e a segunda seção apresenta a construção e desmonte das políticas de soberania e segurança alimentar no Brasil. Por fim, temos as considerações finais e as referências bibliográficas.

1. O CONTÍNUO DRAMA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR: EVIDÊNCIAS DO II INQUÉRITO VIGISAN

O II Inquérito Vigisan, orientado pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), confirmam a tendência de aumento da IA no país identificada em levantamentos anteriores pelo IBGE, através da PNAD em 2004, 2009 e 2013 e da POF em 2018, assim como pela Rede PENSSAN, através do I Vigisan em 2020. Assim, o fenômeno da pandemia apenas agravou um quadro já formado no país por vários fatores de ordem política e econômica, com destaque para o desmonte intencional de políticas e instituições responsáveis pela proteção social, num contexto de redução da renda e aumento do desemprego e subemprego.

Este artigo tem por objetivo apresentar os resultados do II Inquérito Vigisan assim como discutir os determinantes da IA no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. Se o I Vigisan trouxe à tona uma imagem vergonhosa da sociedade brasileira, ao mostrar que 19 milhões de pessoas passavam fome em 2020, os dados gerados pelo II Vigisan mostram que aquela tragédia se ampliou significativamente em um ano, se banalizando como um traço da vida social de difícil remoção.

O II Vigisan (2022) se baseou numa amostra probabilística de 12.745 domicílios localizados em 577 municípios, com intervalo de confiança de 95% e margem de erro máxima para o total da amostra de 0,9 ponto percentual para mais ou para menos. As entrevistas foram presenciais, realizadas com uma pessoa adulta da família, em domicílios representativos das cinco macrorregiões brasileiras, incluindo todos os 26 Estados da Federação e o DF, localizados tanto em áreas urbanas quanto rurais. A coleta ocorreu entre novembro de 2021 e abril de 2022, período estendido em razão das fortes chuvas que afetaram, sobretudo, as regiões Norte, Nordeste e Sudeste, mais intensamente nos Estados da Bahia e Minas Gerais.

Os dados passaram por análises de consistência entre março e abril de 2022, com revisão e correções, revelando que 125,2 milhões de pessoas estavam sujeitas a algum grau de IA, sem a certeza de ter o que comer no futuro próximo, entre os quais 33,1 milhões estava passando fome. Comparado ao I Vigisan, tem-se que no período de um ano, 14 milhões se deslocaram da condição de SA, IA Leve ou Moderada para a IA grave. Ou seja, este contingente passou a integrar o grupo populacional em estado de fome. Seguindo a metodologia estabelecida pela EBIA, os Inquéritos Vigisan identificam a segurança alimentar e analisam a IA em três níveis: leve, moderado e grave (Salles-Costa et al, 2022). Assim, o estado de SA se refere à situação em que os indivíduos não sentem sua alimentação ameaçada, seja em termos de quantidade e qualidade. A IA leve é definida pela preocupação de que o estoque doméstico de alimentos acabe antes que outros sejam adquiridos, pela falta de dinheiro para esta necessidade, resultando tanto na restrição quantitativa quanto numa alimentação menos saudável e variada. A situação de IA moderada ocorre quando os moradores, desprovidos de dinheiro, ingerem menos alimentos do que anteriormente por falta de renda ou condições de acesso, ou deixaram efetivamente de fazer alguma refeição. O nível grave ou severo se dá quando, por falta de recursos um membro adulto da família ingeriu alimentos em quantidade menor que o necessário, sentiu fome, mas não pode se alimentar, ou fez apenas uma refeição no dia, indicando que a fome está instalada no domicílio. Pode-se dizer, portanto, que enquanto a IA leve se refere à preocupação com a possibilidade de faltar alimentos e à pior qualidade da alimentação, a IA moderada e grave revelam a menor ingestão quantitativa de alimentos, o que denuncia uma realidade instalada de fome. Não apenas a vida de milhões é corroída, reforçando o

estado de pobreza, mas o futuro de crianças e adolescentes será marcado por deficiências físicas e cognitivas que as manterão no mundo dos excluídos.

A partir de 2004 houve um aumento expressivo da população em SA no país, chegando em 2013 a 77,1% da população enquanto a proporção daqueles em de IA, fosse leve, moderada ou grave era de 22,9%. Essa evolução resultou de um conjunto de ações e políticas públicas de combate à pobreza em execução desde o início dos anos 2000 (FAO et al, 2014). Contudo, o levantamento feito pelo IBGE, através da POF, em 2018, identificou uma inflexão daquela tendência, ao revelar que a parcela daqueles em estado de SA havia reduzido para 63,4%, num claro reflexo de decisões políticas que definharam a rede de proteção social então existente. Esta nova tendência foi confirmada pelo I Vigisan em 2020, indicando um declínio para 44,8% da população em condições de SA, fato agravado pelo evento da pandemia de Covid-19. A retomada das atividades econômicas em 2021, mesmo ainda sob algumas restrições sanitárias, não impediu que as condições alimentares da população seguissem se deteriorando. Como revelado pelos dados do II Vigisan, a parcela da população em estado de SA havia caído para 41,3%, enquanto 58,7% estavam sujeitos a algum tipo de IA (leve, moderada e grave), correspondente a cerca de 125,2 milhões de pessoas (Quadro 1).

Quadro 1: Percentual da população em condição de SA e IA leve, moderada e grave, segundo levantamentos da PNAD, POF e VIGISAN - em %

	SA	IA		
		Leve	Moderada	Grave
PNAD - 2004	64,8	13,8	12,0	9,5
PNAD - 2009	69,6	15,8	8,0	6,6
PNAD – 2013	77,1	12,6	6,1	4,2
POF – 2018	63,3	20,7	10,1	5,8
I Vigisan - 2020	44,8	34,7	11,5	9,0
II Vigisan - 2022	41,3	28,0	15,2	15,5

Fonte: IBGE e Rede PENSSAN (2021; 2022)

Deve ser destacado que além dos níveis de IA revelados pelos dois Inquéritos Vigisan, realizados durante a pandemia, resultarem da falta de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para sobrevivência das famílias em condições minimamente dignas, estes foram agravados pelo quadro de desnutrição prevalecente no período (RIBEIRO-SILVA, 2021), com impactos no estado de saúde. Com isso, o estado de

vulnerabilidade das famílias subalimentadas e subnutridas tornava-a mais suscetíveis à contaminação pelo vírus e a doenças associadas. Mas conforme discutido na seção seguinte, o estado de IA identificado pelos Inquéritos Vigisan não está vinculado apenas à pandemia do Coronavírus, mas a decisões políticas de desmonte de mecanismos de proteção social, de privatizações de empresas e instituições públicas, e de uma disciplina fiscal que tem retirado recursos de programas sociais, aumentando ainda mais a desigualdade social no país (DE PAULA, ZIMMERMANN, 2021).

Tendo em vista o Quadro 1, se entre 2004 e 2013, foi possível reduzir o nível de IA grave a 4,2% da população, no período entre 2013 e 2022, essa proporção subiu exponencialmente, para 15,5%. Ou seja, em nove anos houve um aumento de 11,3% da taxa de IA grave, praticamente o dobro do que foi reduzido no período anterior, indicando que combater a fome no Brasil é uma tarefa árdua e lenta, mas cujos resultados podem se diluir facilmente, quando a população é abandonada à própria sorte. Com isso, a sociedade brasileira está diante do desafio de recomeçar um caminho já percorrido deste início dos anos 2000, na esperança de que seja a última vez.

A comparação entre o I e o II Vigisan permite verificar que no curto período de um ano, houve uma redução expressiva da população em segurança alimentar e IA leve, simultâneo a um aumento da população em IA moderada e grave. Ou seja, parte da população que estava em segurança alimentar passou direto para os níveis de IA moderado e grave, quando já se sente a falta de alimentos, tanto em qualidade quanto em quantidade. Destaque-se que as pessoas em IA grave, ou estado de fome, tiveram vontade de se alimentar e não conseguiram, por ausência de recursos para adquirir os alimentos. Paralelamente, houve um deslocamento de um contingente populacional previamente em IA leve para a condição de pobreza, num claro reflexo do aumento dos índices de desigualdade social no país considerado um dos mais desiguais do mundo (CHANCEL ET AL, 2022), causados pela redução da renda, pelo desemprego, informalidade, que levaram a uma perda do poder aquisitivo da população, agravada pela inflação dos alimentos (VIECELI, 2022).

Embora os dados do II Inquérito Vigisan revelem as dimensões nacionais da IA, que se manifestam até mesmo nos centros urbanos de maior afluência econômica, é possível observar as diferenças regionais, segundo as macrorregiões do país. A fome se manifesta diferenciadamente de acordo com as discrepâncias espaciais historicamente

formadas, sendo mais visível onde pobreza e precariedade socioeconômica são mais acentuadas. Assim, a IA é um ingrediente central da realidade mais dura vivida pelas famílias das regiões Norte e Nordeste. No I Vigisan, o Nordeste apresentou o maior índice de IA (leve, moderado e grave) de 71,9%, enquanto a região sul e sudeste o menor, de 46,9%. No II Vigisan, nas regiões Norte e Nordeste, a IA (leve, moderada e grave) afetava 71,6% e 68% dos domicílios, respectivamente, e o acesso integral aos alimentos existia em apenas 28,4% (Norte) e 32% (Nordeste) dos domicílios. Apesar de permanecer no II Vigisan como a região nacional com o melhor índice de segurança alimentar, 48,6%, as regiões Sul e Sudeste também apresentaram aumento nas taxas de IA leve, moderada e grave (PENSSAN, 2021; 2022). Deve-se levar em conta, todavia, que essas disparidades oscilam, de forma que melhorias momentâneas podem ocorrer, assim como níveis de IA em determinados espaços geográficos podem ser diferentes do que predomina no conjunto das regiões.

Esses resultados encontrados estão em consonância com as análises do Banco Mundial (WB, 2022), que mostra que o choque do desemprego foi mais persistente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil e mais pronunciado para indivíduos tradicionalmente vulneráveis, como afro descendentes, grupos caracterizados por menor escolaridade e maior propensão ao trabalho informal ou por conta própria, mulheres — mais propensas a trabalhar em setores mais fortemente afetados pela menor mobilidade e demanda, como alojamento e serviços domésticos.

Quadro 2: Segurança e Insegurança alimentar (IA) leve, moderada e grave, segundo as regiões brasileiras – em %

Inquéritos Rede Penssan	% SA	IA %			
		Leve	Moderada	Grave	Total (L+M+G)
Norte					
I Vigisan	36,9	31,0	14,1	18,1	63,1
II Vigisan	28,4	26,4	19,5	25,7	71,6
Nordeste					
I Vigisan	28,1	41,1	17,0	13,8	71,9
II Vigisan	32,0	29,6	17,4	21,0	68,0
Centro Oeste					
I Vigisan	46,7	34,6	11,7	6,9	53,3
II Vigisan	40,5	31,1	15,5	12,9	59,5
Sul/Sudeste*					
I Vigisan	53,1	32,3	8,6	6,0	46,9
II Vigisan	48,6	26,8	13,0	11,5	51,4

Fonte: Rede Penssan (2021; 2022)

* No I Vigisan, os dados das regiões Sul e Sudeste foram publicados agregados, enquanto no II Vigisan todas as macrorregiões foram separadas. Assim, para efetuar a comparação entre os dois Inquéritos para a região sul e sudestes, optou-se por uma média do somatório e divisão por dois dos dados disponibilizados do sul e sudeste do II Vigisan.

Essas disparidades regionais estão assentadas em contrastes socioeconômicos que permeiam toda sociedade, com destaque inicial para as diferenças entre os espaços rural e urbano. Em 2020, como registrado pelo I Vigisan, a IA (leve, moderada e grave) afetava 60,0% dos domicílios rurais, sendo que a proporção daqueles em IA grave era de 12,0%, acima da média nacional, enquanto na área urbana esses valores eram, respectivamente de, 54,4% e 8,5%. Um ano depois, o levantamento feito para o II Vigisan (2022) detectou um agravamento das condições alimentares no meio rural, de forma que a IA, em todos os níveis, atingia 63,8%, enquanto a IA grave chegava 18,6%, superior ao observado no meio urbano, onde a IA grave era de 15%. Essa condição da população rural é mais gritante nas regiões Norte e Nordeste, onde a IA grave atinge 40,2% e 22,6% respectivamente. Por outro lado, essa diferença expressa uma profunda contradição da economia brasileira, em particular de seu modelo agrícola. É surpreendente que as famílias vivendo onde se produz alimentos estejam mais expostas a carências alimentares do que aquelas situadas no lado da demanda no meio urbano. Ademais, é surpreendente que o país, sendo um dos maiores produtores de alimentos do

mundo, motivo para o ufanismo dos interesses agroexportadores, tenha uma parcela expressiva da população passando fome.

A insegurança alimentar não é espontânea, mas determinada social e economicamente, numa interface com as condições materiais de vida. Por isso, é preciso ver a fome como fenômeno social, e assim uma expressão adicional das mazelas que têm corroído o tecido social, derivadas da pobreza, da exclusão e da desproteção governamental. Dessa forma, estes aspectos se superpõem às discrepâncias regionais e entre o rural e urbano, apontados acima. São dimensões que se combinam no interior do mesmo processo, com destaque para a renda da população, fator determinante do acesso à alimentação. Os inquéritos realizados pela Rede PENSSAN mostram que à medida que a renda familiar diminui a IA aumenta. O I Vigisan constatou que 22,8% das famílias que viviam com até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita estavam em IA grave, condição não identificada entre aquelas com renda per capita de mais de 1 salário mínimo. Por sua vez, 15,7% das famílias dependem de trabalho informal e 221,1% daquelas cujos responsáveis estavam desempregados e em estado de IA grave, muito superior às que dependem da renda do trabalho formal (3,7%). Os dados do II Vigisan confirmam esse quadro, reiterando a renda como fator determinante da segurança alimentar, indicando que 36,8% das famílias em condição de IA apresentavam renda per capita média de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, sendo que metade das quais vivia com, no máximo, $\frac{1}{4}$ de Salário Mínimo per capita. Além disso, em 14,3% dos domicílios havia pelo menos 1 morador(a) procurando emprego, e em 8,2%, a pessoa responsável pela família estava desempregada (Rede Penssan, 2022, p.35). De outro lado, o II Vigisan mostra que nos domicílios com renda per capita superior a um salário mínimo, a segurança alimentar esteve presente em 67,0% dos domicílios. Destaca-se, ainda, que tanto o I Vigisan quanto o II Vigisan mostram índices mais elevados de IA nos domicílios onde a pessoa de referência era mulher, ou de raça/cor autodeclarada preta ou parda, ou com baixa escolaridade (REDE PENSSAN, 2021; 2022).

No meio rural a redução da renda das famílias dos agricultores familiares/produtores rurais ocorreu sobretudo por perdas na produção, decorrentes da dificuldade de comercializar seus produtos, em que a IA grave chegou a 25,6% dos domicílios. Conforme o II Vigisan (2022, p.43), o aumento dos preços dos produtos alimentares “que chegou rapidamente aos consumidores brasileiros, não foi refletida na

mesma proporção em termos de valoração da produção de alimentos entre os produtores”, sendo que a redução dos preços dos produtos da agricultura familiar resultou em maiores proporções de IA nos domicílios rurais. Paralelamente, tais condições são consequências de uma atuação mais tímida do governo, ao enfraquecer políticas de crédito e de aquisição de alimentos, garantindo renda aos agricultores familiares.

Por fim, o levantamento de dados para o II Vigisan incorporou a aplicação da Escala de Experiência Domiciliar de Insegurança Hídrica (EDIH), através da qual foi possível prospectar as condições de acesso a água. Embora o I Vigisan contemplasse a correlação entre a IA e a ausência de água no meio rural, sobretudo para produção de alimentos e criação de animais, a escala hídrica adotada no II Vigisan ampliou essa correlação, mostrando que 12,1% da população em IA grave tem acesso regular a água, enquanto 42% sofrem simultaneamente de IA e Insegurança Hídrica. Essa correlação é ampliada para 64,7% quando analisadas as famílias em IA moderada. Em termos regionais, a combinação de Insegurança Hídrica e IA grave tinha maior magnitude nas regiões Norte (48,3%), Sudeste (43,0%), Centro-Oeste (41,8%) e Nordeste (41,2%), muito superiores a 22,8% observado na região Sul (REDE PENSSAN, 2022, p.70).

2. A INSEGURANÇA ALIMENTAR COMO RESULTADO DO DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo o Banco Mundial (WB, 2022), as conquistas em torno da redução da pobreza no Brasil observada nos dados da POF de 2014 foram fruto de um conjunto de ações governamentais, que oportunizou a ampliação dos postos de trabalho, a formalização e os aumentos no salário mínimo, impulsionados pelo forte crescimento econômico e aumento da prosperidade compartilhada. Apesar de aportar informações relevantes em torno do aumento da desigualdade no país, aquela instituição não defende um Estado mais responsivo em termos de políticas sociais, mas sugere que o país acelere reformas estruturais iniciadas pós-eleições de 2018, promovendo a concorrência nos mercados de produtos e serviços, liberalização gradual do comércio e incentivo ao investimento direto estrangeiro, com ênfase no equilíbrio fiscal, para o qual o teto de gastos é estratégico.

Tal agenda, amparada numa correlação de forças altamente favorável ao capital financeiro e ao mundo dos negócios, difundiu a crença, já enfraquecida em muitos países, de que o Estado é um problema, e controlá-lo uma condição para o desenvolvimento. No entanto, a centralidade do mercado e a restrição ao protagonismo do Estado ao mínimo resultaram num ambiente incapaz de acolher demandas sociais que se avolumaram, ao mesmo tempo em que o sonhado dinamismo econômico se limitou à estéril circulação financeira, definhando o mercado de trabalho e a parcela de renda dos trabalhadores. É preciso, portanto, não cair na armadilha de um ideário simplista do Estado mínimo, ignorando que o mercado corresponde a uma correlação de forças global, cuja dinâmica não está sintonizada com as dificuldades enfrentadas pelo conjunto da população brasileira. É fundamental revisar a história recente do país para se compreender o que levou o país ao menor índice de IA em 2014, sob um sistema nacional de soberania e segurança alimentar e nutricional (Sisan) construído com a participação de diferentes segmentos da sociedade civil brasileira.

As primeiras iniciativas de redução da IA no Brasil foram delineadas no documento 'Segurança Alimentar-Proposta para uma Política de Combate à Fome' elaborado pelo Ministério da Agricultura em 1985 e a primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986 (LEÃO E MALUF, 2012). Esse debate avançou e nos anos de 1990 foi lançado o documento “O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar” (PELIANO, 1993), quando a partir de intensa participação da sociedade civil iniciou-se a conceituação da Segurança Alimentar e Nutricional, que integrou diversas dimensões, como a alimentação, a nutrição e a participação social enquanto traço distintivo na experiência brasileira (MALUF, ZIMMERMANN E JOMALINIS, 2021).

A década de 1990 foi marcada pelas desigualdades econômicas que resultaram em um número alarmante de 32 milhões de brasileiros com fome, o que colocava o Brasil no Mapa da Fome da FAO. Assim, surgiram inúmeras reivindicações por direitos de cidadania e reforma política, expressas pelo Movimento pela Ética na Política, pela criação do Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores que deu origem ao Projeto Fome Zero e pela grande mobilização realizada pela organização Ação de Cidadania contra a Fome e pela Vida, que exigia ações concretas do Estado brasileiro no combate à fome (Leão e Maluf, 2012). Nesse contexto, o governo Itamar Franco implementou as

primeiras ações voltadas à segurança alimentar, com destaque para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993, e um programa de distribuição direta de alimentos. Os dois governos subsequentes de Fernando Henrique Cardoso adotaram políticas econômicas neoliberais e reduziram os investimentos em políticas sociais, extinguindo o Consea. No mesmo período ocorreu a Cúpula Mundial da Alimentação da FAO, em 1996, com expressiva participação da sociedade civil brasileira, que produziu um documento delineando a situação de IA no país. Parte da sociedade civil envolvida na elaboração desse documento fundou em 1998 o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN, 2022).

Nos anos 2000, durante o I e II governo Lula, as políticas de segurança alimentar entraram na agenda política nacional. Houve o lançamento do Programa Fome Zero (2003), a recriação do Consea (2004), a realização de novas Conferências Nacionais, a instituição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, LOSAN, 2006), regulamentando o Sisan, e aprovando da Emenda Constitucional 64/2010, que reconhece a alimentação como direito constitucional. Com isso, ocorria um avanço significativo nas ações quantitativas e qualitativas voltadas à segurança alimentar sob a governança do Sisan (MALUF, ZIMMERMANN E JOMALINIS, 2021).

Com o início do governo Dilma Roussef, em 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria, que ampliou as ações governamentais para o enfrentamento da pobreza extrema no país. O I e II governos de Dilma Roussef (este último interrompido pelo impeachment em 2016) foram marcados pela redução da pobreza, continuidade das conferências nacionais de SAN, elaboração e publicação do I e II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, apesar de certa inflexão da participação social e do engajamento da Presidência da República com o tema da SAN (MALUF, ZIMMERMANN E JOMALINIS, 2021). No entanto, a celebração histórica da “saída do Brasil do Mapa da Fome”, registrando o menor índice de IA na POF de 2014 não durou muito. Em 2018, nova pesquisa da POF apontou a inflexão no índice de segurança alimentar, sinalizando que a mudança de rota da política econômica, a partir de 2015, seguida da chamada “ponte para o futuro”, posta em curso no Governo de Michael Temer, com a aprovação do Novo Regime Fiscal, através da Emenda Constitucional n. 95 (mais conhecido como “Teto de Gastos”) e a mudança na

consolidação das Leis Trabalhistas (BRASIL, 2017), que garantia a proteção social dos trabalhadores, resultaram em um impacto desastroso para o país (MALUF, SEGALL E SALLES, 2022; REDEPENSSAN, 2022; GRISA ET AL, 2022; ZIMMERMANN E NICOLÁS, 2022; VASCONCELOS ET AL, 2019).

Naquele período se dava uma mudança radical no papel do Estado brasileiro, até então promotor do desenvolvimento e garantidor de direitos e proteção social aos seus cidadãos, estabelecido pela Constituição de 1988, para uma postura do Estado essencialmente conservadora e clientelista/patrimonial (DELGADO E ZIMMERMANN, 2022). O desmonte de inúmeras políticas públicas da segurança alimentar e nutricional aprofundadas pelo governo Bolsonaro (GRISA *et al*, 2022; SAUBORIN *et al*, 2020), associadas às diferentes crises decorrentes da pandemia de Covid-19 desde o início de 2020, contribuíram para que o país voltasse a índices alarmantes de IA semelhantes aos números da década de 1990 (TUROLLO Jr., 2022).

Durante a pandemia, por pressão social e partidária da oposição no parlamento, o governo Bolsonaro criou o Programa de Auxílio Emergencial, com impacto relativamente positivo em termos sociais. No entanto as dificuldades de acesso, interrupções na sua execução e reduções de valor geraram mais expectativas do que mudanças efetivas na realidade da fome nacional (BACCHIEGGA, FREITAS e VASCONCELLOS, 2022; LEAL *et al*, 2022).

Como destacado no II Vigisan a prevalência de insegurança alimentar esteve presente entre famílias que eram atendidas pelas políticas públicas e apoio social no campo da segurança alimentar e nutricional, com destaque para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os Restaurantes Populares e os programas de transferência de renda, Bolsa Família e Auxílio Brasil. Isso porque muitas dessas famílias apresentam sobreposição de vulnerabilidade que determina uma renda muito baixa, de forma que a transferência de recursos monetários destes programas sociais não foi suficiente para garantir acesso pleno aos alimentos, o que aumenta “a necessidade de atualizar os valores destinados a estes benefícios sociais, fazendo com que este recurso impacte, como deveria, a vida das famílias que os recebem (REDE PENSSAN, 2022).

No final de 2021, o Auxílio Emergencial foi transformado em uma política permanente denominada Auxílio Brasil (BRASIL, 2022), em substituição ao programa

Bolsa Família, gerando apreensão entre beneficiários, pesquisadores e gestores de políticas sociais (GUIMARÃES, 2022). Em agosto de 2022 os beneficiários receberam a primeira de cinco parcelas do Auxílio Brasil (MALAR, 2022), no que é entendido como uma manobra político eleitoral do governo federal visando as eleições de outubro (MENDES, 2022).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O II Vigisan ratifica a tendência já evidenciada na POF de 2018, de aumento dos índices de IA leve, moderada e grave no Brasil, traduzidos num contingente expressivo de 33 milhões de pessoas passando fome no país, número semelhante ao observado no período em que o país estava no Mapa da Fome da FAO. Embora diferentes terminologias e métodos de abordagem impeçam uma comparação precisa entre dois momentos históricos, a fome continua sendo um traço marcante da sociedade brasileira. Para conter sua propagação é preciso ampliar o escopo de ação do Estado com políticas que invertam as tendências de concentração de renda e riqueza, promovam a inclusão social por meio de melhores condições de trabalho e elevação do poder de compra, de forma a enfrentar as demais mazelas que compõem o degradante ambiente onde vivem milhões de famílias. Ao mesmo tempo, essa realidade social não pode ser encarada como mero fruto do acaso, ou apenas como efeito da pandemia, de uma tragédia sem alternativas, mas como resultado de opções conscientes e equivocadas de sucessivos governos federais após o *Impeachment* da Presidenta Dilma Roussef em 2016. O sucateamento do Estado brasileiro o incapacitou de combater problemas sociais, ao mesmo tempo em que a flexibilização dos direitos trabalhistas de proteção e assistência social, reduziram a geração de trabalho e renda para a população, contribuindo para o aumento da IA.

Os dados do II Vigisan são, em certa medida, uma denúncia em torno dos resultados alcançados pelas opções políticas de desmonte realizadas pelos governos Temer e Bolsonaro. Neste sentido, é importante lembrar o discurso de Bolsonaro em jantar com lideranças conservadoras em Washington, nos Estados Unidos, em 17 de março de 2019, após um ano de governo: “O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que,

pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz.” (VALOR ECONÔMICO, 2019). O eufemismo da desconstrução escondia seus reais propósitos de destruir instituições para abrir caminho à devastação ambiental, à mercantilização da saúde pública e da educação, resultando numa escalada alarmante da fome e do empobrecimento da população. Nesse contexto, as evidências da insegurança alimentar aqui apresentadas permitem afirmar que a insegurança alimentar é um fenômeno enraizado na degradação social que resulta da desigualdade, do desemprego, da redução da renda do trabalho, e especialmente, da intencional desproteção resultante de precárias condições de saúde, de moradia e de educação. Por fim, a insegurança alimentar não deve ser vista como um evento estático, nem restrito a circunstâncias espaciais ou temporais, mas como um processo social que incorpora fatias da população, inicialmente na forma de IA leve, e depois se deslocando rumo a um estado em que a falta de alimentos é cotidiana, típica de uma condição de fome.

REFERÊNCIAS

BACCHIEGGA, F.; FREITAS, L. F. S.; VASCONCELLOS, M. P. (2022). **Políticas públicas e enfrentamento da covid-19 no brasil: controvérsias sobre o auxílio emergencial** (LEI 13.982/20). *Revista de Direito da Cidade*, v. 14, p. 248-276.

BIERNATH, A. (2022). **Fim das restrições: o que falta para que covid vire uma epidemia no Brasil?** Publicado na BBC News Brasil em Londres em 9 março 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60665731> Acesso em: agosto, 2022.

BRASIL (2006). **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan)**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 1º nov. 2021.

BRASIL (2017). **Lei 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a consolidação das leis do Trabalho (CLT)**, Diário Oficial da União.

BRASIL (2022). **Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022. Institui o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil**. Diário Oficial da União.

CHANCEL, L., PIKETTY, T., SAEZ, E., ZUCMAN, G. (coord.) (2022). **World Inequality Report 2022**. Nantes, Fr: World Inequality Lab wir2022.wid.world. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/> Acesso em: Agosto, 2022.

DE PAULA, N.; ZIMMERMANN, S. A (2021). **insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil**. Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, n. 3, p. 55-67, 202.

DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. A. (2022). **Políticas públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção**. Revista Saúde Amanhã, Textos para Discussão n.83. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2022/03/Delgad_NG-Zimmermann-SA_Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-soberania-e-seguran%C3%A7a-alimentar-no-Brasil_TD_83_final-1.pdf (Acesso em: agosto, 2022)

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2022). **The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable**. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc0639> Acesso em: agosto, 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), INTERNATIONAL FUNDS FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD), WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). (2014). **'The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition'**. Rome: FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf> (Acesso em: agosto, 2022).

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN). (2022). **Histórico**. Disponível em: <https://fbssan.org.br/> Acesso em: agosto, 2022.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; DA SILVA, M. A. P.; LEITE, S. P.; ZIMMERMANN, S. A.; BARBOSA, Y. R. S. (2022). **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Heinrich Böll Stiftung (no prelo).

LEAL, F.; PANDOLFI, A. F.; BRAGA, D. K. C. S.; DA SILVA BARBOSA, R.; BORGES, R. E. S. (2022). **O Auxílio Emergencial no Brasil durante a pandemia por Covid-19**. *SER Social*, 24(51), 305-325.

LEÃO, M.; MALUF, R. (2012). **Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's experience of building a Food and Nutrition Security System**. Brasília: ABRANDH. Disponível em: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/rr-brazil-experience-food-nutrition-security-190214-en_1_0.pdf Acesso em: agosto, 2022.

MALAR, J. P (2022). **Auxílio de R\$ 600, vale-gás e benefício a caminhoneiros começam a ser pagos nesta terça**. Publicado em *CNN Brasil Business*, em São Paulo, 09 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/auxilio->

de-r-600-vale-gas-e-beneficio-a-caminhoneiros-comecam-a-ser-pagos-nesta-terca/
Acesso em: agosto, 2022.

MALUF, R.; SEGALL, A.; SALLES, R. (2022). **Por que tantos passam fome no Brasil?** Opinião Folha de São Paulo, 11 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2022/08/por-que-tantos-passam-fome-no-brasil.shtml> Acesso em: agosto, 2022.

MALUF, R.S.; ZIMMERMANN, S. A.; E JOMALINIS, E. (2021). **Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015)**. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 29(3), pp.517-544. <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-2>.

MENDES, F. **Governo tem corrida contra o tempo para garantir o Auxílio de R\$ 600**. *Revista Veja*. Publicado em 14 de agosto de 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/governo-tem-corrida-contra-o-tempo-para-garantir-o-auxilio-de-r-600/> Acesso em: agosto, 2022.

PELIANO, A. M. T. M. (orgs) (1993). **O Mapa da Fome I, II e III: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Brasília, DF: IPEA, Documento de Política, nº 14, 15 e 17.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (PENSSAN). (2022). **‘II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil’** [livro eletrônico]: *II Vigisan: relatório final*. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, Rede Penssan. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf> Acesso em: agosto, 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (PENSSAN). (2021). **‘I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil’** [livro eletrônico]: *I Vigisan: relatório final*. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, Rede Penssan. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/pesquisa2020/> Acesso em: agosto, 2022.

RIBEIRO-SILVA, R.C.; PEREIRA, M.; ARAGÃO, É.; GUIMARÃES, J.M.M.; FERREIRA, A.J.F.; ROCHA, A.S.; SILVA, N.J.; TEIXEIRA, C.S.S.; FALCÃO, I.R.; PAIXAO, E.S.; BARRETO, M.L. (2021). **COVID-19, Food Insecurity and Malnutrition: A Multiple Burden for Brazil**. *Frontiers in Nutrition*, 8:751715. doi:10.3389/fnut.2021.751715

SABOURIN, E. *et al.* (2020). **Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil**. *Cahiers Agricultures*, vol.29, p. 31-39.

SALLES-COSTA, R. *et al.* (2022). **National trends and disparities in severe food insecurity in Brazil between 2004 and 2018**. *Curr. Dev. Nutr.*, v. 6, n. 4. Disponível em: <https://academic.oup.com/cdn/article/6/4/nzac034/6543698> Acesso em: agosto 2022.

TUROLLO JR. R. (2022). **Fome avança e deixa 33 milhões expostos a chaga que envergonha o Brasil: a combinação de pandemia, baixo crescimento econômico, inflação e mau uso de programas sociais provoca o avanço de uma tragédia.** Artigo da Revista Veja, publicado em 8 julho 2022. Disponível em:

<https://veja.abril.com.br/brasil/fome-avanca-e-deixa-33-milhoes-expostos-a-chaga-que-envergonha-o-brasil/> Acesso em: agosto, 2022.

VALOR ECONÔMICO. **“Nós temos é que desconstruir muita coisa, diz Bolsonaro durante jantar”.** Publicado em 18 de março de 2019. Disponível em:

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/03/18/nos-temos-e-que-desconstruir-muita-coisa-diz-bolsonaro-durante-jantar.ghtml> Acesso em 22 ago 2022.

VIECELI, L. (2022). **Inflação dos alimentos ganha força e encosta em 15% em 12 meses.** *Folha de São Paulo*, 9 de agosto de 2022. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/08/inflacao-dos-alimentos-ganha-forca-e-encosta-em-15.shtml> Acesso em: agosto, 2022.

WORLD BANK. (2022). **Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises.** Washington D.C.: World Bank. Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37657> Acesso em: agosto, 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) (2022). **World health statistics 2022: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals.** Disponível em:

<https://www.who.int/data/gho/publications/world-health-statistics> Acesso em: agosto, 2022.

ZIMMERMANN, S. A; NICOLÁS, M. A. (2022). **O desmonte da participação social nas políticas públicas para a agricultura e espaço rural no Brasil – reflexões metodológicas.** IN:

VALENCIA, M.; SAUER, S.; LEITE, A.; CANAVESI, F.; ÁVILA, M. (orgs). **Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar.** 2. ed. E-book. / São Leopoldo, RS: Oikos.