



REVISTA

NECAT

Jan-Jun/ 2022
ISSN 2317-8523



PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA SEMESTRAL DO
NÚCLEO DE ESTUDOS DE ECONOMIA CATARINENSE



ANO 11, NÚMERO 21

A montanha-russa da pobreza mensal e um programa social alternativo | *Marcelo Neri e Marcos Hecksher* | O Brasil dos famintos em pleno Século XXI: evidências de uma tragédia contínua | *Sílvia A. Zimmermann e Nilson Maciel de Paula* | A volta da fome no Brasil | *Clician do Couto Oliveira* | Evolução da pobreza em Santa Catarina | *Lauro Mattei* | Fome no estado de Santa Catarina: evolução, raízes e perspectivas em período de múltiplas crises | *Lauro Mattei, Cristine Garcia Gabriel, Milena Corrêa Martins, Mick Lennon Machado e Murilo Lyra Pinto.*

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA



REVISTA NECAT

Revista semestral do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

Editor

Prof. Lauro Mattei – UFSC

Comitê Editorial

Ivo Marcos Theis (FURB); Lauro Mattei (UFSC); Valdir Alvim (UFSC).

Conselho Editorial

André Modenezi (UFRJ); André Moreira Cunha (UFGRS); Anthony Pereira (Kings College – Reino Unido); Anthony Hall (London School of Economics – Reino Unido); Fernando César de Macedo (IE-UNICAMP); Ivo Marcos Theis (FURB); José Rubens Garlipp (IE-UFU); Joshua Farley (Universidade de Vermont-EUA); Lauro Mattei (UFSC); Maurício Amazonas (UnB); Nelson Delgado (CPDA-UFRJ); Steven Helfand (Universidade da Califórnia – EUA); Valdir Alvim (UFSC).

Endereço

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Departamento de Economia e Relações Internacionais. Campus Universitário, Trindade.
88040-900 – Florianópolis, SC, Brasil.

Revista NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense – Ano 11, nº 21, Jan-Jun. Florianópolis, NECAT, 2022.

É permitida a reprodução desde que citada a fonte. Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.

Página eletrônica: <http://revistanecat.ufsc.br>

E-mail: necat.ufsc@gmail.com

SUMÁRIO

EDITORIAL 1

A MONTANHA-RUSSA DA POBREZA MENSAL E UM PROGRAMA SOCIAL ALTERNATIVO

Marcelo Neri
Marcos Hecksher 8

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

Sílvia A. Zimmermann
Nilson Maciel de Paula..... 32

A VOLTA DA FOME NO BRASIL

Clician do Couto Oliveira..... 50

EVOLUÇÃO DA POBREZA EM SANTA CATARINA

Lauro Mattei 85

FOME NO ESTADO DE SANTA CATARINA: EVOLUÇÃO, RAÍZES E PERSPECTIVAS EM PERÍODO DE MÚLTIPLAS CRISES

Lauro Mattei
Cristine Garcia Gabriel
Milena Corrêa Martins
Mick Lennon Machado
Murilo Lyra Pinto 103

EDITORIAL

POBREZA E FOME NO BRASIL E EM SANTA CATARINA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Lauro Mattei¹

A fome e a pobreza não são fenômenos naturais. Na verdade, eles decorrem das relações sociais assentadas nas diversas desigualdades que conformam e compõem as sociedades contemporâneas. Na América Latina, e em particular no Brasil, esses dois temas remetem às heranças históricas que marcam uma trajetória constitutiva assentada fortemente na naturalização desses fenômenos. Daí a razão do Continente Latino-Americano permanecer sendo um dos locais mais desiguais do mundo. Dados divulgados recentemente (CEPAL, 2022) revelaram que, de uma população de 647 milhões de pessoas que habitavam o referido Continente no último ano, 13,1% se encontravam em situação de pobreza extrema e 33% em condições de pobreza. Esses percentuais indicam que somente no primeiro ano da pandemia ocorreu um aumento de 2,5% na pobreza, patamar que corresponde ao maior aumento percentual do indicador nos últimos vinte anos.

No Brasil esse cenário se revelou ainda mais preocupante após o início da pandemia causada pelo novo coronavírus. Ao analisar a evolução espacial da pobreza no país, NERI (2022) mostrou que ao final do segundo ano da pandemia (2021) a pobreza atingiu o percentual de 29,6% da população total do país. Em termos absolutos, isso significava 62,9 milhões de pessoas, sendo que 9,6 milhões de pessoas passaram a fazer parte desta condição social durante os dois primeiros anos da pandemia. Para o autor, o patamar da pobreza ao final do ano de 2021 foi um dos maiores já registrado no país.

Já a trajetória da fome sofreu uma inversão em relação à posição ocupada pelo país no cenário internacional, uma vez que em 2014 o Brasil tinha sido excluído do Mapa da Fome organizado pela Food and Agricultural Organization (FAO)/United Nations (UN). Pesquisa da REDE PENSSAN (2022) divulgada recentemente revelou a expressiva expansão da fome no país após os dois primeiros anos de pandemia. Neste

¹ Professor titular do curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador geral do NECAT/UFSC e pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. E-mail: l.mattei@ufsc.br.

caso, constatou-se que 33,1 milhões de pessoas se encontravam em condições grave de insegurança alimentar (fome), patamar 74% superior em relação ao estudo realizado no ano anterior pela mesma rede de pesquisa. Tal situação revela que, independentemente de algumas medidas adotadas por autoridades governamentais, a situação de pobreza e de fome no país é muito grave após mais de dois anos de pandemia, a qual expõe a expansão das desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que revela as fragilidades do sistema de proteção social existente no país, especialmente na esfera do atendimento às populações mais vulneráveis.

Tal contexto de vulnerabilidade de parcelas expressivas da população e de fragilidade das políticas sociais não pode ser analisado sem que se deixe de mencionar as ações do Governo Federal após 2016, as quais deram origem a um processo de desmonte das políticas públicas, especialmente na esfera da segurança alimentar e nutricional. Tal processo se acentuou na gestão do Governo Bolsonaro antes mesmo do início da pandemia, merecendo destaque a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a desarticulação de diversas políticas que atendiam pessoas que já se encontravam em situação de vulnerabilidade, cuja sobrevivência dependia das ações das mesmas.

Levando em consideração esse conjunto de fatos e tendências, a presente edição da Revista NECAT tratará inicialmente os temas da fome e da pobreza no âmbito nacional para, posteriormente, discutir os mesmos assuntos no horizonte do estado de Santa Catarina. Assim, o primeiro artigo, intitulado “A Montanha-Russa da Pobreza Mensal e um Programa Social Alternativo” e de autoria de Marcelo Neri e Marcos Hecksher, analisa o comportamento das taxas de pobreza à luz da frequência mensal de indicadores baseados na renda *per capita* oriunda de todas as fontes para, posteriormente, simular os efeitos de um programa social alternativo para o Brasil como forma de se contrapor ao programa Auxílio Brasil, que substituiu recentemente o programa Bolsa Família. Partindo da ideia de um Programa Alternativo (PA) com focalização perfeita, os autores afirmam ser possível reduzir de 6,1% para zero a proporção de brasileiros que se encontra em situação de extrema pobreza. Isto porque o programa alternativo proposto transfere mais renda a quem é mais pobre sem extinguir o incentivo para que se obtenha mais renda, pois cada real ganho no mercado reduz o

benefício em apenas 35 centavos. Além disso, um adicional aos menores de idade reduz a concentração da pobreza entre crianças e adolescentes.

Por fim, os autores destacam que as taxas de pobreza sofreram alterações extremadas desde o ano de 2020, uma vez que, além da crise sanitária, da recessão, do desemprego e da inflação, ocorreu uma sequência de mudanças e alterações nos programas de transferência de renda, as quais fizeram o país experimentar um mix de taxas elevadas e baixas de pobreza. O resultado, segundo os autores, foi a submissão dos brasileiros mais vulneráveis a uma montanha-russa de privações, com efeitos amplificados pelas sucessivas altas e quedas no volume de transferências monetárias sem foco nos mais pobres. Assim, concluem que, diante de um plano alternativo com desenho mais apropriado, seria possível atender um número maior de pessoas e, com isso, atingir rapidamente a meta de erradicar a pobreza, conforme preconiza o objetivo número 1 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

O segundo artigo, intitulado “O Brasil dos famintos em pleno século XXI: evidências de uma tragédia contínua” e de autoria de Silvia A. Zimmermann e Nilson Maciel de Paula, apresenta os resultados do II Inquérito Vigisan decorrentes de um estudo nacional elaborado pela Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) e divulgado em junho de 2022. Na primeira parte do trabalho os autores discutem os determinantes da Insegurança Alimentar, analisando-os no contexto da pandemia da Covid-19. Após recuperar o fato de que o Iº Inquérito Vigisan, realizado em 2020, detectou um cenário de expansão da fome, o mesmo foi corroborado no IIº Inquérito. Neste caso, notou-se que a fome se expandiu no país nos dois anos seguintes à realização do primeiro estudo e atingiu aproximadamente 33 milhões de pessoas, patamar superior em 74%, comparativamente aos números absolutos de 2020.

Na segunda parte os autores apresentam algumas explicações para esse número expressivo de famintos, destacando-se que o agravamento da fome no país também está 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), bem como de políticas públicas destinadas às áreas alimentar e nutricional, “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”. Por fim, os autores corroboram a hipótese de que a pandemia apenas agravou um quadro reinante no país nas esferas política e econômica, além de uma política intencional de desmonte das instituições responsáveis pela proteção social.

O terceiro artigo, intitulado “A volta da fome no Brasil” e de autoria de Cliciano do Couto Oliveira, apresenta a evolução da fome no país tomando como ponto de referência a situação da segurança alimentar nas duas últimas décadas, situação esta que estava articulada a partir de um Plano Nacional composto por várias políticas setoriais, cujos resultados foram capazes de mudar a condição estrutural desse fenômeno ao final do século XX. Tal contexto começou a ser alterado a partir de 2016 por ações deliberadas dos governos que reorientaram as ações do Estado nesta esfera. O resultado visível é que no início de 2020, quando a crise sanitária efetivamente se instalou no país, a insegurança alimentar já estava presente nas camadas mais vulneráveis da população, uma vez que as políticas de combate à fome já estavam sofrendo reduções expressivas de recursos.

Neste contexto, a autora concluiu que a chegada da Covid-19 ao país também encontrou uma economia estagnada e com baixo crescimento econômico, além de um agravamento das condições do mercado de trabalho, tanto em termos das elevadas taxas de desemprego como dos baixos níveis de renda. Esses indicadores, somados aos impactos da pandemia, potencializaram a expansão da fome e da pobreza a partir de 2020, cenário que foi ainda mais dramático a partir de 2021 com a volta da inflação a patamares elevados. Nestas condições econômicas extremamente adversas, o poder de compra das camadas de baixa renda caiu e potencializou o ingresso de novos segmentos sociais nas estatísticas da fome e da pobreza.

O quarto artigo, intitulado “A evolução da pobreza em Santa Catarina durante a pandemia” e de autoria de Lauro Mattei, apresenta a evolução numérica e percentual da pobreza no estado catarinense, tomando como referência a abordagem da pobreza monetária diante do fato de que no Brasil, apesar de existirem diferentes linhas de pobreza, todas elas adotam a noção de “pobreza monetária”. Após sintetizar o debate internacional sobre as distintas noções de pobreza que estão em voga atualmente, o autor discute as diversas metodologias de mensuração do fenômeno, mostrando que no

momento prevalecem em escala internacional os parâmetros do Banco Mundial (pobreza monetária) e da ONU (pobreza multidimensional).

Na sequência, o autor construiu a linha de pobreza monetária para o estado de Santa Catarina nos dois primeiros anos da pandemia (2020 e 2021) e concluiu que ao final de 2021 aproximadamente 119 mil pessoas foram classificadas como extremamente pobres e 208 mil como pobres. Com isso, os dois anos de pandemia colocaram mais 327 mil catarinenses na condição de pobreza. Mesmo que esses percentuais sejam inferiores aos das demais unidades da federação, eles não devem ser minimizados pelas autoridades governamentais, uma vez que quando essas quantidades de pessoas pobres das duas linhas utilizadas são consideradas conjuntamente elas somam aproximadamente 971 mil pessoas. Em termos percentuais, isso significa dizer que aproximadamente 13% da população catarinense se encontrava em situação de pobreza ao final de 2021.

O quinto artigo, intitulado “Fome no estado de Santa Catarina: evolução, raízes e perspectivas em período de múltiplas crises” e de autoria de Cristine Garcia Gabriel, Milena Corrêa Martins, Mick Lennon Machado, Murilo Lyra Pinto e Lauro Mattei, apresenta a análise dos resultados do II Inquérito Vigisan da Rede PENSSAN para o estado de Santa Catarina. Inicialmente, os autores fazem uma breve síntese histórica da maneira como a fome foi incorporada à agenda pública no Brasil, particularmente após as graves crises econômicas das duas últimas décadas do século XX. Assim, mereceram destaque a Campanha Nacional contra à Fome em 1993 sob a liderança do Betinho (Ibase), a realização da Iª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 1994, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o lançamento do Programa Fome Zero em 2001, a IIª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 2004, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006 e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) em 2010.

Após essa breve recuperação histórica, os autores sintetizam os principais procedimentos do IIº Inquérito Vigisan, em termos de segurança alimentar. Com base na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), destaca-se que a Insegurança Alimentar (IA) é classificada a partir de três dimensões: **IA grave**, quando as pessoas de uma família efetivamente não tiveram o que comer ou somente fizeram uma refeição ao

dia (situação de fome); **IA moderada**, quando as pessoas até podem comer algum alimento, mas a dieta é insuficiente; e **IA leve**, quando as famílias informam ter incerteza sobre o acesso aos alimentos no futuro. Particularmente no caso de Santa Catarina, a pesquisa da Rede PENSSAN revelou que 59,4% dos domicílios estavam em situação de Segurança Alimentar (SA), enquanto 28,4% estavam em situação de IA Leve; 7,6% em situação de IA Moderada e 4,6% com IA Grave, situação análoga à fome. Em termos absolutos, esses percentuais correspondiam a 2.091 mil pessoas com IA Leve; **558 mil pessoas** com IA Moderada e **338 mil pessoas** com IA Grave. Agrupando-se as formas mais severas de IA (Moderada + Grave) em apenas uma categoria de análise, verifica-se que no estado de Santa Catarina existiam **896 mil pessoas** em estado de fome.

Segundo os autores, esses dados indicam que a fome se mostra persistente em Santa Catarina, apesar de ser marginalizada na agenda dos governos e ocultada pelas médias salariais elevadas e por indicadores de desenvolvimento humano mais elevados quando comparados às demais unidades federativas. Portanto, a expansão da fome no estado catarinense decorre do somatório de diversos fatores: da situação estrutural historicamente marcada pela desigualdade social; do desmonte da estrutura do sistema de proteção social do país; da má gestão pública da crise sanitária; e da desestruturação das políticas que faziam parte do sistema de segurança alimentar e nutricional do país.



Passados mais de dois anos e meio da pandemia e diante da continuidade da grave crise econômica e social que tomou conta do país, a Revista NECAT apresenta um número especial dedicado aos principais impactos sociais da Covid-19 no país e no estado de Santa Catarina. Este número representa a sequência dos trabalhos que o NECAT/UFSC vem realizando desde a chegada ao país da pandemia provocada pelo novo coronavírus. Para tanto, estão sendo realizados estudos e pesquisas, além da promoção de debates, com o objetivo de estimular uma melhor compreensão do momento histórico que as sociedades brasileira e catarinense estão enfrentando para superar alguns dos principais desafios colocados pelo atual estágio do desenvolvimento socioeconômico do país.

REFERÊNCIAS

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Anuário estatístico da América Latina e do Caribe 2021**. Santiago do Chile (CH): CEPAL, 2022.

NERI, M. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro (RJ): FGV Social, junho de 2022.

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 setembro de 2022.

A MONTANHA-RUSSA DA POBREZA MENSAL E UM PROGRAMA SOCIAL ALTERNATIVO

Marcelo Neri¹

Marcos Hecksher²

Resumo: Este artigo estima em frequência mensal indicadores baseados em renda domiciliar per capita de todas as fontes e simula os efeitos de um programa social alternativo para o Brasil. A mensalização da Pnad Contínua revela que a pandemia de covid-19 e a instabilidade das políticas sociais têm provocado oscilações bruscas das taxas de pobreza entre níveis extremos desde março de 2020. Em novembro de 2021, após o Auxílio Brasil ser lançado, as taxas de pobreza sob diferentes linhas registravam seus piores níveis entre os meses de novembro dos dez anos cobertos pela pesquisa. A partir da cobertura inicial observada na base, simula-se o efeito dos pisos de R\$ 400 e R\$ 600 posteriormente adotados no programa e os resultados são comparados aos de um programa alternativo com focalização perfeita. Com 74% dos recursos mensais gastos na versão do Auxílio Brasil adotada em agosto de 2022, é possível reduzir de 6,1% para zero a proporção de brasileiros sob a linha internacional que baliza a meta da Organização das Nações Unidas (ONU) para erradicar a extrema pobreza do mundo. O programa alternativo proposto transfere mais a quem é mais pobre sem extinguir o incentivo para que se obtenha e reporte mais renda, pois cada real ganho no mercado reduz o benefício em apenas 35 centavos. Um adicional a menores de idade reduz a concentração da pobreza entre crianças e adolescentes.

Palavras-chave: pobreza; desigualdade; programa social; transferência de renda.

THE MONTHLY POVERTY ROLLERCOASTER AND AN ALTERNATIVE SOCIAL PROGRAM

Abstract: This article estimates monthly indicators based on per capita household income from all sources and simulates the effects of an alternative social program for Brazil. The monthly payment of Pnad Contínua reveals that the covid-19 pandemic and the instability of social policies have caused sudden fluctuations in poverty rates between extreme levels since March 2020. In November 2021, after Auxílio Brasil was launched, the rates of Poverty under different lines recorded their worst levels between the months of November of the ten years covered by the survey. From the initial coverage observed at the base, the effect of the R\$ 400 and R\$ 600 floors later adopted in the program is simulated and the results are compared to those of an alternative program with perfect focus. With 74% of the monthly resources spent on the version of Auxílio Brasil adopted in August 2022, it is possible to reduce from 6.1% to zero the proportion of Brazilians under the international line that guides the United Nations (UN) goal to eradicate the extreme poverty of the world. The proposed alternative program transfers more to the poorest without extinguishing the incentive to obtain and

¹ Diretor do FGV Social e professor da FGV EPGE. E-mail: marcelo.neri@fgv.br.

² Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE). E-mail: mdhecksher@gmail.com.

report more income, as each real gained in the market reduces the benefit by only 35 cents. An additional benefit for minors reduces the concentration of poverty among children and adolescents.

Keywords: poverty; inequality; social program; income transfer.

INTRODUÇÃO

As taxas de pobreza e as políticas sociais vivem uma verdadeira era de extremos nos três últimos anos no Brasil. A pandemia de covid-19, a recessão, a inflação e uma sequência de mudanças nos programas de transferência de renda fizeram o país experimentar, em poucos meses, as maiores e as menores taxas de pobreza dos últimos dez anos.

De abril a dezembro de 2020, o chamado “orçamento de guerra” contra a pandemia permitiu a criação do Auxílio Emergencial (AE), que multiplicou a escala das transferências de renda não contributivas federais, concentrando em nove meses um valor equivalente a uma década de Bolsa Família (BF), programa com valores congelados e que vinha acumulando uma fila de pessoas elegíveis descobertas. De janeiro a março de 2021, o AE foi extinto e, de abril a outubro, foi retomado com cobertura e benefícios menores. Em novembro de 2021, o governo substituiu o BF, marca de governos anteriores, por um novo programa, o Auxílio Brasil (AB), inicialmente com os valores do AE reduzido.

No mês seguinte, o AB passou a ter um piso de R\$ 400 e, em julho de 2022, a Constituição foi alterada pela Emenda 123, que instituiu uma série de benefícios provisórios destinados a vigorar pelos cinco meses seguintes, inclusive um “acréscimo mensal extraordinário” de R\$ 200 ao AB. Com eleições marcadas para outubro, a EC 123 também multiplicou a escala do histórico ciclo eleitoral dos gastos sociais no Brasil, embora tenha sido justificada formalmente pelo “estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo”.

Este artigo estima em frequência mensal indicadores baseados em renda domiciliar per capita de todas as fontes e simula os efeitos de um programa social alternativo para o Brasil. A oscilação vertiginosa experimentada pelos mais pobres só fica totalmente nítida na Seção 2, em que desagregamos mês a mês as rendas de todas as fontes que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou em termos anuais na divulgação de 10 de junho da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Contínua (PNADC). A partir dos microdados públicos da série de dez divulgações anuais (2012-2021), os meses são deduzidos do cotejo entre datas de nascimento e idades calculadas de pessoas pesquisadas nos mesmos períodos. Uma primeira abordagem é encontrada em Hecksher (2020) e algumas inovações permitem deduzir os meses de 97,5% das entrevistas com dados de todas as rendas. Como a pesquisa pergunta as rendas efetivamente recebidas no mês anterior a cada entrevista, analisamos essas rendas de dezembro de 2011 a novembro de 2021.

Coincidentemente, novembro de 2021 é o mês de lançamento do AB, ainda sem os pisos de R\$ 400 e R\$ 600 adotados posteriormente. A partir da distribuição da cobertura inicial, a seção 3 simula nos microdados de novembro de 2021 o efeito sobre diversos indicadores de pobreza da instituição dos pisos e de um programa social alternativo com focalização perfeita, priorizando o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades inscrito na Constituição brasileira (art. 3º, III), balizado pelas métricas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). A seção 4 reúne as conclusões gerais.

1. DA ESCALADA ANUAL À MONTANHA-RUSSA MENSAL

O debate sobre pobreza no Brasil, assim como no mundo, é majoritariamente baseado em estatísticas anuais. No entanto, a maioria das rendas é recebida mensalmente e parte delas é utilizada no pagamento de serviços cobrados mês a mês. A condição de não ter renda suficiente para cobrir certo nível de despesas é experimentada e sentida, frequentemente, em bases mensais.

A principal fonte de dados para monitorar a pobreza no Brasil é a PNADC, que faz entrevistas distribuídas ao longo de quatro semanas a cada mês e pergunta sobre valores mensais efetivamente recebidos de várias fontes no mês anterior. No caso dos rendimentos laborais, a pesquisa também pergunta sobre valores mensais habitualmente recebidos em cada trabalho. Apesar de todos os rendimentos serem mensais, as estatísticas de pobreza publicadas pelo IBGE são agregadas em frequência anual e os microdados disponibilizados ao público informam apenas o trimestre de coleta, não o mês de referência de cada entrevista.

Apesar disso, é possível deduzir os meses de coleta e de referência cotejando as datas de nascimento e as idades calculadas de pessoas pesquisadas nos mesmos

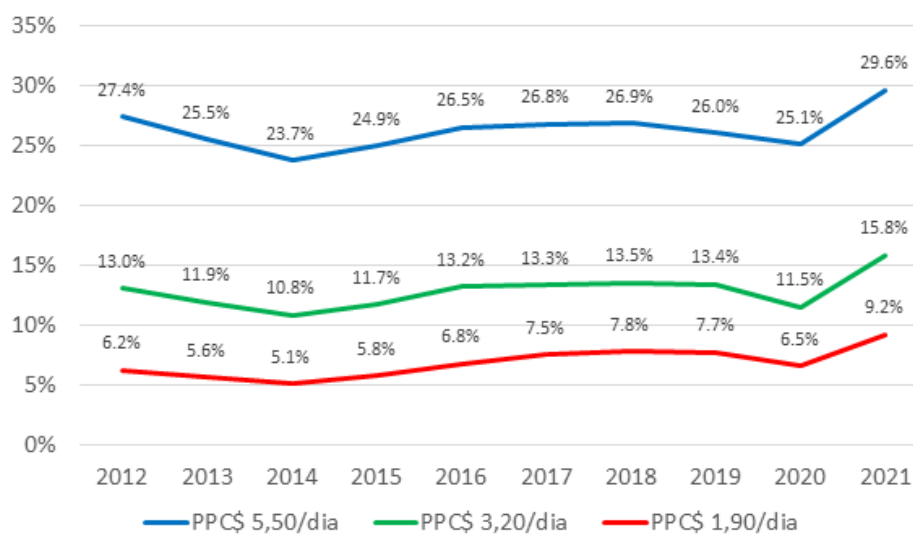
períodos. Com uma versão melhorada do método descrito por Hecksher (2020), 97,5% das observações têm o mês identificado entre aquelas com dados sobre todas as fontes de rendas e pesos amostrais revisados pelo IBGE, ou seja, as primeiras visitas de 2012-2019 e as quintas visitas de 2020-2021. Isso resulta em amostras mensais com 35,2 mil pessoas em média, variando desde um mínimo de 20,6 mil pessoas em maio de 2021 até 39,2 mil pessoas em abril de 2013.

A pobreza analisada neste artigo é aquela definida pelas rendas efetivamente recebidas de todas as fontes, inclusive do trabalho. Para permitir a construção de séries cobrindo os dez anos de dados disponíveis, ignorou-se a renda obtida com tíquetes ou cartões de transporte e alimentação, coletada apenas desde o último trimestre de 2015. A análise destaca a pobreza sob as três linhas internacionais, definidas em dólares com a paridade de poder de compra (PPC) de 2011, que balizam os ODS da ONU: PPC\$ 1,90/dia, PPC\$ 3,20/dia e PPC\$ 5,50/dia. A preços de novembro de 2021 segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foram consideradas abaixo dessas linhas, respectivamente, as pessoas com renda domiciliar per capita mensal inferior a R\$ 173, R\$ 291 e R\$ 501.

A Figura 1 mostra as trajetórias anuais das proporções da população brasileira abaixo das três linhas internacionais de pobreza considerando o ano de realização das entrevistas, como costuma ser feito na maioria dos estudos. Nos dez anos da PNADC, as três linhas mostram, quase sempre, as mesmas tendências e inflexões: queda da pobreza em 2013 e 2014, alta em 2015 e 2016, pouca variação em 2017, 2018 e 2019, queda em 2020 e alta em 2021. Nas três séries, a menor taxa anual de pobreza é observada em 2014 e a maior, em 2021.³

³ Para análises complementares com as linhas de R\$ 105 e R\$ 210 mensais que balizam o AB, ver Neri e Hecksher (2022). As tendências são basicamente as mesmas com todas as linhas e também com outros conceitos de renda, seja considerando rendimentos habituais do trabalho e/ou incluindo rendas de tíquetes e cartões de transporte e alimentação.

Figura 1 – Proporção de pobres anual



Fonte: Elaboração própria a partir da PNADC/IBGE.

Cada uma dessas proporções anuais, como foi explicado, é a média do que se coletou ao longo de 12 meses possivelmente muito diferentes uns dos outros, ponderada com os fatores de expansão atribuídos a cada pessoa da amostra pesquisada pelo IBGE. A estatística anual é importante e segue um padrão comparável ao das séries estimadas na maioria dos países.⁴ Contudo, vale reconhecer a razão de Merfeld e Morduch (2022) quando afirmam que uma das simplificações mais nítidas e comuns ao medir a pobreza tem sido defini-la como uma deficiência na renda anual. Assim como esses autores constatarem com dados mensais da Índia, a mensuração da PNADC indica que a pobreza no Brasil também pode variar bem mais intensamente quando acompanhada mês e mês, e as oscilações de 2020 e 2021 foram muito maiores do que as vislumbradas nas séries anuais.

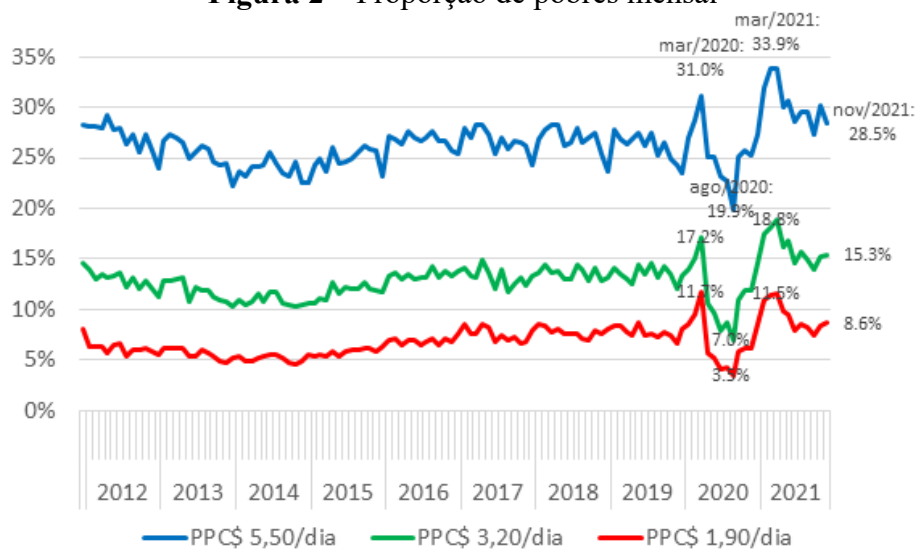
Como a PNADC pergunta as rendas efetivamente recebidas no mês anterior a cada entrevista, as bases coletadas nos anos 2012-2021 permitem observar, na verdade, as rendas efetivamente recebidas de dezembro de 2011 a novembro de 2021. Assim, esses 120 meses de referência (não mais os anos de coleta) definem o eixo horizontal da Figura 2, que apresenta as proporções mensais de pessoas com renda per capita abaixo das três linhas de pobreza internacionais.

⁴ Neri (2022) apresenta rankings de pobreza em 2021 por unidade da federação. A menor proporção de pobres é a de Santa Catarina e a maior, do Maranhão. O estudo inova ao comparar a pobreza anual na PNADC entre 146 estratos geográficos. A maior taxa de pobreza está no Litoral e Baixada Maranhense e as menores, em Florianópolis e no entorno de Florianópolis.

Mais uma vez, as trajetórias das três linhas são similares entre si, mas suas oscilações passam a ser muito mais radicais em 2020 e 2021, com altas e quedas vertiginosas, como as de uma montanha-russa. Entre diferentes meses desses dois anos, houve sucessivas inversões de sentido nas tendências, com as taxas de pobreza atingindo picos e vales mais extremos que os valores mínimos e máximos das séries anuais.

A proporção de pobres sob a linha de PPC\$ 5,50, por exemplo, saltou de 23,4% em dezembro de 2019 para 31,0% em março de 2020, quando a pandemia de covid-19 foi declarada e seus primeiros efeitos atingiram a economia brasileira. Esse salto de 7,6 pontos percentuais (7,6 p.p.) na taxa correspondeu a uma queda de 16,1 milhões de pessoas adicionais na população pobre, que passou subitamente de 49,3 milhões para 65,4 milhões de pessoas.

Figura 2 – Proporção de pobres mensal



Fonte: Elaboração própria com mensalização da PNADC/IBGE.

No mês seguinte, o AE começou a ser pago com benefícios de R\$ 600, dobrados para R\$ 1.200 no caso de mulheres chefes de famílias monoparentais, quando o salário mínimo ainda era de R\$ 1.045. Isso fez as taxas de pobreza despencarem até agosto, quando atingiram seus menores percentuais na série de 120 meses.⁵ Sob a linha de PPC\$ 5,50, a proporção de pobres desabou do pico de 31,0% em março de 2020 até o

⁵ Nas séries anuais das taxas de pobreza, vimos que os mínimos ocorrem em 2014, mas não com níveis tão baixos como os de agosto de 2020.

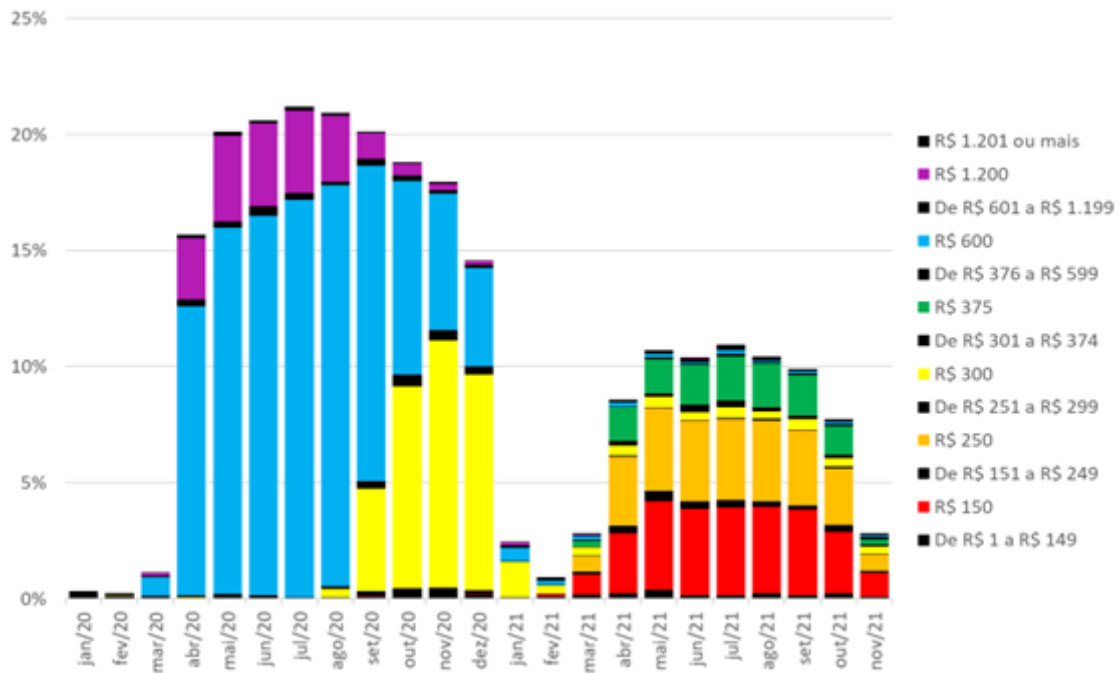
mínimo de 19,9% em agosto. Isso correspondeu à retirada de 23,4 milhões de pessoas da população pobre, que passava a ter 42,0 milhões de pessoas.

Em setembro de 2020, no entanto, o AE começou a reduzir pela metade os benefícios de quem já havia recebido cinco pagamentos mensais com os valores iniciais. Isso dá início a uma nova disparada nas taxas de pobreza, magnificada pela interrupção do AE de janeiro a março de 2021, justamente quando o Brasil enfrenta uma segunda e mais letal onda de covid-19, com a variante ômicron. Do mínimo histórico de 19,9% em agosto de 2020, a pobreza sob PPC\$ 5,50 é catapultada em sete meses até o novo pico da série da PNADC, atingindo 33,9% da população brasileira (ou 71,9 milhões de pessoas) em março de 2021.

A retomada do AE a partir de abril de 2021 – com cobertura mais restrita e benefícios reduzidos para R\$ 150, R\$ 250 e R\$ 375 – e a progressiva recuperação do mercado de trabalho fazem a pobreza recuar, mas não até os níveis pré-pandêmicos. Em novembro de 2021, quando o AB (ainda sem os posteriores pisos de R\$ 400 e R\$ 600) passa a substituir o BF, as taxas de pobreza ainda eram as maiores entre os meses de novembro dos dez anos cobertos pela PNADC: 8,6% sob PPC\$ 1,90, 15,3% sob PPC\$ 3,20 e 28,5% sob PPC\$ 5,50.

A Figura 3 atesta o funcionamento da mensalização ao mostrar como os valores típicos do AE e do AB foram se modificando entre os mais frequentes reportados na pergunta da PNADC sobre “outros programas sociais” que os captou ao longo dos meses de 2020 e 2021. Essa pergunta registrava poucas respostas antes do início desses programas. A partir de abril de 2020, a rubrica dá um salto, puxada pelos valores típicos dos benefícios iniciais, R\$ 600 e R\$ 1.200. A partir de setembro de 2020, quem chega ao sexto pagamento vai passando a receber metade do valor inicial e os R\$ 300 passam a predominar. Quando o programa é interrompido no primeiro trimestre de 2021, valores residuais são pagos e, a partir de abril, os benefícios de R\$ 100, R\$ 250 e R\$ 375 preponderam, com cobertura cadente no fim do ano, especialmente em novembro, quando o AB tem início.

Figura 3 – Adultos com renda reportada de “algum outro programa social” por faixa de valor



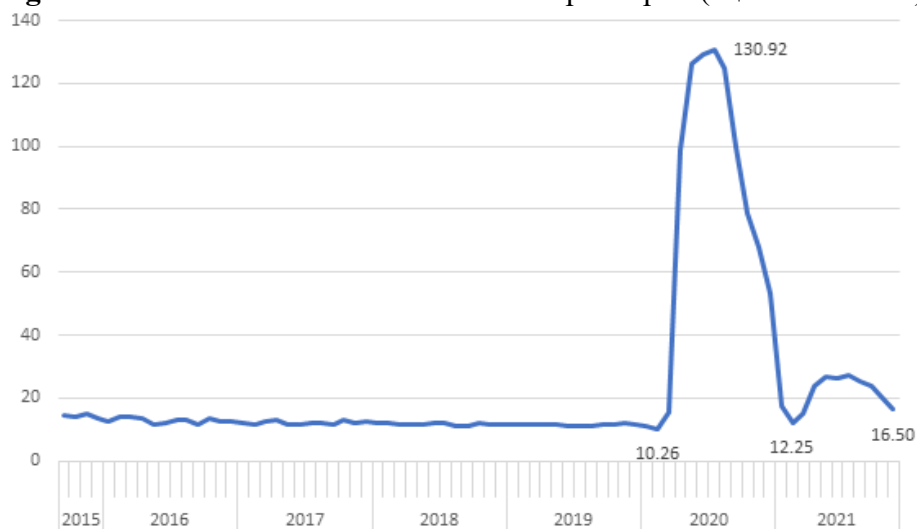
Fonte: Elaboração própria com mensalização da PNADC/IBGE.

A usual subenumeração de benefícios sociais em pesquisas domiciliares é exacerbada na captação do AE, cuja cobertura estimada não chega a um terço da observada nos registros administrativos, mas as tendências estão bem descritas na PNADC. Se por um lado a subenumeração puxa para baixo a renda estimada dos mais pobres, por outro, a necessidade de o IBGE substituir as entrevistas presenciais por telefonemas dificultou especialmente a manutenção e inclusão dos mais pobres na amostra, que se tornou mais escolarizada e branca do que antes da pandemia. Dito isso, com desafios semelhantes aos enfrentados pelas pesquisas de referência em todo o mundo, a PNADC é o melhor monitor das rendas formais e informais da população brasileira, sobretudo dos mais pobres.

Assim como a Figura 2 mostrou a montanha-russa da pobreza mensal, a Figura 3 mostra a montanha-russa da cobertura e dos benefícios típicos do AE e do AB em 2020 e 2021. O impacto conjunto dessas transferências somadas às do BF sobre a média das rendas per capita de todos os brasileiros é apresentado na Figura 4. As transferências sociais per capita em relação a toda a população saem de R\$ 10,26 em fevereiro de 2020 para R\$ 130,92 em julho de 2020, caindo para 12,25 em fevereiro de 2021. No último ponto da série, que já incorpora o AB, o valor de transferências é de R\$ 16,50, ou seja,

60,9% maior que logo antes da chegada da pandemia, mas apenas 12,6% do valor encontrado no ápice das transferências.

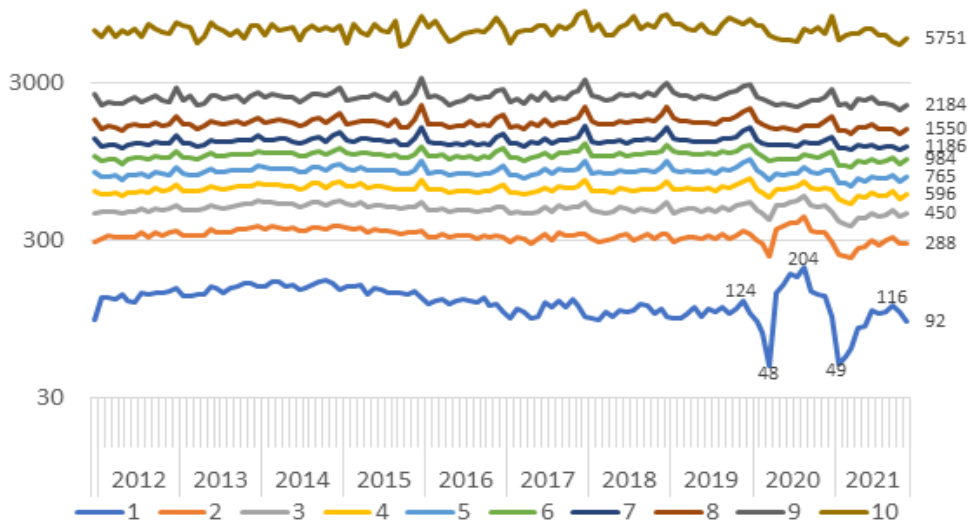
Figura 4 – Média das transferências sociais per capita (R\$ de nov/2021)



Fonte: Elaboração própria com mensalização da PNADC/IBGE.

Uma quarta forma de visualizar a montanha-russa experimentada pelos mais pobres nos últimos anos é acompanhar as variações da renda domiciliar per capita média de cada décimo da distribuição, desde os 10% mais pobres até os 10% mais ricos. É o que mostra a Figura 5, apresentada em escala logarítmica para destacar as variações relativas e facilitar a comparação entre níveis absolutos muito desiguais.

Figura 5 – Média da renda domiciliar per capita por décimo da distribuição (R\$ de nov/2021, em escala logarítmica)



Fonte: Elaboração própria com mensalização da PNADC/IBGE.

A renda mensal dos 10% mais pobres (o primeiro décimo) já vinha em queda antes da chegada da covid-19 ao Brasil e despencou no início do isolamento social (de R\$ 124 em novembro de 2019 a R\$ 48 em março de 2020). Deste mínimo atingido em março de 2020, a renda do grupo foi mais do que quadruplicada até seu pico histórico em agosto do mesmo ano (R\$ 204), na fase mais generosa do AE. Daquele valor de pico, desabou novamente menos de um quarto com a suspensão do programa em janeiro de 2021 (R\$ 49). A retomada do benefício, com cobertura e valores reduzidos, recuperou parcialmente a renda dos mais pobres (R\$ 116 em setembro de 2021), com tendência de novo recuo nos últimos meses do ano e terminando a série 25,9% abaixo do nível pré-pandemia (R\$ 92 em novembro de 2021).

Segundo a mensuração da PNADC, em novembro de 2021, a renda domiciliar per capita dos 10% mais pobres foi de R\$ 92, o equivalente a míseros R\$ 3,07 por dia para cada pessoa. Esse valor extremamente baixo tinha sido 34,9% maior dois anos antes, R\$ 124 mensais per capita, sempre a preços de novembro de 2021. A escala logarítmica ajuda a comparar melhor as variações relativas (em percentual da renda, não em reais absolutos) e explicita que só os mais pobres experimentaram oscilações tão vertiginosas na pandemia. Nos décimos mais próximos ao topo da distribuição de renda, as oscilações não foram tão diferentes daquelas de anos anteriores, com previsíveis ganhos de décimo terceiro nos meses de dezembro e variações mais tênues no resto do tempo.

Os mais pobres, sem emprego formal, não reportam os mesmos picos natalinos. Nem em 2019 o adicional no BF de dezembro aumentou a renda média do grupo. O que eles enfrentam mês a mês são oscilações imprevisíveis entre graus extremos e moderados de pobreza, amplificadas pela pandemia e pela instabilidade das políticas sociais dos últimos anos. Sem jamais irem à Flórida, uma montanha-russa de privações foi a parte que lhes coube neste parque temático.

2. SIMULAÇÃO DOS PISOS DE 2022 E DE UM PROGRAMA ALTERNATIVO

A base mensalizada de novembro de 2021, quando foi lançado o AB, é um bom ponto de partida para simular os pisos de R\$ 400 e R\$ 600 adotados posteriormente,

assim como um programa alternativo (PA). Com 29.852 observações, essa base permite localizar na distribuição os beneficiários cobertos pelo AB em seu lançamento.

Cabe ressaltar novamente que a PNADC subestima a cobertura do AB e que esta foi ampliada em 2022. Por outro lado, quando a pandemia forçou a PNADC a ser realizada por telefone, a amostra perdeu parte dos domicílios mais pobres visitados antes e os substituiu por outros com características associadas a rendas mais altas, como nível de escolaridade e proporção de pessoas declaradas de cor branca mais altas. Assim, o objetivo das simulações deste artigo não é prever os efeitos reais dos programas simulados, o que só poderá ser conhecido efetivamente a posteriori. A intenção é comparar o que aconteceria se os diferentes cenários tomados como hipóteses se concretizassem, supondo fixos os rendimentos de trabalho e a cobertura do AB detectada na PNADC em novembro de 2021.

Os objetivos do PA seriam: 1) erradicar a pobreza sob PPC\$ 1,90/dia permanente e incondicionalmente no menor prazo possível; 2) incentivar a progressiva superação das linhas de pobreza mais altas; e 3) reduzir desigualdades.

Para simular o AB com os pisos de 2022 e o PA, a população foi ordenada conforme a renda domiciliar per capita (RDPC) “antes das transferências”. Esse montante exclui valores atribuídos pelos entrevistados ao Bolsa Família e a “outros programas sociais”, mas inclui outros benefícios sociais como aposentadoria, pensão, seguro desemprego e Benefício de Prestação Continuada (BPC), além de rendimentos do trabalho, aluguel, pensão alimentícia, mesada, doação, rendimentos financeiros e outros. Assim como na seção anterior, não foi considerada a renda de cartão ou tíquete de transporte ou alimentação.

Além de estimar o valor da RDPC antes e depois das transferências vigentes em novembro de 2021, foram simulados três programas sobre a mesma base:

- 1) AB com piso de R\$ 400: substituiu-se por R\$ 400 a renda individual proveniente de programas sociais (BF + outros programas sociais) quando esta era positiva, mas inferior a R\$ 400.

⁶ A meta adotaria o padrão internacional de considerar a pobreza erradicada se fosse reduzida a menos de 3% na PNADC, de modo a admitir possíveis erros de medida, oscilações pontuais das rendas, entre outros eventos adversos.

- 2) AB com piso de R\$ 600: substituiu-se por R\$ 600 a renda individual proveniente de programas sociais (BF + outros programas sociais) quando esta era positiva, mas inferior a R\$ 600.
- 3) Programa alternativo (PA):⁷
 - a. Elegíveis: RDPC menor que PPC\$ 5,50/dia antes das transferências
 - b. Benefício básico: 35% do que falta para PPC\$ 5,50/dia per capita
 - c. Adicional por menor de idade (0-17 anos): PPC\$ 1,30/dia por menor

Note-se que 35% de PPC\$ 5,50 é igual a PPC\$ 1,925. Assim, mesmo para um domicílio sem renda alguma antes das transferências e sem menores de idade, o benefício per capita seria de PPC\$ 1,925, o suficiente para evitar que seus moradores permanecessem sob a linha de PPC\$ 1,90 que baliza a meta internacional de erradicação da pobreza. Se o programa conseguisse alcançar todos os elegíveis, inclusive aqueles que caem temporariamente na pobreza por apenas um mês, a meta 1.1 dos ODS seria cumprida no Brasil.

Essa cobertura perfeita, sem erros de exclusão, é um objetivo certamente muito mais fácil de enunciar e simular no computador do que de cumprir na prática. A simulação é feita, simplesmente, como se isso fosse alcançado, para que seja possível apreciar os efeitos dessa conquista a ser buscada. Para estimular que isso aconteça, propõe-se um conjunto de ações não incluídas na simulação:

⁷ O PA simulado tem características comuns a outras propostas em debate e a políticas já experimentadas em diferentes contextos. O objetivo deste exercício é simplesmente quantificar os potenciais custos e benefícios de um possível desenho alternativo para os critérios e parâmetros das transferências sociais e, então, compará-los aos do AB com e sem pisos simulados sobre a mesma base.

Outros aspectos do PA proposto, não incluídos na simulação

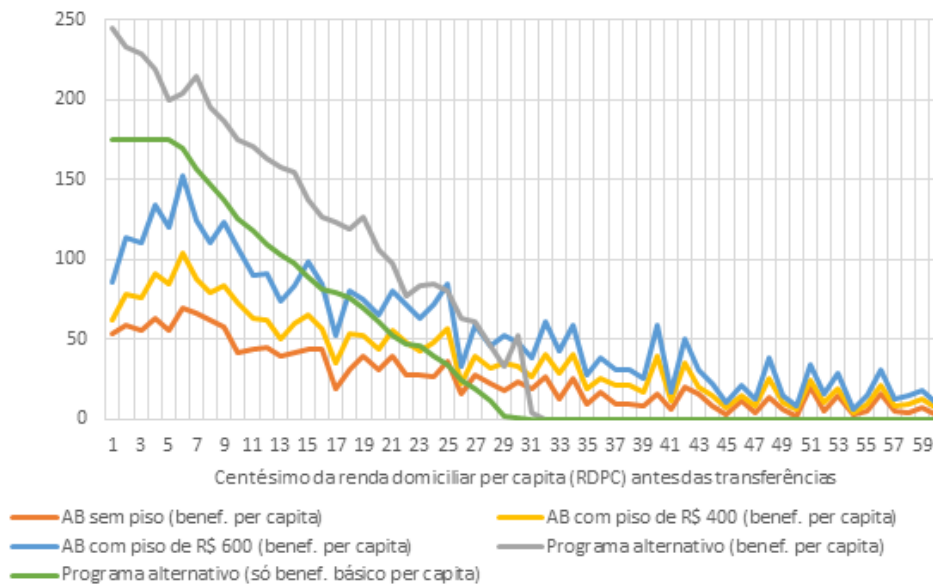
- a) Condicionalidades de saúde e educação (somente) para o adicional por menor de idade.
- b) Visitas semestrais para atualização cadastral e de um plano para a família superar a pobreza.
- c) Em caso de superação da pobreza, são mantidos mais seis pagamentos mensais.
- d) Após o jovem completar 18 anos, recebe mais seis pagamentos mensais.
- e) Em caso de fraude, a exclusão do programa é imediata.
- f) Atualização anual das cotas de benefícios a distribuir por município usando cadastros, Censo 2022 e estimativas da PNADC por estrato geográfico.
- g) Bônus anual para agentes sociais por baixo erro de exclusão na unidade da federação (UF) segundo a PNADC.
- h) Acesso dos beneficiários a uma poupança remunerada com a mesma taxa de juros utilizada na Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF), atrelada à Selic.
- i) Acesso dos beneficiários a microcrédito produtivo orientado:
 - Desconto com a taxa da DIRPF;
 - Somente para financiar investimento produtivo, com recibo e justificativa associada a uma atividade profissional;
 - Valor não consignável: o necessário para consumo de PPC\$ 1,90 per capita por todos os moradores do domicílio em todos os meses.
 - Prazo máximo de seis meses.
- j) Reajuste anual da linha de elegibilidade (inicialmente de PPC\$ 5,50) e do benefício ao menor de idade (inicialmente de PPC\$ 1,30) segundo a maior entre duas taxas:
 - inflação pelo IPCA no ano anterior;
 - crescimento nominal do PIB per capita no ano anterior + 0,2% até 2030.

Associar o reajuste ao PIB per capita é uma forma de reconhecer um conceito de pobreza relativa, que evolui conforme os recursos da sociedade, como parâmetro das privações a serem combatidas, mesmo que o ponto de partida mínimo seja uma linha internacional de pobreza absoluta que os países se comprometeram a erradicar. Os 0,2% adicionais permitem que o benefício tenda a aproximar progressivamente a renda dos mais pobres à média, o que é compatível com a meta 10.1 dos ODS e com o objetivo fundamental de reduzir as desigualdades sociais inscrito na Constituição brasileira. Ao mesmo tempo, os 0,2% devem permitir que o custo do programa diminua em percentual do PIB, já que a população do país (denominador do PIB per capita) ainda deve crescer de 0,5% a 0,6% ao ano de 2022 até 2030 e 0,3% ao ano nos oito anos seguintes segundo as projeções mais recentes (IBGE, 2018; UN, 2022).

Definidos o desenho do programa e o que foi incluído nas simulações ou não, é possível passar aos resultados encontrados. A Figura 6 mostra quanto cada centésimo da distribuição pré-transferências é beneficiado por cada programa. O PA, se puder ser perfeitamente focalizado como na simulação, é o que mais beneficia os 24% mais pobres. Por outro lado, o PA só transfere algum valor aos 30,1% mais pobres, pois essa é a proporção de pobres pré-transferências sob a linha de PPC\$ 5,50 utilizada como critério de elegibilidade.

Já o AB com piso de R\$ 600 é o que mais beneficia o 25º, o 28º, o 29º e todos os centésimos a partir do 31º. O AB com piso de R\$ 400 também é suficiente para superar o benefício do PA ao 29º centésimo e a todos a partir do 31º. O AB sem piso só supera o PA a partir do 31º centésimo.

Figura 6 – Transferências per capita, por centésimo da RDPC antes das transferências

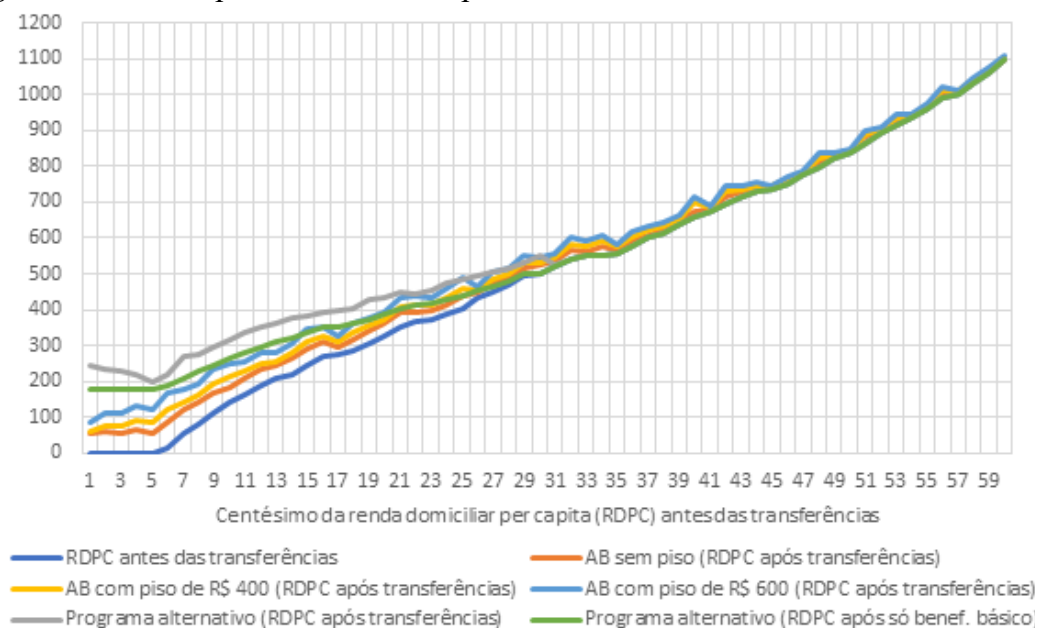


Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

A Figura 7 apresenta a RDPC resultante de cada centésimo após cada um dos benefícios simulados ser somado à RDPC pré-transferências. Aos 5% mais pobres, que têm renda zero antes das transferências, o PA somente com benefício básico transfere exatamente o mesmo valor, de 35% da linha de elegibilidade e essa passa a ser toda a renda desse grupo. Como o PA completo inclui adicionais aos menores de idade e, entre os domicílios de renda zero, foram considerados mais pobres os que tivessem mais

moradores (em geral, mais crianças e adolescentes), os cinco primeiros décimos são os únicos em que a RDPC após o PA é maior para quem foi alocado mais à esquerda. Enquanto o benefício básico é sempre decrescente com a RDPC pré-transferências, o adicional aos menores de idade é o único fator que desfaz a monotonicidade do PA e da RDPC após seu recebimento. Em outras palavras, as únicas “ultrapassagens” em relação às situações prévias que o PA promove são em favor dos menores de idade.

Figura 7 – RDPC após transferências, por centésimo da RDPC antes das transferências



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

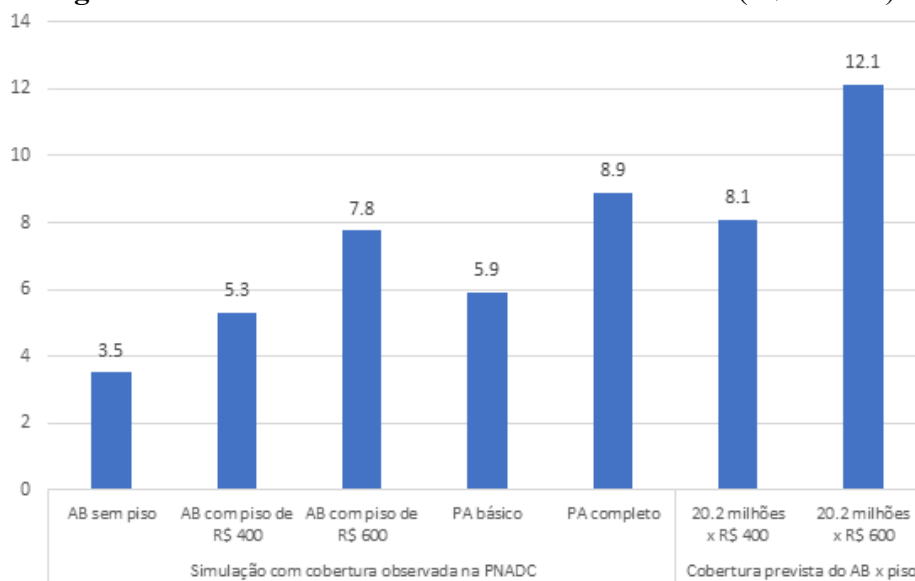
Os custos totais mensais das transferências simuladas a partir da PNADC são apresentados na Figura 8. As duas últimas colunas à direita representam o produto da cobertura anunciada do AB a partir de agosto de 2022, após ampliação determinada pela EC 123, por cada um dos pisos já adotados no programa. Supondo que a cobertura seja igual à anunciada e todos recebam exatamente o piso, nunca mais do que ele, o esperado seriam transferências mensais totais de R\$ 8,1 bilhões com o piso de R\$ 400 e 12,1 bilhões com o piso de R\$ 600. Esses valores são bem maiores que os respectivos custos mensais simulados do AB com piso de R\$ 400 (R\$ 5,3 bilhões) e do AB com piso de R\$ 600 (R\$ 7,8 bilhões) usando a PNADC.

Entre as simulações com a PNADC, o PA completo é o mais custoso (R\$ 8,9 bilhões mensais), mas esse valor ainda é menor que o do AB com piso de R\$ 600 quando se considera a cobertura real anunciada (R\$ 12,1 bilhões). Já o PA básico, sem o

adicional por menor, custa menos (R\$ 5,9 bilhões) do que o AB com piso de R\$ 600 simulado na PNADC.

O Programa Alternativo (PA) custa R\$ 8,9 bilhões por mês, contra R\$ 12,1 bilhões do Auxílio Brasil (AB) com piso de R\$ 600 caso 20,2 milhões de famílias recebam exatamente o piso. Quando se troca o AB com piso de R\$ 600 pelo PA, a pobreza sob a linha de PPC\$ 5,50/dia fica inalterada (26,2%), mas a pobreza sob PPC\$ 3,20/dia cai de 12,7% para 8,2% e a pobreza sob PPC\$ 1,90/dia é erradicada, caindo de 6,1% para 0,0%.

Figura 8 – Custo mensal simulado das transferências (R\$ bilhões)



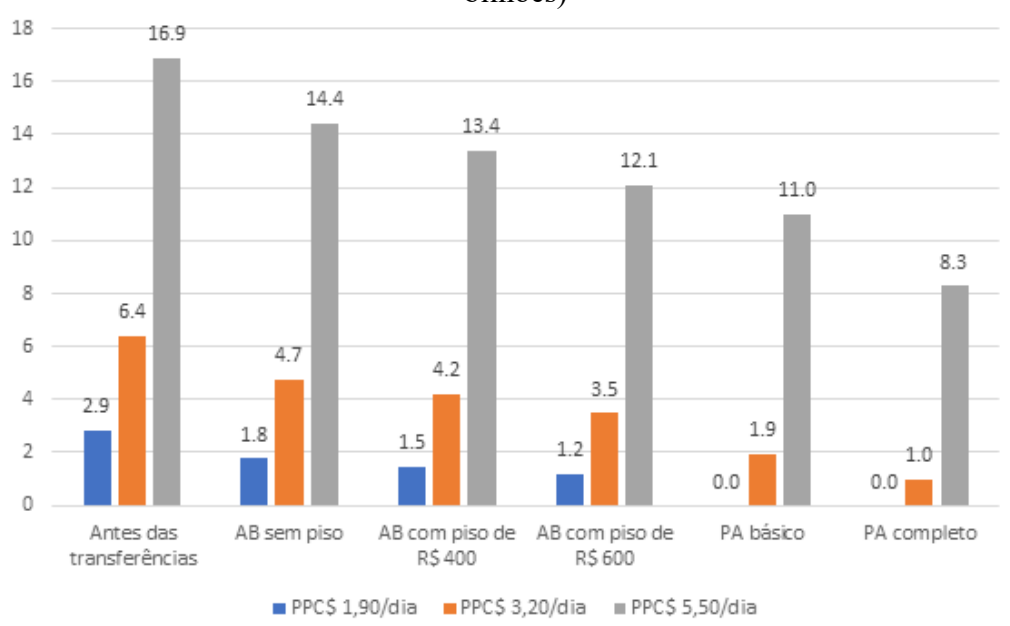
Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

Quanto aos efeitos simulados dos programas sobre a pobreza, a Figura 9 aponta quantos bilhões de reais mensais faltariam para, com transferências perfeitamente focalizadas, erradicar a pobreza sob cada linha internacional em cada cenário simulado. O PA básico – por construção, ao menos em tese – é suficiente para zerar a pobreza da meta 1.1 dos ODS. É também o que faz faltar menos para que todos superem as duas linhas de pobreza mais altas, porque as transferências se concentram abaixo das linhas, sem beneficiar os não pobres. Partindo do AB com piso de R\$ 600, o PA completo faz o custo remanescente para erradicar a pobreza sob PPC\$ 5,50 cair de R\$ 12,1 bilhões para R\$ 8,3 bilhões mensais.

A superação das duas linhas mais altas dependerá, em todos os cenários, da trajetória de crescimento das rendas pré-transferências dos mais pobres, com destaque

para os rendimentos do trabalho. A linha internacional de pobreza mais extrema e absoluta, entretanto, já poderia ser vencida rapidamente por todos somente com a melhor focalização dos recursos do PA básico, seja qual for o crescimento nos próximos anos ou seu desejado caráter pró-pobre.

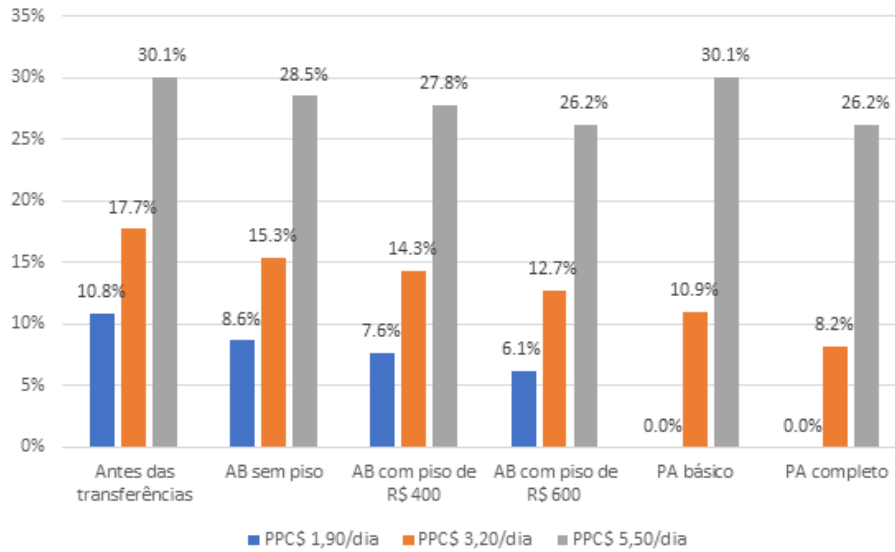
Figura 9 – Custo mensal restante para zerar a pobreza sob cada linha internacional (R\$ bilhões)



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

A Figura 10 explicita o que ocorre com as proporções de pobres em cada cenário simulado. Além de erradicar a pobreza sob PPC\$ 1,90, o PA também reduz a pobreza sob PPC\$ 3,20 em relação ao AB com piso de R\$ 600, mas mantém a proporção de pessoas com menos de PPC\$ 5,50 observada antes das transferências. Quando se adiciona o benefício aos menores de idade, o PA completo passa a empatar com o AB mais generoso na pobreza de PPC\$ 5,50 e a pobreza sob PPC\$ 3,20 cai ainda mais.

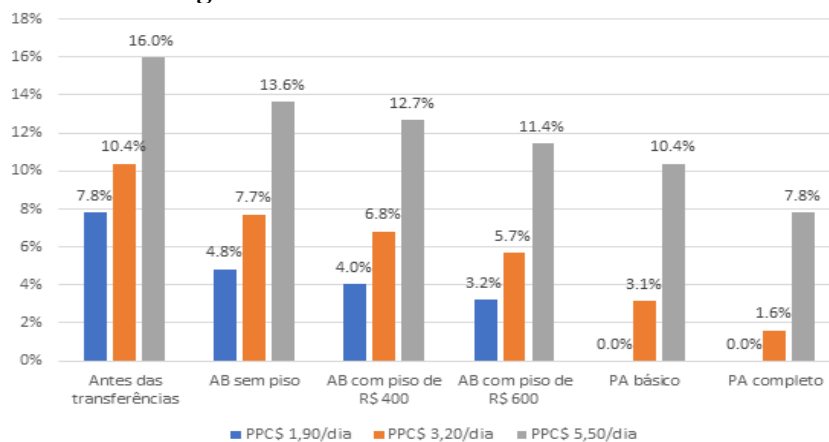
Figura 10 – Proporção de pobres sob linhas internacionais



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

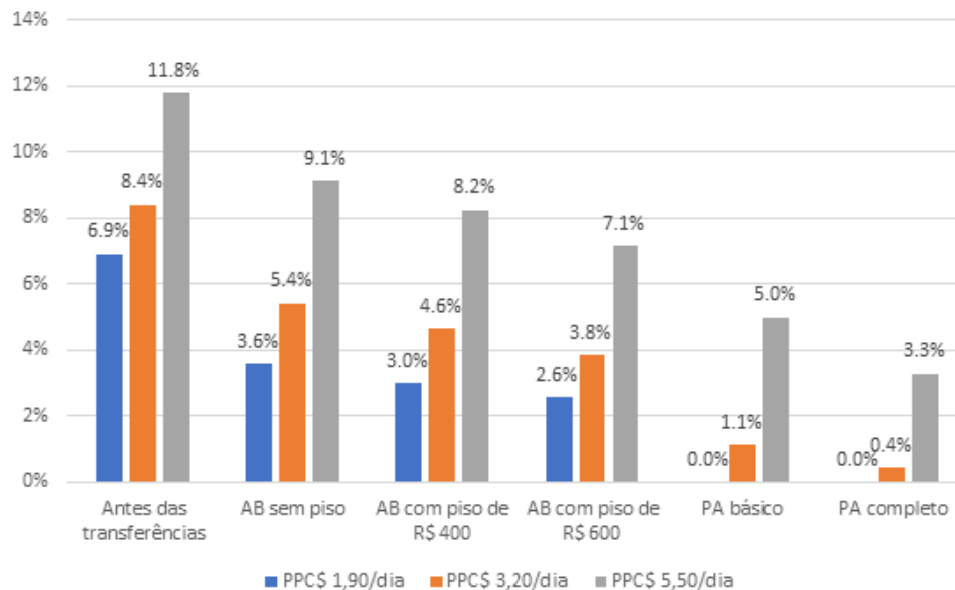
Embora a proporção de pessoas sob a linha de PPC\$ 5,50/dia não mude com o PA, as que permanecem pobres ficam mais próximas de superar essa linha. Partindo do AB com piso de R\$ 600 para o PA completo, o hiato de pobreza (P1) sob PPC\$ 5,50/dia cai de 11,4% para 7,8% e a severidade da pobreza (P2) cai de 7,1% para 3,3% (Figuras 11 e 12). Isso acontece porque os mais pobres recebem benefícios maiores. Isso é feito, entretanto, sem extinguir o incentivo para que as pessoas obtenham e reportem mais renda antes das transferências, pois cada real ganho no mercado reduz o benefício em apenas 35 centavos. O benefício a menores de idade reduz a distância entre sua renda média e a dos maiores, bem como a concentração da pobreza entre crianças e adolescentes (Figura 13).

Figura 11 – P1 sob linhas internacionais



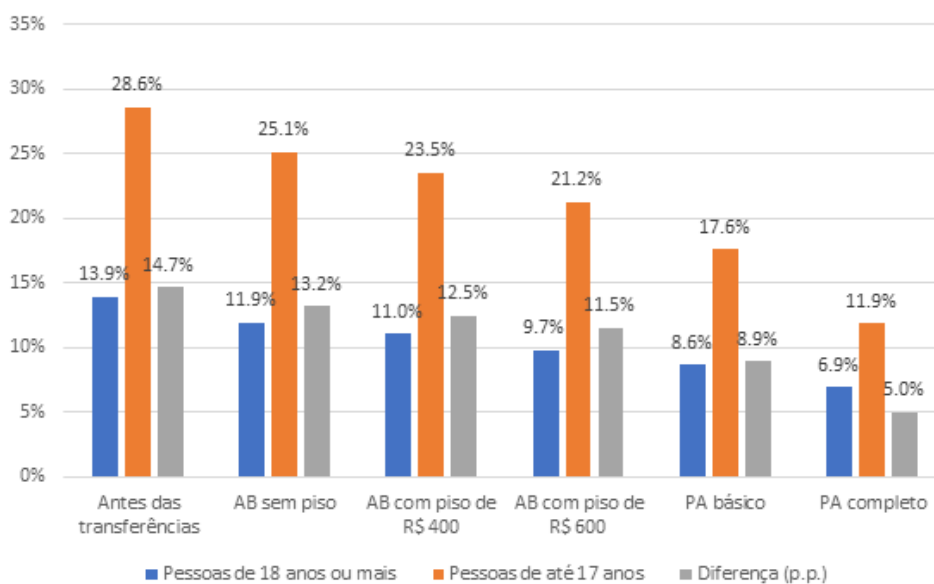
Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

Figura 12 – P2 sob linhas internacionais



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

Figura 13 – Proporção de pobres sob a linha de PPC\$ 3,20/dia: maiores e menores de idade



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

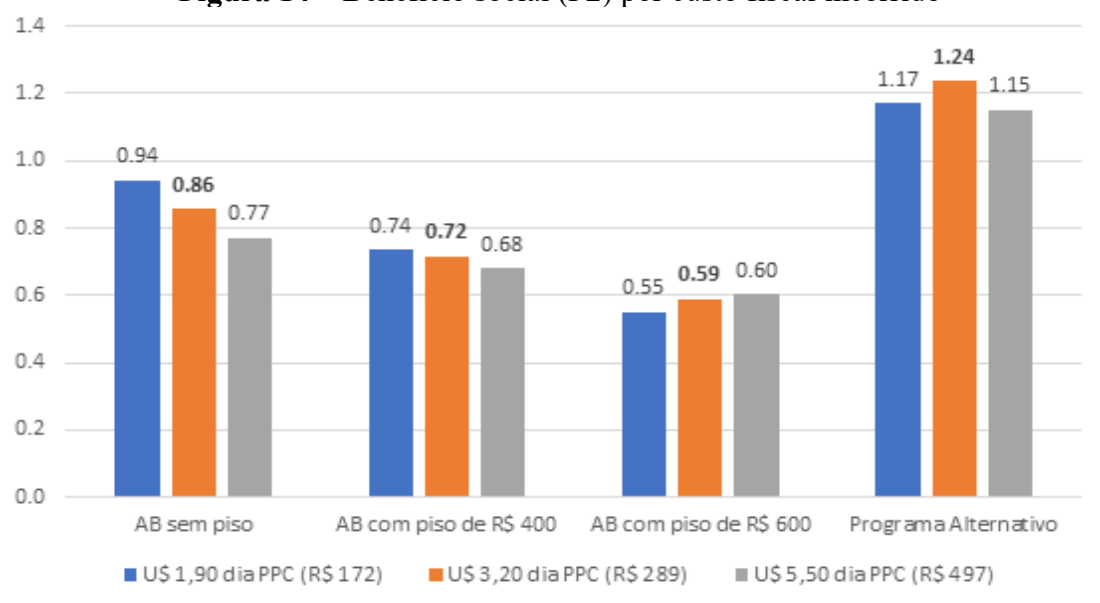
A fim de sintetizar os efeitos exercidos nos vários cenários de transferência de renda discutidos, trabalhamos com os dois lados da moeda, as cifras dos custos fiscais e a efigie da redução da pobreza. Mais especificamente, usamos a relação benefício/custo captada pela redução da pobreza obtida em pontos percentuais a partir de cada programa sobre o respectivo custo fiscal incorrido. Assim temos como medida síntese o impacto

médio de cada unidade monetária na transferência de renda sobre a mudança na pobreza.

Privilegiamos na análise a medida de pobreza apelidada de P2 por levar em conta não só a intensidade da pobreza como a desigualdade entre os pobres o que a torna uma medida mais apropriada como meta social. O P2 confere mais peso aos mais pobres dos pobres, e esta prioridade independe da linha de pobreza adotada na sua aferição, conferindo continuidade à análise das simulações. Para cada programa, todos os cálculos são apresentados para as três linhas de pobreza internacionais. Usamos aqui a linha intermediária de PPC\$ 3,20/dia como centro da análise junto com a medida P2.

É interessante construir passo a passo a relação resumo usada. Senão vejamos: sob o programa alternativo básico, a medida de pobreza aqui usada (P2) cai de 8,4% para 1,1%. Esta queda de 7,3 pontos percentuais de miséria custaria R\$ 5,9 bilhões mensais. Ou seja, cada bilhão de reais gasto mensalmente gera em média 1,24 pontos percentuais de queda de pobreza (P2), como destaca a Figura 14. Já no caso do AB com piso de R\$ 600, o impacto de cada bilhão de recursos é 0,59, ou seja, 52,3% menor, pois este último programa custa R\$ 1,9 bilhões a mais e a pobreza cai 2,7 pontos percentuais menos.

Figura 14 – Benefício social (P2) por custo fiscal incorrido



Fonte: Simulação com base mensalizada de nov/2021 da PNADC/IBGE.

Há perda de efetividade quando passamos do AB inicial (0,85) para suas versões com pisos de R\$ 400 (0,72) e de R\$ 600 (0,59). Entretanto, os últimos dois programas do minam os três primeiros, pois trabalham com o conceito de renda domiciliar per capita e não renda domiciliar total. Esse critério do PA é mais sintonizado com o conceito de pobreza, assim como busca os mais pobres, dando mais recursos a quem tem mais carências.

3. CONCLUSÕES

Além de prosperidade e igualdade, estabilidade é outro atributo fundamental para o bem-estar social em falta no Brasil. Em março de 2020, a pandemia atingiu desproporcionalmente as vidas e as rendas dos mais pobres, de forma imprevista e em magnitude e prazo que não podiam ser vislumbrados à época. A resposta com o Auxílio Emergencial (AE) foi um volume de transferências sem precedentes e praticamente despreocupado com foco, o que se baseou no entendimento correto de que errar por excesso seria melhor do que por falta diante do imponderável naquele momento. Um déficit fiscal extraordinário seria inescapável por algum tempo, como vários países concluíram rapidamente.

Dois anos e meio depois daquele primeiro impacto, improvisar e errar duplamente, por excesso e falta, não é mais defensável. Antes da pandemia, havia clara necessidade de ampliar os recursos para combate à pobreza enquanto estes eram reduzidos em termos reais. O AE multiplicou a escala da fronteira de possibilidades e tornou politicamente improvável o retorno ao nível insuficiente das transferências pré-pandêmicas, mas eliminou qualidades importantes da política social anterior.

Após embates entre Congresso e equipe econômica, o AE chegou a pagar a mães sem renda formal detectável e com um filho mais do que o salário mínimo recebido por mães que não puderam parar de trabalhar, com muitos filhos e renda per capita menor. O que talvez fosse justificável por alguns meses seria insustentável por anos. Recuos e ajustes precisaram ser feitos, mas o improvisado prevaleceu. O resultado, desnecessário, foi a submissão dos brasileiros mais vulneráveis a uma montanha-russa de privações, com oscilações amplificadas por sucessivas altas e quedas no volume de transferências, sem foco nos mais pobres.

O AE foi interrompido justamente no primeiro trimestre de 2021, quando o Brasil enfrentou a mais letal onda de covid-19, que interrompeu a recuperação do mercado de trabalho. Ao mensalizar os dados da PNADC, este artigo explicita como aquele período foi decisivo para que a pobreza anual em 2021 fosse a maior do último decênio. Também demonstra que, mesmo no fim da série disponível – em novembro de 2021, quando o Auxílio Brasil (AB) substituiu o Bolsa Família (BF) e o AE – a pobreza mensal ainda era mais alta do que a observada em igual mês de qualquer um dos últimos dez anos.

Em 2022, o ciclo eleitoral dos gastos sociais também amplificou sua escala com a instituição do AB de R\$ 600 a ser pago de agosto a dezembro, com as eleições marcadas para outubro. A partir de janeiro de 2023, se mantido o que prevê a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o programa deve retornar ao piso pré-eleitoral de R\$ 400. Políticos de todas as matizes, candidatos a cargos executivos e legislativos em disputa, ficam estimulados a prometer, no mínimo, a manutenção dos pagamentos correntes e apontar nos adversários a intenção de reduzi-los. Sobra pouco espaço para discutir o imprescindível: a necessidade de alocar melhor os recursos da política recente, que também beneficia pessoas acima de qualquer linha de pobreza, desperdiçando recursos mais do que suficientes para erradicar a pobreza extrema e reduzir desigualdades.

A política atual de transferir um valor fixo por família (ou por adulto, dado que o tamanho das famílias parece diminuir no Cadastro Único em resposta aos incentivos) penaliza as famílias mais numerosas e aprofunda a persistente concentração da pobreza entre crianças e adolescentes. Esse déficit de cobertura em famílias com “pouco título de eleitor per capita” precisa voltar a ser combatido com políticas sociais que vejam os mais pobres em primeiro lugar.

A partir da cobertura inicial do AB observada na base mensalizada de novembro de 2021, simula-se o efeito dos pisos de R\$ 400 e R\$ 600 e de um Programa Alternativo (PA) com focalização perfeita. Com 74% dos recursos mensais gastos na versão do AB adotada em agosto de 2022, é possível reduzir de 6,1% para zero a proporção de brasileiros sob a linha internacional que baliza a meta da Organização das Nações Unidas (ONU) para erradicar a extrema pobreza do mundo. O PA proposto transfere mais a quem é mais pobre sem extinguir o incentivo para que se obtenha e reporte mais

renda, pois cada real ganho no mercado reduz o benefício em apenas 35 centavos. Um adicional a menores de idade – este, sim, com condicionalidades – reduz a concentração da pobreza entre crianças e adolescentes.

O PA custa R\$ 8,9 bilhões por mês, contra R\$ 12,1 bilhões do AB com piso de R\$ 600 caso 20,2 milhões de famílias recebam exatamente o piso. Quando se troca o AB com piso de R\$ 600 pelo PA, a pobreza sob a linha de PPC\$ 5,50/dia fica inalterada (26,2%), mas a pobreza sob PPC\$ 3,20/dia cai de 12,7% para 8,2% e a pobreza sob PPC\$ 1,90/dia é erradicada, caindo de 6,1% para 0,0%.

Embora a proporção de pessoas sob a linha de PPC\$ 5,50/dia não mude, as que permanecem pobres ficam mais próximas de superar essa linha. O custo remanescente para erradicar a pobreza sob essa linha com focalização perfeita cai de R\$ 12,1 bilhões para R\$ 8,3 bilhões mensais. O hiato de pobreza (P1) sob PPC\$ 5,50/dia cai de 11,4% para 7,8% e a severidade da pobreza (P2) cai de 7,1% para 3,3%.

Em uma análise de benefício/custo, encontra-se que, cada bilhão de reais gasto mensalmente gera em média 1,24 pontos percentuais de queda de pobreza (P2) sob PPC\$ 3,20/dia no caso do PA básico. Já no AB com piso de R\$ 600, o impacto de cada bilhão de recursos é 0,59, ou seja, 52,3% menor, pois este último programa custa R\$ 1,9 bilhões a mais e a pobreza cai 2,7 pontos percentuais menos.

Este artigo deixa, portanto, algumas mensagens importantes. A primeira é a utilidade de dados mensais sobre todas as rendas, o que o IBGE pode prover a todos com suas pesquisas. A segunda é que a pobreza mensal variou excessivamente nos últimos anos. Se o AE teve inicialmente o mérito de ampliar a destinação de recursos às transferências sociais não contributivas, suas versões posteriores foram ajustadas de modo pouco cuidadoso. Assim, a terceira mensagem deixada por este artigo é que seria possível destinar muito melhor os recursos agora disponíveis para o combate à pobreza, sendo factível inclusive fazer mais com menos.

Com os recursos empregados atualmente ou uma fração deles, é imperativo priorizar a erradicação da pobreza sob a linha internacional de PPC\$ 1,90, que baliza a meta 1.1 dos ODS. Essa é uma meta que pode vir a ser alcançada em pouco tempo com um desenho apropriado de benefícios e empenho na melhoria dos processos cadastrais. Melhor do que cumprir uma meta acordada com o mundo seria atingir um objetivo

fundamental que o país propôs a si mesmo na Constituição de 1988, garantindo a todos os brasileiros uma proteção efetiva contra a pobreza.

REFERÊNCIAS

HECKSHER, M. **Valor impreciso por mês exato: microdados e indicadores mensais baseados na Pnad Contínua**. Nota Técnica Disoc, n. 62, abril de 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da população: Brasil e unidades da federação: revisão 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

MERFELD, J. D.; MORDUCH, J. **Poverty at High Frequency**. July 24, 2022.

NERI, M. **Mapa da nova pobreza**. FGV Social, junho de 2022. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>>.

NERI, M.; HECKSHER, M. **A montanha-russa da pobreza**. FGV Social, junho de 2022. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/PobrezaMensal>>.

UN – United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Population Prospects 2022**, Online Edition, 2022.

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.

A VOLTA DA FOME NO BRASIL

Clician do Couto Oliveira¹

Resumo: O artigo faz um balanço da situação de segurança alimentar no Brasil, em especial nas últimas duas décadas, quando o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional articulou várias políticas. Essas ações do poder público mudaram a condição de fome estrutural brasileira durante o século XX. Em seguida, o texto avalia o impacto da pandemia de COVID-19 sobre a segurança alimentar no Brasil, apresentando alguns indicadores de monitoramento. Assim, em 2020, quando se instalou a crise sanitária, a insegurança alimentar já havia aumentado no Brasil e políticas de combate já haviam sofrido redução de recursos financeiros. Além do aumento da fome, são evidências do desmonte: (i) a não convocação do CONSEA; (ii) a transferência da responsabilidade elaboração da política; e, (iii) a redução orçamentária de vários programas. Estas são fruto da decisão deliberada dos governos após 2015 de reorientar as ações do Estado.

Palavras-chave: fome; insegurança alimentar; Brasil.

THE RETURN OF HUNGER IN BRAZIL

Abstract: The article summarizes the food security situation in Brazil, especially in the last two decades, when the National Plan for Food and Nutrition Security articulated several policies. These government actions changed the condition of Brazilian structural hunger during the 20th century. The text then assesses the impact of the coronavirus pandemic on the food security situation in Brazil, presenting some monitoring indicators. Thus, in 2020, when the COVID-19 crisis took hold, food insecurity had already increased in Brazil and its policies had already suffered from the reduced financial resources. It is noteworthy that the evidence of the dismantling, as a deliberate decision to reorient the State's actions, is, in addition to the increase in hunger: (i) the non-convening of CONSEA; (ii) the transfer of responsibility for the drawing up policies; and (iii) in the budget reduction of several programs. These are the result of the deliberate decision of governments after 2015 to reorient State actions

Keywords: hunger; food insecurity; Brazil.

INTRODUÇÃO

A compreensão da fome como problema social conta com um conjunto de indicadores que expressam o caráter multifacetado do tema, além das várias pesquisas qualitativas nas áreas social, econômica e de saúde. O presente texto propõe relatar a desarticulação, a partir de 2015, dos programas que anteriormente compunham as ações

¹ Conselheira CORECON-RJ, servidora do IBGE e doutora em Economia pela UFF

A autora é servidora do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o qual é isento de qualquer responsabilidade pelas opiniões, informações, dados e conceitos analíticos neste texto, que são de responsabilidade exclusiva da autora.

públicas de garantia de segurança alimentar para a população. Também pretende analisar alguns indicadores disponíveis que assinalam o aumento acentuado do número de pessoas em situação de insegurança alimentar no Brasil durante a pandemia de COVID-19. A desarticulação das políticas públicas que compunham o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional agravou o impacto da pandemia nas condições de vida dos brasileiros.

Importante ressaltar que a quantificação de problemas sociais e econômicos auxilia em sua visibilidade nos campos acadêmico, político e ideológico. E, como as sociedades se alteram com o tempo, as metodologias para mensuração precisam constantemente se aprimorar e se adequar, abarcando diferentes aspectos da vida cotidiana das pessoas e das sociedades nas quais vivem.

Além dos debates para adequações e refinamentos contínuos necessários nas pesquisas quantitativas, sublinha-se que esses processos são permanentemente permeados por disputas políticas, tanto na definição de metodologias quanto na interpretação de seus resultados. Por essas razões, relatos e análises auxiliados por números devem ser apresentados considerando-se a perspectiva histórica.

Para ilustrar esse ponto, ressalta-se que a avaliação quantitativa da fome e de seus determinantes passaram a ter espaço nas agendas de pesquisas e políticas principalmente na segunda metade do século XX, pelo reconhecimento da fome como problema social no pós Segunda Guerra. Nesse contexto, criou-se o sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Em 1948, *A Declaração Universal dos Direitos Humanos* destacou a importância do acesso a uma alimentação adequada (DHAD), ao proclamar que “Toda pessoa tem direito uma vida adequada que lhe assegure, assim como sua Família, a Saúde e o Bem-estar e, em especial, a Alimentação”. O reconhecimento desse direito no fórum das Nações Unidas baseou-se na compreensão da relação causal entre a fome e as desigualdades socioeconômicas.

A fome, em primeiro lugar, é retratada pela condição física das pessoas medida por estatísticas antropométricas. De fato, a desnutrição é a consequência da fome que mais chama atenção. Seu principal sintoma é a magreza causada por ingestão insuficiente de alimentos. Porém, os debates e as pesquisas realizados pelo DHAD indicaram que, com o passar do tempo, pessoas sem problemas de peso ou obesas também podem ter má-alimentação e consumir produtos não saudáveis. Ao final do

século XX, então, apresenta-se como problema de saúde pública pessoas com sobrepeso e/ou malnutridas; de tal forma que o perfil nutricional e dados qualificados sobre consumo e hábitos alimentares também se tornaram relevantes dentro do conceito mais amplo de segurança alimentar.

O conceito Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi apresentado em 1996, no *Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, e compreende “o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome” e a percepção do indivíduo sobre sua experiência de acesso e consumo de alimentos. Assim, a segurança alimentar existe quando as pessoas possuem, a todo momento, acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos que satisfazem as necessidades energéticas diárias e preferências alimentares dos indivíduos, garantindo uma vida ativa e saudável. Em contrapartida, a “insegurança alimentar é um processo progressivo, que é gerenciado por meio de táticas no nível domiciliar e individual de maneira distinta, sendo que no geral, os adultos começam a pular refeições ou diminuir porções de alimentos para depois as crianças começam a passar por essa experiência, ou seja, uma situação ainda mais grave no âmbito familiar.” (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011)

As situações “intermediárias”, entre estar alimentado e os flagelos registrados nos anos 1980, também possuem manifestações nas condições de saúde das pessoas. O detalhamento conceitual expressa a natureza multifacetada desta condição social. De acordo com a FAO², as dimensões principais do DHAD e da SAN são: (i) disponibilidade física aos alimentos; (ii) acessibilidade física e econômica; (iii) aproveitamento nutricional dos alimentos; (iv) estabilidade temporal das três dimensões anteriores. De maneira que deficiência ou crise em uma ou mais dessas dimensões pode redundar na insegurança alimentar. (ORGANIZACIÓN..., 2011)

A disponibilidade física aos alimentos se refere à produção e oferta, ou seja, produção nacional, importações, estoques e ajuda alimentar, descontados das perdas pós-colheita e das exportações. A acessibilidade física e econômica faz alusão ao fato de que a produção de alimentos em si não é suficiente se não há ações que garantam sua

² Internacionalmente, desde que foi criada, a FAO tem a responsabilidade de monitorar o estado da situação da alimentação no mundo para habilitar a comunidade internacional a agir apropriadamente para garantir o direito universal a alimentação adequada universal. A divisão de estatística da FAO tem estado no *front* dos esforços para o desenvolvimento dos métodos e instrumentos de dados e disseminação de informações para responder à demanda pelo monitoramento da segurança alimentar efetiva.

distribuição à população, em particular aos mais vulneráveis. Há de se garantir, por meio da ação do Estado, a segurança alimentar nos domicílios. Entre os fatores de acessibilidade, encontram-se frequentemente questões relacionadas a renda e gastos.

O princípio da acessibilidade é, em algumas formulações do conceito de SAN, estendido aos meios de produção (terra, água, conhecimento, tecnologia, insumos etc.) e inclui o controle destes como dimensão do DHAD (SEGURIDAD..., 2011). Essa ampliação se justifica tendo em vista que a falta de acesso e controle é frequentemente a causa da insegurança alimentar e pode ter uma origem física (quantidade insuficiente de alimentos devido a vários fatores, como o isolamento da população, falta de infraestrutura...) ou econômica (ausência de recursos financeiros para comprar a preços elevados ou rendas baixas).

A dimensão do aproveitamento nutricional está ligada claramente ao âmbito do diagnóstico. Ingerir energia e nutrientes suficientes é resultado de boas práticas de saúde e alimentação, da correta preparação dos alimentos, da diversidade de dieta e da boa distribuição de alimentos dentro dos domicílios. Se esses fatores são combinados com a boa utilização biológica dos alimentos consumidos, obtém-se a condição nutricional dos indivíduos. A utilização biológica se refere aos resultados da ingestão e absorção individual dos alimentos. A inadequada utilização biológica pode ter como consequência a desnutrição e/ ou a má nutrição.

A dimensão da estabilidade temporal problematiza os contextos que exigirão atuação de políticas públicas, pois se refere em particular as soluções em situações transitórias de insegurança alimentar cíclicas ou sazonais associadas aos períodos de safra, tanto pela falta de alimento em determinados períodos do ano como pelo acesso a recursos de populações dependentes de certos cultivos, ou ainda por condiciones climáticas adversas (como secas e inundações), instabilidades políticas ou fatores econômicos (o desemprego, aumento do preço dos alimentos).

Após essa breve descrição do caráter multifacetado do DHAD e da garantia de SAN, aponta-se que a partir desses princípios são elaborados e refinados indicadores, como aproximação empírica da questão, para monitorar a efetiva proteção da vida digna. Nesse caso, pode-se citar o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável – que estabeleceu um conjunto de metas que expressam a garantia de acesso a alimentos saudáveis até 2030. A primeira meta do ODS 2 (2.1)

compreende, “Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano”³. Essa meta possui, como indicadores de monitoramento, a Prevalência de subalimentação e a Prevalência de insegurança alimentar que são associados a dimensão da acessibilidade da população aos alimentos. Há amplo conjunto de indicadores para acompanhamento das condições de saúde da população, entretanto, pode-se inferir que esses dois foram considerados indispensáveis no acompanhamento da questão nos diferentes países.

Os graus mais graves da segurança alimentar, conforme assinalado pelo conceito de SAN, são mensurados pela segunda meta do ODS 2 (2.2). Essa meta proclama acabar, até 2030, “com todas as formas de má-nutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas”. Para esses objetivos, os indicadores são as prevalências de atrasos no crescimento e de má nutrição nas crianças com menos de 5 anos de idade e prevalência de anemia em mulheres de 15 a 49 anos, segundo estado de gravidez. São medidas claramente obtidas e abordadas pelas áreas de saúde e abordando a SAN pela faceta do aproveitamento e utilização dos alimentos na condição física dos indivíduos.

Ressalta-se, em segundo lugar, que a fome não vem sozinha e, atualmente, não é o único indicativo de insuficiência de alimentos para manutenção de uma vida saudável. A fome em particular está positivamente correlacionada à desigualdade econômica-social. Além disso, o monitoramento de qualquer temática social, em particular o do DHAD, deve ser acompanhado por um sistema de indicadores que reflitam o bem-estar coletivo. Nesse vasto conjunto de possibilidades, pode-se identificar fatores correlacionados e determinantes da insegurança alimentar como as condições do ambiente em que o indivíduo está inserido, hábitos alimentares, condições de habitação e saneamento, acesso à saúde e educação efetivas, além de questões econômico-financeiras.

No presente texto, prioriza-se a análise dos níveis de pobreza, do mercado de trabalho e da renda e inflação. E a escolha deveu-se a natureza mercantil da economia

³ Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=2>

brasileira, ou seja, deveu-se ao fato de que “o acesso diário aos alimentos [em economias mercantis] depende, essencialmente, de a pessoa ter poder aquisitivo, isto é, dispor de renda para comprar os alimentos.” (HOFFMANN, 1995) Acrescenta-se ao quadro econômico, a partir de 2015, reversão da institucionalização de políticas que possuíam como fundamento o combate da insegurança alimentar (programa de merenda escolar e de manutenção de estoques reguladores de alimentos), além da alteração do contexto político para a orientação de formulação de políticas públicas de modo geral. Outro fato de grande impacto foi a pandemia de COVID-19 que reorientou as decisões econômicas de todos os agentes (países reviram suas políticas de importação e exportação de alimentos, paralisação de cadeias de suprimento e de logísticas mundiais e locais, redução da atividade econômica, direcionamento de recursos para o combate da pandemia e para cuidado dos infectados etc.).

Tendo em vista a reversão da orientação das políticas públicas para combate a segurança alimentar que se deu a partir de 2015, o impacto da pandemia na condição de acesso à alimentação de grande parte da população brasileira e as condições de disponibilidade dos alimentos acelerou o grau e o nível de insegurança alimentar no País. Assim, a insegurança elevou seu grau e atingiu um número maior de pessoas, estava em elevação antes da pandemia e se acelerou após o início desse último evento. Para tanto, recupera-se a memória da história da fome como agenda de política no Brasil e se relembra que a estratégia de invisibilização por meio da indisponibilidade de informações estatísticas sobre o tema com tempestividade ou por falta de transparência nas ações do Estado em vigor na década de 1970.

Ingressa-se então na análise dos indicadores ligados direta e indiretamente a avaliação de segurança alimentar já citados, apontando a reversão dos ganhos sociais alcançados por meio de política pública antes de 2015. Depois há a avaliação da aceleração da situação de insegurança alimentar no período da pandemia. Por último, se recupera as decisões que implicaram a desinstitucionalização de uma política de segurança alimentar a partir de 2015 como expressão do ódio a luta contra fome pelos grupos que assumiram o poder.

1. RESGATE HISTÓRICO DA FOME COMO AGENDA PARA POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Durante o século XX, o debate público acerca da fome estrutural no Brasil foi marcado pelo livro “A Geografia da Fome” de 1946 de Josué de Castro, entre outros. Não se pode deixar de mencionar os inúmeros registros críticos nas artes como o quadro “Os Retirantes” de Candido Portinari (1944) e a “Farsa da boa preguiça” de Ariano Suassuna (1960) que abordam a exploração da pobreza em várias dimensões (assédio sexual e moral, exploração econômica etc.)⁴. E, desde então, várias ações foram empreendidas por movimentos sociais e pela sociedade civil pautando a questão da fome e essas iniciativas se intensificaram a partir da década de 80 do século XX. Para ilustrar esse processo, recorda-se a campanha da fraternidade de 1985 - “Pão para quem tem fome” - e projeto criado pelo Herbert de Souza, o Betinho, em 1994 – “Natal sem Fome”⁵.

Além dos registros jornalísticos e das mobilizações da sociedade civil para denunciar a carestia e a indigência no Brasil, houve, a partir dos anos 70 do século XX, importantes iniciativas de caráter acadêmico, em particular, para sua mensuração, buscando combater a invisibilização histórica do problema⁶. Os principais indicadores, nesse contexto, foram as estatísticas antropométricas. De fato, a desnutrição é o mais visível problema estrutural da fome, sendo o baixo peso causado por má alimentação⁷.

Para as discussões da década de 80 sobre a fome no Brasil, o Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF), realizado em 1974/75, trouxe informações detalhadas a respeito da subalimentação e da desnutrição. Apesar de realizada nos anos 1970, os resultados completos da pesquisa só foram conhecidos em 1985 durante o processo de abertura democrática. Segundo o estudo, 67,0% da população apresentava um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), sendo que se estimou a condição de desnutrição

⁴ Fala de Clarabela, mulher de Aderaldo, o casal mais rico da cidade “E se eu encontrasse um que ficasse só pela comida e pela roupa? Se for alguém que está morrendo de fome, e que, por isso, aceita tudo? Se for alguém cuja derrota representa sua vitória?” (SUASSUNA, 2013, pg. 214)

⁵ Memorial... (2022); Qual... (s.d.); Vasconcelos (2005); Rodrigues (2020); Estudo... (1978, 1976); Nossa... (2014).

⁶ Leme (2014); Peliano (1993).

⁷ No caso das crianças, há forte indicativo de desnutrição quando o peso não aumenta ou regride na curva de crescimento (relação peso e altura). Outro indicador associado a esse quadro clínico é a relação peso e idade. (A ALIMENTAÇÃO..., 2021)

energético-proteica em: (i) 46,1% dos menores de cinco anos; (ii) 24,3% dos adultos e idosos brasileiros do sexo masculino; e (iii) 26,4% do feminino. Sobretudo, o ENDEF reafirmou que a fome no Brasil é resultado da má distribuição de renda e, portanto, o estudo combateu a percepção ideológica que as pessoas passam fome por ignorância (FOME..., 1985).

Entre 1988 e 2000, observam-se lacunas na realização dos inquéritos populacionais de saúde e nutrição. Em 1989, foi realizada a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN) e, em 1996, a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS)⁸. Na década de 2000, a retomada da realização periódica de inquéritos nacionais reforçou a documentação sobre a epidemiologia nutricional da população, destacando-se as Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF) de 2002/03 e a PNDS de 2006. Nesse período, conforme a POF 2002-03 – na comparação ao ENDEF, a PNDS e a POF 1995-96 –, o declínio da desnutrição foi especialmente entre as crianças do Nordeste rural e, de modo geral, as crianças de famílias pertencentes aos dois primeiros quintos da distribuição nacional da renda familiar. Até a década de 90, a desnutrição infantil estava, então, presente em grupos populacionais mais pobres do Brasil, aumentando a incidência de doenças infecciosas e desempenhando um papel importante na sequência de eventos que levavam ao óbito.

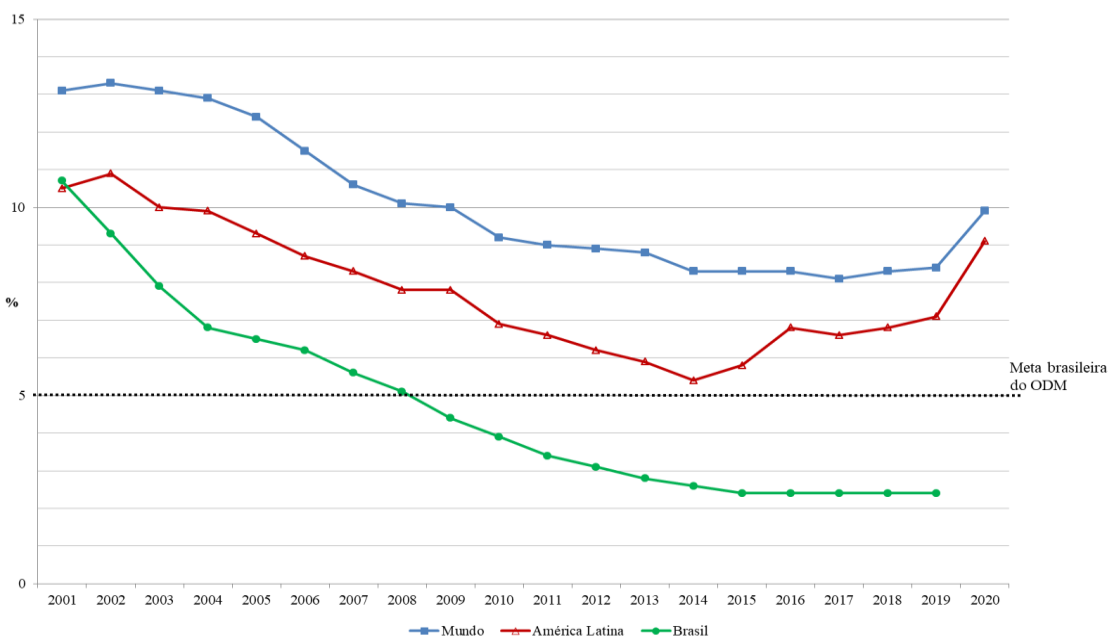
Em 2008/09, foi realizada uma nova POF que, além do levantamento da disponibilidade de alimentos no domicílio, incluiu um módulo sobre consumo alimentar. Um importante marco foi a inclusão do suplemento de Segurança alimentar na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2004, repetida em 2009 e 2013. Nesse período, esses resultados corroboraram a avaliação da saída do Brasil do mapa da fome em 2014. Além de alcançar o objetivo de combate à desnutrição, refletiu resultados de várias políticas de combate à desigualdade e à pobreza.

⁸ Pesquisa nacional de demografia e saúde da mulher e da criança (PNDS) avaliação da segurança alimentar nos domicílios onde residiam mulheres em idade fértil e crianças menores de 5 anos.

2. AVALIAÇÃO DA PREVALÊNCIA DE SUBALIMENTAÇÃO E DE INSEGURANÇA ALIMENTAR

Um indicador tradicional para mensuração do estado nutricional é a prevalência de subalimentação (*Prevalence of undernourishment - PoU*⁹), que, do ponto de vista operacional, compreende a condição pela qual uma família ou um indivíduo não tem acesso, regularmente, a uma quantidade de alimentos que cubra sua necessidade normal de energia para uma vida saudável. Assim, em geral, as fontes de informação para cálculo desse indicador são despesas com alimentos estimadas em pesquisas domiciliares e informações antropométricas para adultos e crianças oriundas de bases de dados ou pesquisas (FAO et al, 2021, p.170-173).

Gráfico 1- Prevalência de Subalimentação – Mundo, América Latina e Brasil -2001-2020



Fonte: FAO, Statistics Division.

⁹ Trata-se de um indicador que FAO vem aprimorando a metodologia desde seu primeiro desenvolvimento na década de 1940. Assim, a primeira edição do relatório *State of Food and Agriculture* foi publicada em 1947 [https://www.fao.org/publications/sofa/sofa-2021/en/] e a avaliação da desnutrição neste relatório foi baseada na comparação das ofertas médias de alimentos com as necessidades médias dos alimentos da primeira edição até 1967. Com base no trabalho de P.V. Sukhatme (1961), introduziu-se, a partir de 1968, um método para estimar a porcentagem daqueles que, na população, possuem o risco de não ter comida suficiente. Em 1974, o método foi atualizado para a estimação da prevalência inadequada de acesso à alimentação (“prevalência de subalimentação”) (The FAO..., 2016; FOOD..., 2003; NAIKEN, 2003). A última publicação com considerações a respeito de atualizações metodológicas é de 2013 (FOOD..., 2013).

Entre 1996 e 2006, em relação ao estado nutricional, a prevalência de déficit de peso para a idade em crianças menores de cinco anos de idade caiu de 4,2% para 1,9%¹⁰; enquanto déficit de altura x idade caiu de 13,5% para 6,8% (MONTEIRO et al, 2009, Tabela 1)¹¹. E esse cenário vinha se mantendo em queda no País¹². Nesse contexto, houve uma alteração da natureza do problema alimentar já apontado no debate sobre insegurança alimentar. Apesar de não possuírem déficit de peso x altura, as crianças passaram a condição de “anêmicos” ou acumularam ainda na infância fatores de risco que levam ao desenvolvimento de doenças graves na idade adulta.

De acordo com a FAO, em 2014, a prevalência de subalimentação no Brasil alcançou 2,6% da população brasileira. Isto significa que o país havia cumprido a meta do Programa Mundial de Alimentos de reduzir pela metade o número de pessoas em subalimentação. Segundo o Relatório Estado da Insegurança Alimentar no Mundo (ORGANIZACIÓN..., 2015), o Brasil saiu de 10,7% em 1990 para menos de 5% em 2012-2014, considerado o limite estatístico da medida, abaixo do qual o país havia superado o problema da fome. Porém, essas ações tomadas pelo poder público até 2015 foram desarticuladas a partir de 2016 e não foram substituídas por novas políticas públicas. A fome, então, deixou de constar como prioridade e de ser pautada nas agendas de discussões do Estado. A crise da pandemia do COVID19 somente evidenciou a desarticulação das estruturas para operacionalização de políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade e tornou mais grave a trajetória de aumento da carestia.

Para o período de 2015 a 2021, o trabalho *Panorama da Obesidade em Crianças e Adolescentes*¹³ realiza avaliação de estatísticas antropométricas elaboradas a partir das informações disponíveis no Sistema de Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) do MS. Esse estudo, apresenta, entre os indicadores, a avaliação do Índice de Massa Corporal (IMC) por Idade nos seguintes grupos de idade: 0 a 4, 5 a 9, 10 a 19 anos, e o total de 0 a 19 anos. Trata-se de informação complementar ao indicador PoU, em especial para o período da pandemia para o PoU não está disponível.

¹⁰ Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ldb2012/g10.htm>

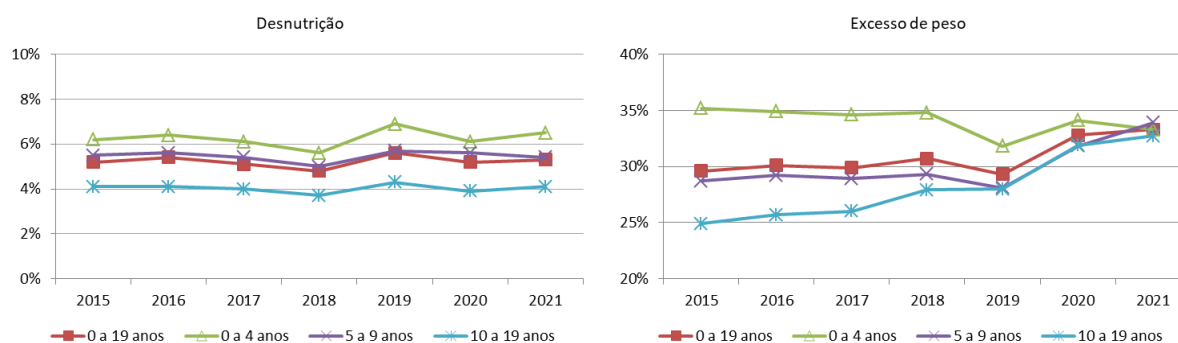
¹¹ Disponível em: <https://sisaps.saude.gov.br/sisvan/>

¹² Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/seguranca-alimentar-nutricional/597-proporcao-de-criancas-de-ate-cinco-anos-de-idade-com-prevalencia-de-deficit-ponderal-com-peso-baixo-ou-muito-baixo-para-sua-idade?filters=1,2049>

¹³ Disponível em: <https://panorama.obesidadeinfantil.org.br/>

De acordo com o Gráfico 2, para todos os grupos de idade, o IMC apresentou tendência a queda entre 2015 e 2018 e tendência de alta de 2018 a 2021 para a desnutrição, sendo o ano de 2019 com maior percentual (5,6%). Para o excesso de peso, o IMC apresentou-se estável entre 2015 e 2018 e ascendente entre 2020 e 2021 (33,3% e 33,0%, respectivamente). Ou seja, houve agravamento da situação de má-nutrição (desnutrição e excesso de peso) de crianças e adolescentes durante o período da pandemia.

Gráfico 2 – Desnutrição e excesso de peso por grupos de idade – Brasil – 2015-2021

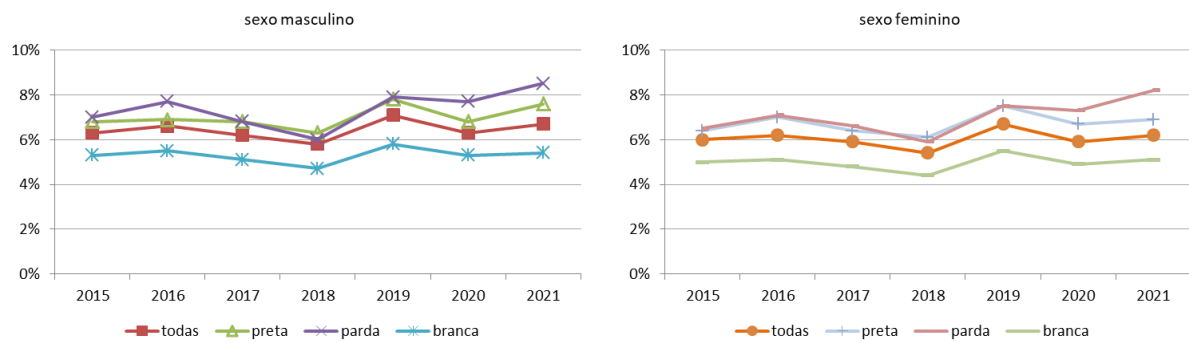


Fonte: Panorama da Obesidade em Crianças e Adolescentes.

<https://panorama.obesidadeinfantil.org.br/>

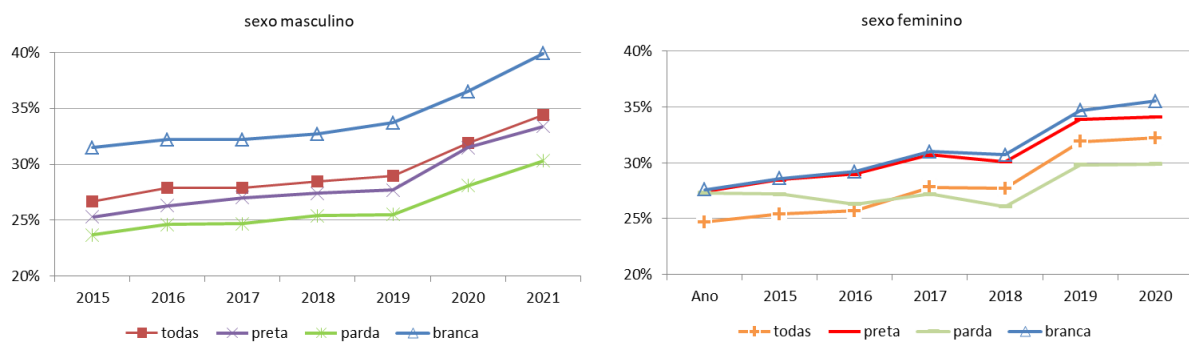
A desnutrição é mais severa no grupo de idade 0 a 4 anos. Dentro deste grupo, os meninos pretos e pardos apresentaram níveis mais elevados de desnutrição em relação aos demais grupos (Gráfico 3). Sobretudo, entre 2018 e 2021, o maior crescimento da desnutrição foi entre os meninos pardos, passando de 6,0% para 8,5%. Entre as meninas, os mais elevados patamares de prevalência de desnutrição foram entre as de cor/raça parda, saindo de 5,9% para 8,2%. O excesso de peso (Gráfico 4), ao revés, foi registrado em maior nível entre os brancos e com crescimento significativo no período da pandemia para o grupo de idade de 10 a 19 anos. Em 2015, 31,5% dos meninos de cor/raça branca registraram excesso de peso, em 2018, 32,7% e, em 2021, 39,9%. Entre as meninas brancas, 27,6% apresentaram sobrepeso em 2015, 31,0% em 2018 e 35,5% em 2021. As adolescentes pretas também apresentaram ICM acima da média para todas as cores/raças, sendo 27,4% em 2015 e 34,1% em 2021. Assim, os resultados dessa pesquisa reafirmam a correlação entre condições socioeconômicas e de má-alimentação, aqui claramente capturada pela variável cor/raça.

Gráfico 3 – Desnutrição, 0 a 4 anos, por sexo segundo cor/raça – Brasil – 2015-2021



Fonte: Panorama da Obesidade em Crianças e Adolescentes. <https://panorama.obesidadeinfantil.org.br/>

Gráfico 4 – Excesso de peso, 10 a 19 anos, por sexo segundo cor/raça – Brasil – 2015-2021

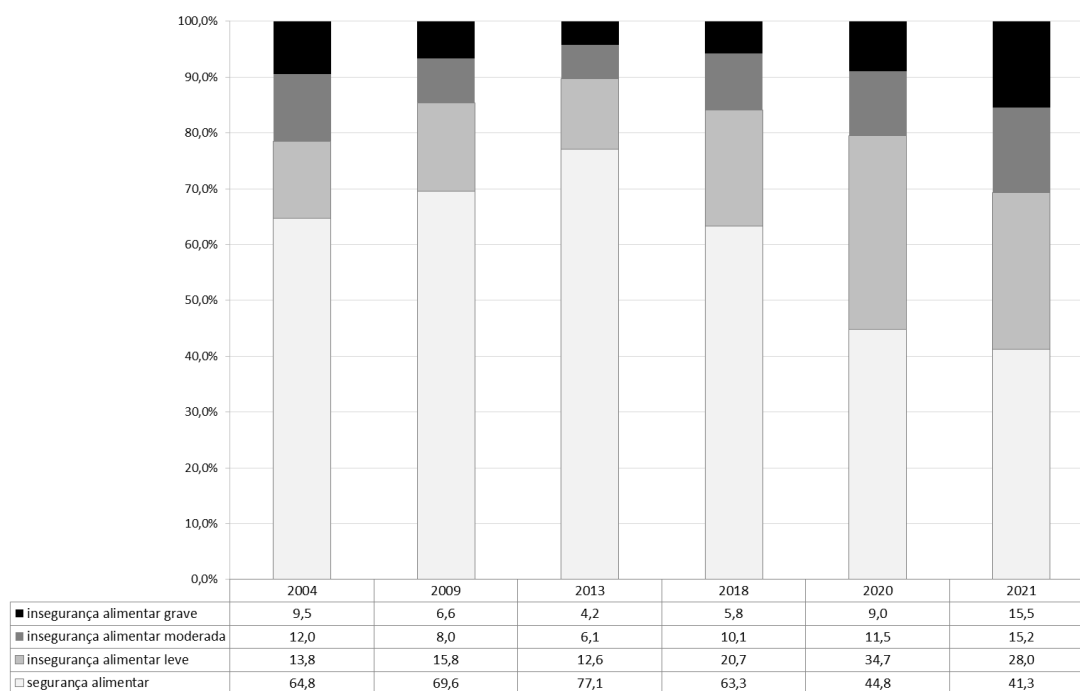


Fonte: Panorama da Obesidade em Crianças e Adolescentes.

Outro importante indicador nessa discussão é o de avaliação de insegurança alimentar, uma vez que a desnutrição e subalimentação estão positivamente relacionadas com o acesso a alimentos em qualidade suficiente para garantir uma vida saudável (BENTES; CERQUEIRA, 2022), de tal forma que problemas de sobrepeso passam a estar relacionados à insegurança alimentar moderada (COUTINHO; GENTIL; TORAL, 2008). Conforme mencionado, a POF 2002-03 trouxe evidências, reafirmadas por outras pesquisas, que a obesidade não é um problema oposto à fome, e se deve ser considerada como uma consequência em populações de baixos rendimentos. Assim, o indicador de prevalência de segurança alimentar se define como a probabilidade de uma diminuição drástica do acesso aos alimentos ou dos níveis de consumo devido a riscos ambientais, sociais ou uma reduzida capacidade de resposta.

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)¹⁴ é uma medida que expressa acesso aos alimentos e uma escala que mede a percepção e vivência de insegurança alimentar e fome no nível domiciliar e compreende uma forma de parametrização de perguntas aos indivíduos para a identificação do seu grau de segurança alimentar e de seu domicílio. Com o objetivo de produzir uma escala própria para a realidade brasileira, reuniram-se cinco instituições de pesquisa no Brasil (UNICAMP, UnB, UFPB, INPA e UFMT) em 2003 e 2004.¹⁵ Resgata-se no presente trabalho que, nesse processo de pesquisa, o IBGE colaborou aplicando a proposta da EBI) no Suplemento de Segurança Alimentar na PNAD em 2004, cujos resultados apresentaram consistência.

Gráfico 5 - Prevalência Domiciliar de Segurança Alimentar e graus de Insegurança Alimentar – Brasil – 2004/2009/2013/2018/2020/2021



Fontes: PNAD 2004, 2009 e 2013; POF 2018; Inquérito VigiSAN 2020 e 2021.

No gráfico 5, observa-se o aumento da segurança alimentar entre 2004 e 2013 passando de 64,8% dos domicílios em 2004 para 77,1%, em 2013. Nota-se, ainda que

¹⁴ A EBIA propicia a medida da Insegurança Alimentar por meio de 15 itens que originaram as perguntas pesquisadas na PNAD. A aplicação da EBIA permite identificar os domicílios com condição de Segurança Alimentar e classificar os que estão em Insegurança Alimentar segundo os seguintes níveis: leve, moderada e grave.

¹⁵ O processo de adaptação da escala americana ao contexto brasileiro está descrito em Kepple e Segall-Corrêa (2011).

em 2013, a proporção de domicílios com insegurança alimentar leve foi estimada em 12,6%, com insegurança alimentar moderada, 6,1% e, com insegurança alimentar grave, 4,2%. Em comparação com 2018, o quadro se reverteu com redução da proporção de domicílios com segurança alimentar para 63,3% e aumento importante dos domicílios com insegurança alimentar leve, 20,7%.

No período da pandemia, 2020 e 2021, foram realizados 2 inquéritos denominados *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil* (VigiSAN) em projeto coordenado pelo Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN). Esses inquéritos indicam que houve aumento da proporção de domicílios onde os moradores relataram situação de insegurança alimentar. O número de domicílios brasileiros que se encontrava em insegurança alimentar leve caiu de 34,7% para 28,0% entre esses 2 anos. Em contrapartida, com relação à proporção de domicílios com insegurança alimentar moderada, ocorreu um crescimento de 11,5% para 15,2%. Além disso, também a insegurança alimentar grave (parcela da população que pode experimentar situação de fome) aumentou de 9,0% para 15,5%. Em suma, a insegurança alimentar (que é o somatório da moderada e a grave) passou de 20,5% em 2020 para 30,7% em 2021. Não se pode perder de vista que em 2004, a proporção de domicílios em insegurança alimentar moderada e grave era 21,5%. Em suma, quando ocorreu o choque da pandemia da COVID19, a segurança alimentar dos domicílios brasileiros já havia recuado como resultado da precarização da vida, sem o suporte adequado e efetivo de ações do Estado à população.

3. OUTRAS DIMENSÕES DA FOME

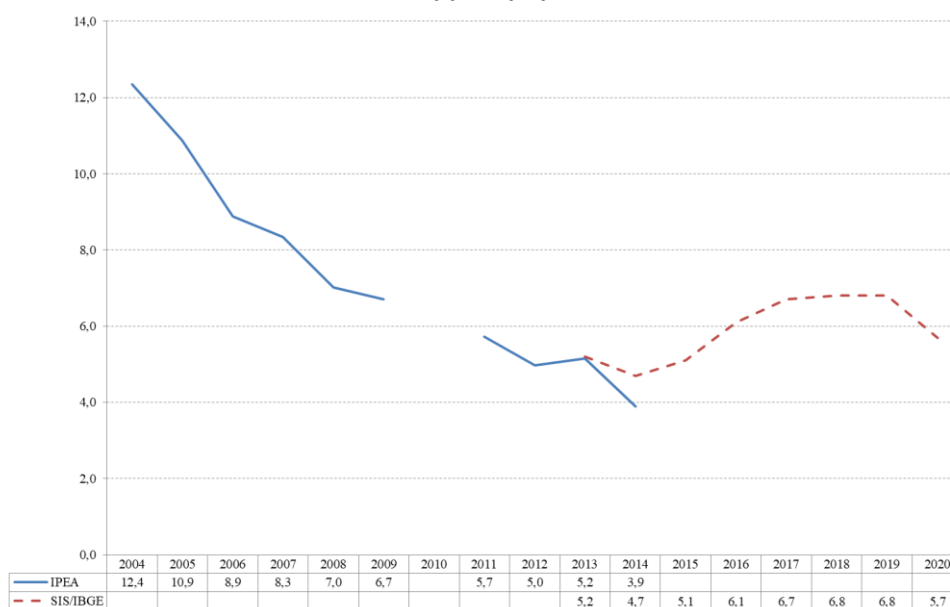
Conforme mencionado anteriormente, a insegurança alimentar está intimamente relacionada com a vulnerabilidade que, por sua vez, compreende as características e as circunstâncias de uma comunidade, sistema ou bem que os tornam suscetíveis aos efeitos danosos de uma ameaça. Os diversos aspectos da vulnerabilidade surgem de fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais. A mensuração de eventos sociais captura aspectos da realidade como fotografias e o argumento de que o Brasil havia saído do mapa da fome segundo o indicador Pou foi acompanhado da análise de outros fatores, além do indicador de prevalência de insegurança alimentar. No caso do Brasil, avaliação da pobreza, condições de mercado de trabalho e inflação - além de hábitos

alimentares, habitação, condições de saúde, acesso à educação, entre outros – são fundamentais quando a perspectiva é de reconhecimento coletivo da vida digna como direito humano.

3.1 Pobreza

A principal estatística é a proporção da população que vive com renda abaixo da linha da pobreza. Há, contudo, amplo debate sobre qual o conceito de pobreza deve ser utilizado como referência para análise desses dados. Do ponto de vista operacional, definem-se valores de rendimento médio *per capita* abaixo dos quais a população é considerada pobre ou extremamente pobre. Utiliza-se, no presente texto, a definição de linha adotada pelo Banco Mundial para países de baixa renda (US\$ 1,90 PPC 2011/dia).

Gráfico 6 - Proporção de pessoas vivendo com US\$ 1,90 PPC 2011/dia – Brasil – 2004-2020



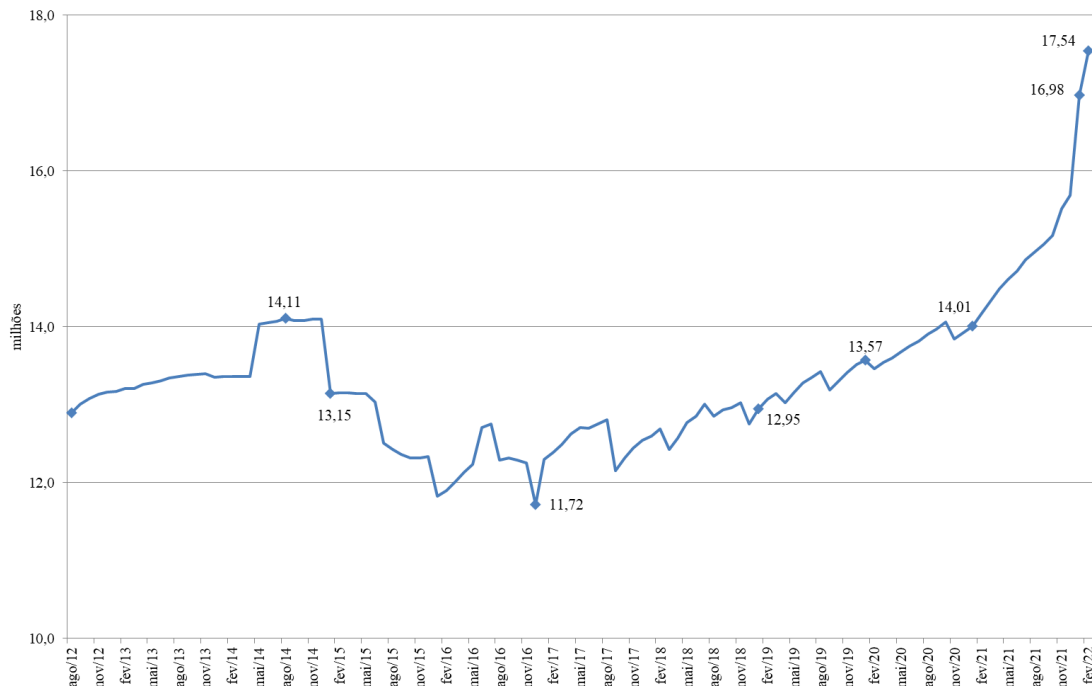
Fonte: IPEA (CALIXTRE; VAZ, 2015); SIS (Síntese..., 2021).

Nota: (1) IPEA: dados foram calculados a partir das PNAD; (2) SIS/IBGE: dados foram calculados a partir das PNAD-C; (3) Em 2010, não há realização da PNAD por ser ano de CENSO.

Há no período de 2004 a 2020, duas fontes de informação, a saber: (i) para o período 2004-2014, são citados os cálculos publicados por Calixtre e Vaz (2015) com base na PNAD; (ii) para 2012-2020, Síntese de Indicadores Sociais 2021(SIS 2021), com cálculos baseados na PNAC-C. Para os anos 2004 a 2012 (exceto 2010, por ser ano de realização de CENSO), de acordo com gráfico 6, a taxa de pobreza (ou população

vivendo com menos do que US\$ PPC 1,90 por dia) caiu de 12,4% para 5,0%. De acordo com a SIS 2021, fonte para o período de 2012 a 2020, há redução da pobreza entre 2012 (6,0%) e 2014 (4,7%). A partir de 2015, o percentual de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza volta a subir (5,1%), ficando estável entre 2017 e 2019 (6,7% e 6,8%). Em 2020, reduz para 5,7%, porém ainda maior que os anos de 2013 (5,2%) e 2015 (5,1%) (SÍNTESE..., 2021).

Gráfico 7 - Famílias inscritas no Cadastro Único em situação de extrema pobreza – Brasil – 2012-2022



Fonte: Ministério da Cidadania, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, VIS DATA 3 beta.

Outra importante fonte de informação é o número de famílias inscritas Cadastro Único em situação de extrema pobreza (renda *per capita* de R\$ 0,00 a R\$89,00). Em janeiro de 2019, havia 12,95 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza e em janeiro no ano seguinte, 13,57 milhões, ou seja, crescimento de 4,08%. Em janeiro de 2021, havia 14,01 milhões correspondendo a aumento de 3,21%. Um ano depois, 2022, o número subiu para 16,98 milhões, ou seja, quase 3 milhões de pessoas a mais, equivalendo a variação de 21,15%.

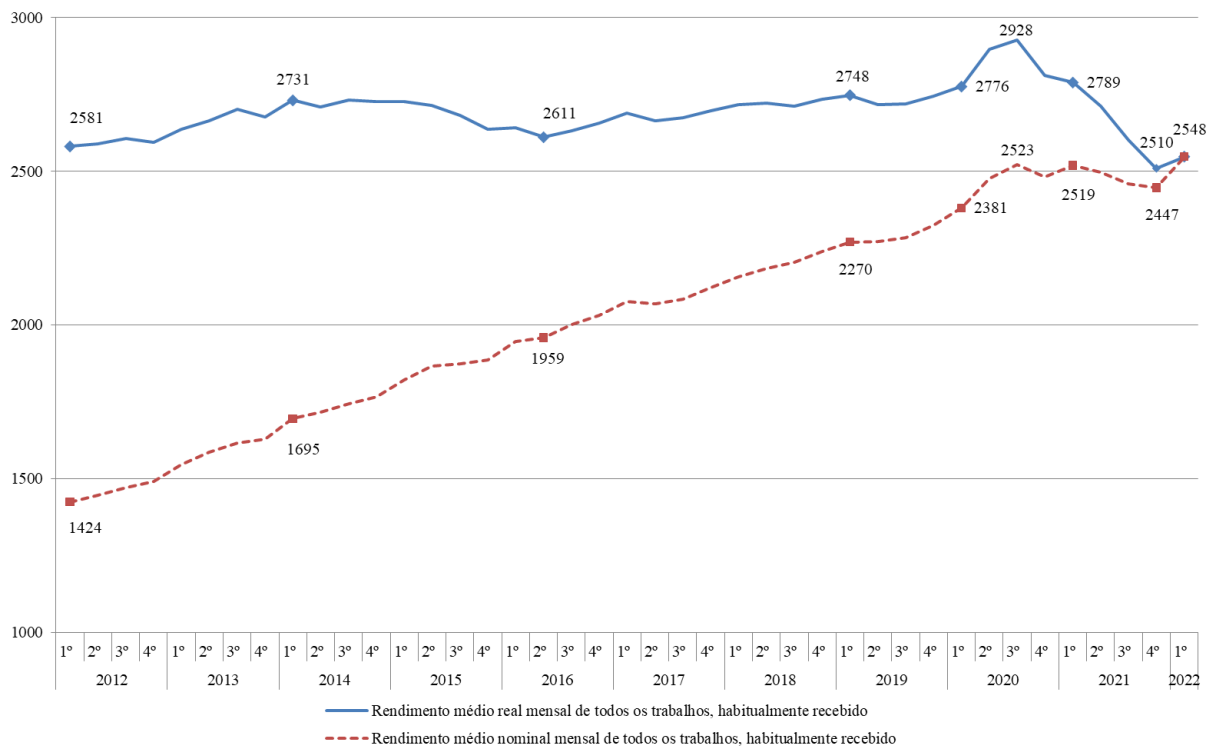
A principal medida do governo federal foi Renda Básica Emergencial (Lei nº 13.982/2020) que compreendeu a concessão de 3 parcelas de R\$ 600, aprovada pela Câmara dos Deputadas em abril 2020. “Em meados de junho de 2020, o benefício

atingia 61 milhões de pessoas. A título de comparação, o Programa Bolsa Família amparava, em abril de 2020, um total de 14,3 milhões de famílias (43,7 milhões de pessoas ao todo), com um benefício médio por família de R\$ 175,00.” (BARBOSA; PRATES, 2020) De acordo com SIS (SÍNTESE..., 2021), os resultados do gráfico 6 e 7, para o ano de 2020, refletiram os resultados dessa política qual seja atenuaram fortemente o aumento da pobreza. Porém, a reedição do programa em 2021, apesar do crescimento do número de beneficiários, não obteve o mesmo resultado de atenuação da pobreza.

3.2 Renda e mercado de trabalho

Como o principal acesso a alimentos no Brasil é realizado via mercado, a evolução da renda média e das condições do mercado de trabalho são fundamentais para entender a evolução insegurança alimentar no Brasil. O rendimento médio real mensal registrou queda entre o 1º trimestre de 2014 (R\$ 2.731) até 2º trimestre de 2016 (R\$ 2.611) (Gráfico 8). No 1º trimestre de 2019, a renda média real estimada foi R\$ 2.748, ou seja, 0,62% maior que a renda de 2014. Do 1º trimestre de 2019 até o 3º trimestre de 2020, ocorreu crescimento do rendimento real, alcançando R\$ 2.928. A partir de então houve redução acentuada do rendimento real. No 1º trimestre de 2022, estimou-se rendimento médio real mensal de R\$ 2.548 (redução de 12,98% em relação ao 3º de 2020). Além de perder para o processo inflacionário, somou-se a essa redução nominal da renda que, entre o 3º trimestre de 2020 e o 4º de 2021, caiu de R\$ 2.928 para R\$ 2.510. No 1º trimestre subsequente, a renda nominal atingiu R\$ 2.548. Entre 3º trimestre de 2020 e o 1º, de 2022, o decréscimo correspondeu a -12,98%.

Gráfico 8 - Rendimentos médios mensais real e nominal de todos os trabalhos, habitualmente recebidos – Brasil – 1º trimestre 2012-1º trimestre 2022



Fonte: PNAD-C Trimestral.

A redução do rendimento real e nominal reflete a precarização do mercado de trabalho e a estagnação econômica que se instalou a partir de 2014 (MATTEI; HEINEN, 2020). A recessão de 2015-2016 e o ritmo lento do crescimento econômico em 2017 explicaram o comportamento de grande parte dos indicadores relacionados ao mundo do trabalho¹⁶. As taxas de desocupação e de subutilização se elevaram no período em relação aos resultados alcançados entre 2012 e 2014. A mudança na dinâmica do consumo das famílias associada à redução dos investimentos (públicos e privados) corroboraram para uma inflexão na estrutura do mercado de trabalho no Brasil a partir de 2015 com aumento da desocupação e da subutilização da força de trabalho (POCHMANN, 2018). Somam-se, a esses processos, os efeitos da reforma trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467 de 2017¹⁷) entre os quais a modalidade de contrato de trabalho intermitente, que compreendeu uma nova modalidade que permite pagar o trabalhador por períodos trabalhados, mas com os mesmos direitos dos demais contratos de

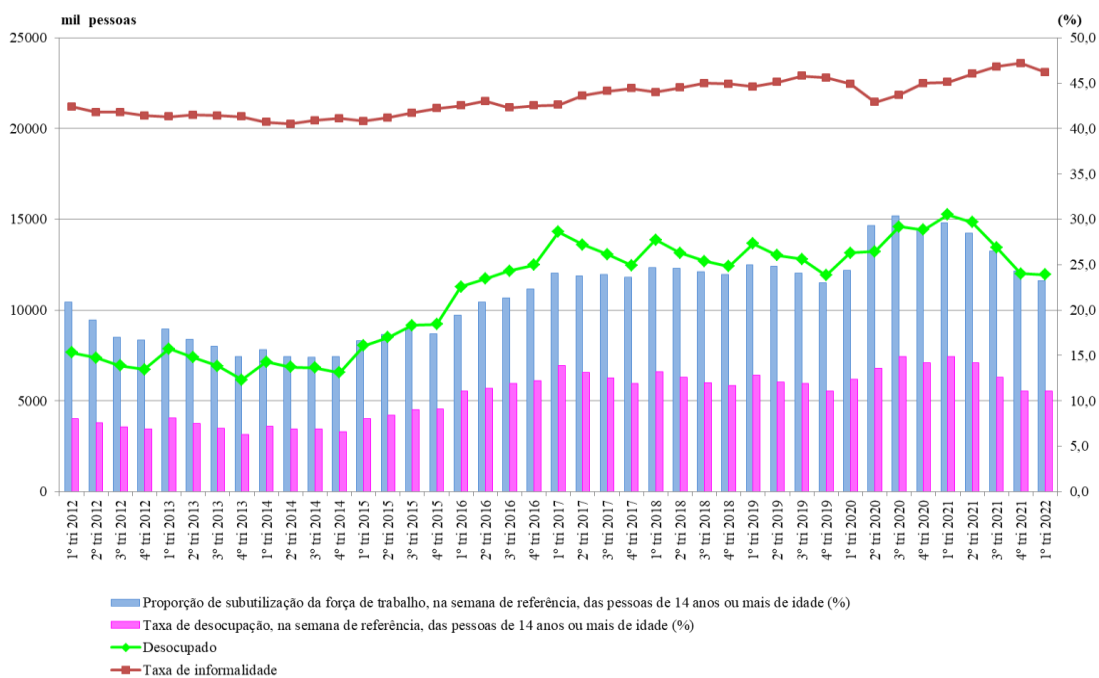
¹⁶ A variação, em volume, da Agropecuária, no ano de 2017, foi a principal contribuição para o resultado não nulo e deveu-se às condições climáticas favoráveis que contribuíram para o crescimento da produção e o ganho de produtividade em diversas culturas, entre elas milho e soja (INDICADORES..., 2017).

¹⁷ Novas... (2022).

trabalho.¹⁸ Além disso, os trabalhadores que perderam seus empregos formais buscaram sobrevivência em trabalho por aplicativo e que, apesar da aparência de prestação de serviços, oblitera relações de assalariamento e de exploração do trabalho (ANTUNES, 2020).

A pandemia agravou o problema, uma vez que impactou enormemente as micro e pequenas empresas responsáveis pela maior parte dos empregos formais e que paralisaram suas atividades. No ano de 2020, a taxa de desocupação acelerou, passando de 12,4% no 1º trimestre para 14,9%, no 4º. A proporção de subutilização, no mesmo período, cresceu de 24,4% para 30,4%.

Gráfico 9 - Número de pessoas desocupadas, proporção de subutilização da força de trabalho potencial e taxa de desocupação e taxa de informalidade – Brasil – 1º trimestre 2012-1º trimestre 2022



Fonte: PNAD-C.

As ações do governo no 1º semestre de 2020 redundaram, ao final, em duas Medidas Provisórias, a saber: a MP nº 927 de 22 de março e a MP nº 936 de 1º de abril. A MP nº 927, com o fim de flexibilizar regras trabalhistas para preservação do emprego e da renda até 31 de dezembro de 2020, trouxe as seguintes mudanças: (i) regulamentou o teletrabalho; (ii) permitiu a antecipação de férias individuais; (iii) a concessão de

¹⁸ No que diz respeito a férias, 13º salário e demais benefícios e as tarefas a serem executadas deverão ser informadas ao trabalhador sempre com 3 dias de antecedência e este pode aceitá-la ou não.

férias coletivas; (iv) o aproveitamento e a antecipação de feriados; (v) a utilização de banco de horas; (vi) admitiu a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho; e (vii) a suspensão contratual para participação em curso ou programa de qualificação profissional; e (viii) suspensão parcial ou integral do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) durante o período de vigência da MP. Esta MP teve vigência somente por 4 meses, pois não foi votada no prazo regimentar no Senado.¹⁹

A segunda ação do governo foi a criação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER) pela MP nº 936 e publicado como Lei nº 14.020, 06.07.2020. Esta medida permitiu que empregadores e empregados acordassem redução da jornada de trabalho e do salário ou suspensão do contrato de trabalho. A redução poderia ser de 25%, 50% ou 70%, por até três meses. No caso de suspensão do contrato, o governo concedia um benefício complementar, baseado no valor de seguro-desemprego ao qual o trabalhador teria acesso.

O escopo dessa medida foi o mercado formal com população alvo bem menor do que o a população alvo da concessão do auxílio emergencial de R\$ 600. Por isso, o impacto na economia foi menos perceptível, embora “Até 26 de maio de 2020, haviam sido selados [8,2 milhões] acordos. Desse total, 4,4 milhões foram de caráter suspensivo, 1,2 milhão com redução de jornada de 25%, 1,4 milhão com redução de 50%, 991 mil com redução de 70% – e pouco mais de 160 mil foram postos de trabalho intermitentes, que não se relacionam propriamente com a” PEMER (BARBOSA; PRATES, 2020).

Como a Lei nº 14.020 possuía vigência até 31.12.2020²⁰, no ano de 2021, o governo editou a MP 1.045, de 28.04.2021, instituindo o Novo PEMER. Esse programa trouxe algumas novidades em relação ao PEMER de 2020 (CALVET, 2021), mas no geral repetiu o programa anterior. Sua vigência foi curta e terminou em 1º de setembro quando o texto aprovado pela Câmara foi rejeitado pelo Senado. A justificativa para o arquivamento do projeto foi a sua transformação em uma “minirreforma trabalhista” tendo em vista os inúmeros acréscimos ocorridos na Câmara dos Deputados (CASTRO,

¹⁹ Disponível em: <https://tmbj.com.br/a-perda-de-vigencia-da-medida-provisoria-no-927-2020/>.

²⁰ Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

2021). E o mesmo fim teve a MP nº 1.046²¹, também do dia 28.04.2021, que compreendeu uma atualização da MP nº 927 descrita anteriormente, qual seja não foi votada no prazo regimental na Câmara dos Deputados.²²

Em 2022, o governo reeditou a MP nº 1.046 (sendo, por sua vez, espelho da 927/2021) exceto nos quesitos de suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho e de contratos de trabalho para participação em curso ou programa de qualificação profissional. Ao contrário de suas antecessoras, a MP nº 1.109, de 28.03.2022, foi promulgada pelo Congresso Nacional com tramitação acelerada (SENADO..., 2022). A MP também retoma, com algumas mudanças, regras do PEMER, adotado durante a crise causada pela pandemia de covid-19. A partir da vigência da Lei nº 14.437 de 15.08.2022, as regras de flexibilização previstas serão válidas em todas as circunstâncias para as quais for decretado o estado de calamidade pública (em âmbito nacional ou em âmbito estadual, distrital ou municipal).

A avaliação dos efeitos concretos, dada a vigência desse conjunto de novas regras, precisa considerar o contexto de agravamento da pandemia da COVID-19 e o início conturbado do processo de vacinação em 2021. Nesse contexto, a taxa de desocupação, no Brasil, no 1º trimestre de 2022, foi estimada em 11,1%. Este indicador ficou estável em relação ao 4º trimestre de 2021. Quando comparada com o 1º trimestre de 2021 (14,9%), a taxa apresentou redução de 3,8 pontos percentuais. Nesta última comparação temporal, evidencia-se o aumento da taxa de informalidade que é calculada a partir das informações de posição da ocupação e categoria do emprego no trabalho principal²³. Assim, se reduziu a taxa de desocupação e de subutilização, porém aumentou a informalidade. Ou seja, as pessoas estão retornando aos empregos, porém em condições piores do que antes da pandemia. O que se refletiu, em última instância, na redução do nível médio de renda da população.

3.3 Inflação

O processo inflacionário reduz o poder de compra da renda. Quando a inflação está maior nos itens de alimentação afeta mais severamente a população com

²¹ Disponível: <https://www.pontotel.com.br/mp-1046/>

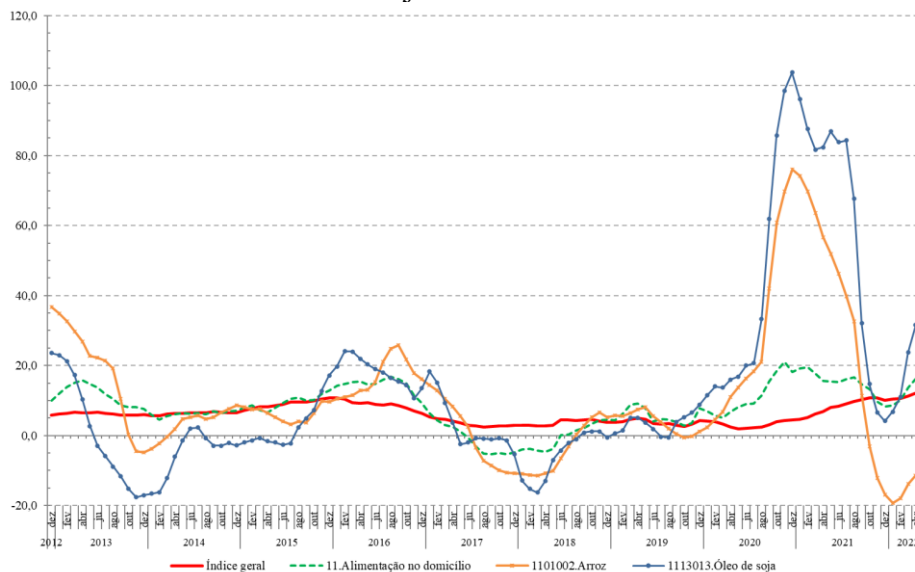
²² Disponível: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279514>

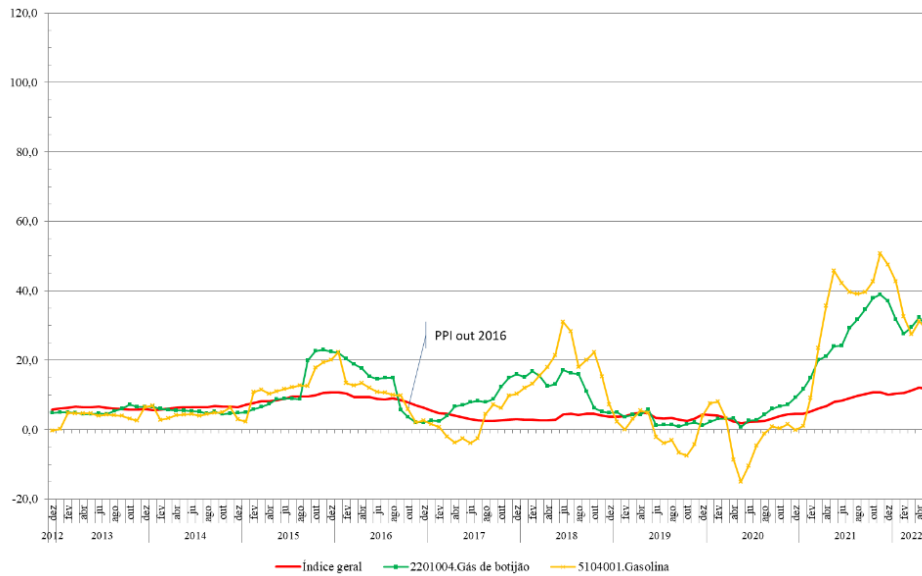
²³ Empregado no setor privado, exclusive trabalhador doméstico - sem carteira de trabalho assinada, Trabalhador doméstico - sem carteira de trabalho assinada, Empregado no setor público, exclusive militar e funcionário público estatutário - sem carteira de trabalho assinada e Conta própria.

rendimentos mais baixos pelo peso que as compras de alimentos possuem em sua cesta. Segundo a POF 2017-18, a segunda maior despesa para a população que recebe até R\$ 1.908 é com alimentação (22,0%) atrás de habitação (39,0%). À medida que a renda sobe esse percentual de despesa com alimentação reduz, para os que ganham mais de R\$ 23.850 representa 7,6%. Ainda, segundo a POF 2107-18, 16,7 milhões de famílias estavam na classe de rendimento de até R\$1.908, ou seja, 24,2%. Estavam na classe superior, acima de R\$ 23.850, 1,7 milhão de famílias ou 2,5%. Em suma, a maior parte dos brasileiros compromete grande parte de sua renda com alimentos.

O processo inflacionário até 2015 foi em grande medida em serviços, devido à elevação da renda e o baixo efeito de elevação de juros como instrumento de controle desse gasto. A inflação nesse período, em particular no ano de 2015, foi acompanhada pela desvalorização do câmbio que foi uma das medidas adotadas pelo governo. Durante 2016, a trajetória de desvalorização do real frente ao dólar se reverteu e o controle da inflação foi realizado também em parte pela redução do crescimento da economia.

Gráfico 10 - IPCA - Variação mensal, acumulada em 12 meses, para o índice geral e subitens – Brasil - janeiro/2012-dezembro/2022

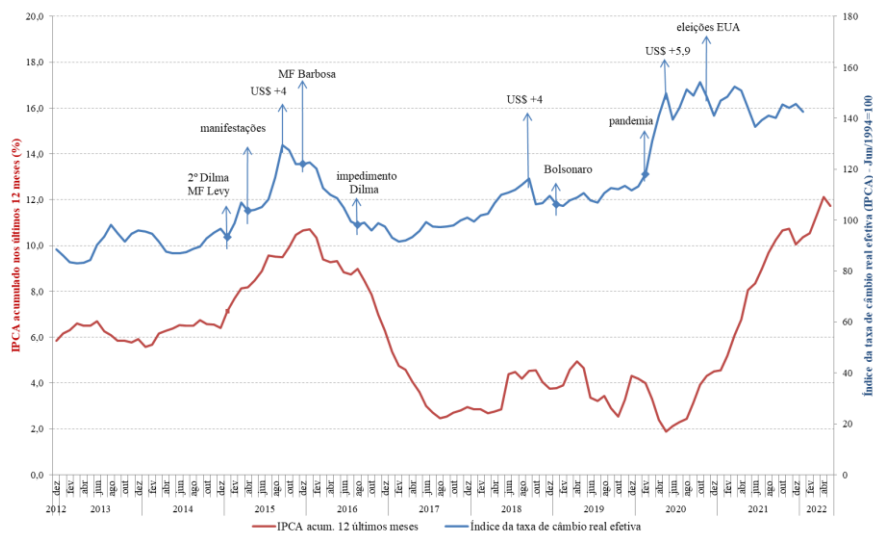




Fonte: IBGE.

Com a pandemia, o processo de desvalorização do real reverberou no preço dos alimentos internos. Inicialmente, a exportação da produção brasileira reduziu a oferta interna para atender o crescimento da demanda externa (a exemplo do arroz) e os preços para venda no mercado interno tinham como parâmetro o preço internacional, adicionado ao efeito da desvalorização do real.

Gráfico 11 - IPCA - índice geral variação acumulada em 12 meses e Índice da taxa de câmbio real efetiva (IPCA) - Jun/1994=100 – Brasil - jan /2012-dez /2022



Fonte: IBGE, BCB.

A trajetória de aceleração dos derivados de petróleo seguiu em certa medida essa mesma causalidade: a elevação do preço do petróleo no mercado internacional, a política de preço de paridade internacional (PPI) da Petrobrás somada a desvalorização do real. Além disso, o Brasil é importador de derivados de petróleo, destacando-se os combustíveis e os fertilizantes. Ambos são importantes insumos da produção agrícola, indicando também uma elevação dos custos que redundou em inflação mais alta.

4. A (DES)INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Entre os anos de 2006 e 2013, um período marcado por altas taxas de crescimento econômico, houve avanços em relação ao acesso à alimentação no Brasil, propiciados não apenas pelo crescimento do emprego formal, mas também por iniciativas públicas como o aumento real do salário mínimo; a ampliação das políticas de seguridade social e transferência de renda focalizadas; e um conjunto de políticas públicas que formam a base do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Foram criadas ou significativamente ampliadas nesse período várias ações intersetoriais, como no caso do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Cisternas, entre outros. E, como já mencionado anteriormente, o resultado foi a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU em 2014.

Conforme já mencionado a luta de combate à fome no Brasil é secular e ganhou efetividade após a promulgação da Constituição Federal 1988. Um dos exemplos é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que é um órgão colegiado brasileiro de assessoramento à Presidência, criado em 22 de abril de 1993 (no governo Itamar), pelo Decreto nº 807/93 sob demanda da sociedade civil articulada nos movimentos Ética na Política e Ação da Cidadania, sendo extinto em 1994. Recriado em 2003, o CONSEA assumiu a importante tarefa de ser um espaço institucional de diálogo do Governo com a sociedade e de locus impulsionador da elaboração participativa do Projeto de Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional no país, o que ocorreu em 2006. Neste ano, foi assinada Lei nº 11.346, 15.09.2006 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com a atribuição

formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional. O CONSEA passa então a compor o SISAN como órgão de assessoramento ao Presidente da República e suas competências estão descritas no Decreto nº 6.272, de 23.11.2007 (Regulamento do CONSEA).

O SISAN elabora o I e o II Planos Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012-15 e 2016-19) que estruturam e articulam várias ações. Esses foram efetivos instrumentos da ação do Estado na garantia do direito à alimentação que conforme já mencionado resultou na saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014. Entretanto, com as políticas de austeridade fiscal, orientadas pela produção de superávit primário e a relação dívida/PIB - política aqui em sentido amplo relacionando às ações e aos discursos do poder público e retóricas de pressão de grupos com interesses relacionados -, as ações começam a sofrer com a redução de orçamento e após 2019 o desmonte de maneira mais sistêmica.

O governo Bolsonaro publicou a Medida Provisória (MP) nº 870, de 01.01.2019, que foi convertida na Lei nº 13.844 (Reforma administrativa de Bolsonaro). A revogação do CONSEA que constava na MP, não consta, contudo, na Lei, de tal sorte, que as revogações do inciso II do *caput* e os § 2º, § 3º e § 4º do art. 11 da Lei Orgânica da segurança alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei nº 11.346, de 15.09.2006) foram suspensas. Assim, o CONSEA continua paralisado por não ter sido convocado pelo poder executivo, porém não foi extinto e permanece como órgão assessor da presidência em seu Regulamento.

Além disso, a referida reforma administrativa passa a competência da elaboração e gestão da política nacional de SAN para o Ministério da Cidadania. E a política implementada foi de desmonte. O Decreto nº 6.273, 23.11.2007, que criou a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, foi substituído pelo decreto 10.713, 07.07.2021. A Câmara Interministerial passa a ser um colegiado de natureza consultiva e sua atribuição foi reduzida. Antes elaborava a Política e o Plano Nacionais SAN a partir das diretrizes do CONSEA. Composto por ministros de várias áreas, passa a ter como a atribuição a elaboração do PLANSAN a partir da política de SAN, agora sobre a responsabilidade do Ministério da Cidadania. Além de não convocar o CONSEA, o PLANSAN em vigor tinha vigência até 2019 e não foi renovado para os 4 anos seguintes.

A não convocação do CONSEA representou o fim dos fóruns de escuta ativa das demandas da sociedade, portanto redução da democracia participativa, e o desmonte do PLANSAN representou o fim dos mecanismos de articulação de políticas com aproveitamento de sinergias. Muitas são as ações que compuseram os dois PLANSAN. As mais conhecidas e diretamente relacionadas com alimentos são: estoques estratégicos, PAA e PNAE.

A política de estoques estratégicos era operacionalizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e compreendia a gestão dos estoques públicos adquiridos e amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), instituída pela Lei nº 8.171 de 17.01.1991²⁴, assim como os estoques estratégicos de apoio aos programas sociais²⁵ e compra de produtos para atendimento a programas sociais ou de abastecimento. Conforme relatório Séries Históricas de Estoques Públicos (SÉRIE..., abr. 2022), as culturas, de modo geral, tiveram seus estoques reduzidos a partir de 2013. Na comparação com 2012, o arroz apresentou redução de 28,6% (o estoque passa de 17,2 milhões para 12,3). O ano de maior decréscimo, com relação a 2012, foi o de 2015 quando os estoques de arroz caem para 240,5 mil, acumulando perdas de 90,5%. Os estoques continuaram sendo reduzidos e em 2021 totalizaram 229,9 mil toneladas. (idem, pg.9). A agricultura familiar foi a que mais sofreu, tendo seus estoques zerados ainda no ano de 2016 (idem, pg.8). E esse quadro se repetiu para as demais culturas.

O PNAE compreende repasse de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a estados, municípios e escolas federais, de caráter suplementar conforme o número de matriculados em cada rede de ensino²⁶. Os valores de repasse foram fixados na Resolução CD/FNDE/MEC nº 1, 08.02.2017, tendo sido apresentados – sem modificação no valor – também na Resolução nº 6, de 2020. Assim, tendo em vista a inflação de alimentos no período, há perda expressiva do poder aquisitivo dos valores destinados pelo programa (Relatório..., 2020, p.53). Só estão disponíveis no portal de dados abertos do governo federal informações sobre os repasses financeiros do PNAE até 2018. Porém, segundo nota à imprensa do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) (Avaliação..., 2021), o

24 Com recursos das Operações Oficiais de Crédito (OOC).

25 Nos seguintes instrumentos e operações: Aquisição do Governo Federal (AGF); Contrato de Opção de Venda efetivamente exercido (COV).

26 Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>

orçamento do PNAE, entre 2010 e 2020, apresentou retração da 17,8% em termos reais, passando de R\$ 5,6 bilhões para R\$ 4,6 bilhões; o número de alunos beneficiados também diminuiu de 45,2 milhões, em 2010, para 40,5 milhões, em 2020, adicionando aos efeitos inflacionários, a redução do número de alunos matriculados nas escolas cadastradas no programa. Outra avaliação é o atendimento da população alvo do PNAE chegando a crianças e adolescentes com perfil de maior vulnerabilidade. Outra avaliação publicada pelo governo foi o Informe de Recursos PNAE 007, diante da Pandemia da Covid-19, houve a distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica, durante o período de suspensão das aulas presenciais. Assim, conforme Informe Recursos PNAE 007 (2021)²⁷, o FNDE manteve a transferência do programa durante 2020. Para 2021, o FNDE havia repassado 8 parcelas do PNAE às Secretarias de Educação e Prefeituras, entre os meses de janeiro e agosto, de acordo com o último informe (015) de 2021.²⁸ O alerta seria para os elevados saldos nas contas específicas das Entidades Executoras do PNAE que são deduzidos do repasse do exercício subsequente se ultrapassam 30% do total de recursos disponíveis no exercício, de acordo com a resolução o CD/FNDE nº 6/2020.²⁹ Saldo é calculado, portanto, sobre o “total de recursos disponíveis no exercício” que compreende “total de recursos disponíveis no exercício, o somatório dos valores repassados no ano, de eventuais saldos reprogramados de exercícios anteriores e de rendimentos de aplicações no mercado financeiro” (itálico da autora).

A crise alimentar durante a crise sanitária também afetou a disponibilidade de alimentos, principalmente a agricultura familiar que possui menor estrutura financeira para sobreviver a crise econômica. Conforme Sambuichi et al (2020a): houve redução dos canais de comercialização e das dificuldades de logística que repercutem na redução da renda dos agricultores familiares e do acesso à alimentação adequada para a população em situação de vulnerabilidade social. Além disso, sem escoar a produção pela redução da demanda dos restaurantes, paralisação dos comércios e das escolas, há o risco de perda dos alimentos na propriedade, “enquanto um número crescente de

27 Disponível em :<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/informe-recursos-pnae>

28 Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/informe-recursos-pnae>

29 Alínea b, inciso XXIV, do Art. 47.

peças passa fome nas cidades”. Os principais canais de comercialização da agricultura familiar, feiras livres e as compras do PNAE em muitos estados e municípios, foram interrompidos temporariamente ou reduziram suas atividades.

Segundo Sambuichi et al (2020b), os recursos aplicados pelo programa entre 2011 e 2018 apresentou queda entre 2015 e 2016 (de 668,6 milhões para 426,6, o que representa redução de 56,8%). O valor de 2016 correspondeu a 36,9% de 1.157,1 milhões, valor de 2012. Mantendo a partir de então tendência a queda causados pela crise econômica e pela redução de gastos do governo federal. Sambuichi et al (2020b) relatam que “O valor aplicado em 2018 [R\$ 232,7 Milhões] foi quase um quinto do valor aplicado em 2012 e, embora não tenhamos ainda os microdados sistematizados para quantificar os valores exatos aplicados em 2019, estima-se que tenham sido menores que os de 2018. Para 2020, o valor total previsto no orçamento federal, já incluindo as emendas parlamentares, é de R\$ 186 milhões, e já vinha sofrendo contingenciamentos.” Sobressai, adicionalmente, a redução do número de beneficiários do programa saindo de 175,8 mil em 2012 para 53,6 mil em 2018 e as quantidades adquiridas que, no mesmo período, decrescem de 468,9 mil toneladas para 93,8 mil.

Nesse contexto, o PAA compreende instrumento importante de política pública na garantia do direito de segurança alimentar. Porém, as compras governamentais para manutenção de estoques públicos ou para escolas, principais mecanismos de manutenção da demanda em meio a crise sanitária, não foram adequadamente acionados. Pontua-se aqui que os saldos nas contas do PNAE, mencionada acima, está relacionada a não realização das compras.

Reforça-se, por último, a importância da agricultura familiar no Brasil. O Censo Agropecuário do IBGE 2017 indica que a agricultura familiar é a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes, com uma produção diversificada. Os agricultores familiares são importantes para o abastecimento do mercado interno e para o controle da inflação dos alimentos, produzindo cerca de 70% do feijão, 34% do arroz, 87% da mandioca, 60% da produção de leite e 59% do rebanho suíno, 50% das aves e 30% dos bovinos. Em médio prazo, a desestruturação das cadeias produtivas agropecuárias eleva os riscos de retração da oferta, de desabastecimento após a pandemia e a elevação dos preços.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação final se repete. Quando a crise sanitária chegou ao Brasil, impactou uma economia que já estava estagnada com baixo crescimento e agravamento da situação do mercado de trabalho. No que se refere a segurança alimentar, também o país apresentou, com a comparação de 2013 e 2018, retrocesso que só se aprofundou com a pandemia da COVID-19. E o principal mecanismo que recrudescimento da fome e aumento da pobreza tem sido as condições do mercado de trabalho e, de 2021 em diante, o não crescimento da renda. Na evolução dos rendimentos em particular, há a conjunção de dois fatores:

- 1) os empregos que estão sendo gerados estão na sua maioria no mercado informal, correspondendo a uma remuneração menor; e
- 2) a evolução da inflação, em particular dos alimentos, que reduz o poder de compra dos salários.

Em termos da política pública é evidências da reorientação deliberada de atuação do Estado alterando a agenda política e suas prioridades. Não somente em termos da não convocação do CONSEA mas também a não substituição desse fórum orientador de políticas por outra institucionalidade são exemplos claros. Pontua-se, por último, a não execução das políticas previstas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2020 que também não foi apresentado para o período subsequente. Ou seja, o Brasil segue sem Plano para SAN em meio a uma crise econômica. Nesse contexto, reafirma-se que o Brasil precisa de um projeto de crescimento econômico com distribuição de renda.

REFERÊNCIAS

UNICEF Brasil. **A alimentação das crianças pequenas não apresentou nenhuma melhora na última década e "pode ficar muito pior" com a covid-19.**, 22 setembro 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/alimentacao-das-criancas-pequenas-nao-apresentou-nenhuma-melhora-na-ultima-decada>. Acesso em: 21 jun. 2022.

ANTUNES, R. **Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da Indústria 4.0.** In: *Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

AVALIAÇÃO Executiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas [CMAP], 1 de

julho de 2021. (**Nota à imprensa**). Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pnae>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BARBOSA, R.J.; PRATES, I. Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise – Artigos**. Brasília: IPEA, julho 2020. (Nota Técnica nº69) Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10187>. Acesso em: 18 ago. 2022.

BENTES, A. & CERQUEIRA, C. **Desnutrição infantil: um problema para a vida toda**. Nexo Jornal. 02 de fev de 2022. Disponível em:

<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2022/02/02/Desnutri%C3%A7%C3%A3o-infantil-um-problema-para-a-vida-toda>. Acesso em: 22 jun. 2022.

CALIXTRE, A.B. & VAZ, F. M. (Org.) **PNAD 2014 – breves análises**. Brasília: IPEA, dezembro de 2015. 49p. (Nota Técnica n. 22) Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6521/1/Nota_n22_Pnad_2014.pdf. Acesso em: 21 jun. 2022.

CALVET, O.T. **O novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda**. Boletim de Notícias Conjur, 17 de agosto de 2021. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-ago-17/trabalho-contemporaneo-programa-emergencial-manutencao-emprego-renda#:~:text=O%20novo%20Programa%20Emergencial%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o%20do%20Emprego%20e%20da%20Renda&text=O%20Projeto%20de%20Lei%20de,objeto%20de%20an%C3%A1lise%20e%20delibera%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 18 ago 2022.

CARVALHO, S.S. **Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas durante a pandemia – resultados da PNAD contínua do quarto trimestre de 2021. Carta de Conjuntura 1º trimestre de 2022**. Rio de Janeiro: IPEA, n.54, 14 mar. 2022. (Nota de Conjuntura 21) Disponível em

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220314_cc_54_nota_21_rendimentos_do_trabalho.pdf. Acesso em: 24 jun. 2022.

CASTRO, A. **Senado derruba MP com minirreforma trabalhista**. Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/01/senado-derruba-mp-com-minirreforma-trabalhista>. Acesso em: 18 ago. 2022.

COLNAGO, Lorena de Mello Rezende. **Acordo direto, sindicatos, reforma trabalhista e leis temporárias**. Revista do Tribunal do Trabalho da 2. Região, São Paulo, n. 26, p. 324-337, 2021. <https://basis.trt2.jus.br/handle/123456789/14407>

COMBATE à fome. **Memorial da Democracia**. S.d. Disponível em:

<http://www.memorialdademocracia.com.br/card/combate-a-fome>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CONSELHO Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [CONSEA]. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais.** Brasília: CONSEA; 2010. 284p. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio-consea.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CORRÊA, A. M. S. et al. **Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. Urbano/rural. Relatório técnico: versão preliminar.** Brasília, DF: Ministério da Saúde; Organização PanAmericana da Saúde; São Paulo: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 2004. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vru_unic.pdf. Acesso em: 17 jun. 2022.

IBGE. **Estudo das Informações não Estruturadas do Endef e sua integração com os dados quantificados.** pt.1: v.1. pt.2.: v.1, v.2. Rio de Janeiro: 1978. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=260416>. Acesso em: 17 jun. 2022.

IBGE. **Estudo das Informações não Estruturadas do Endef e sua integração com os dados quantificados.** Texto preliminar da parte I. Rio de Janeiro: 1976. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=282503>. Acesso em: 17 jun. 2022.

ENDEF – **Estudo Nacional da Despesa Familiar** – v.1 Dados preliminares: t.2 Despesas das Famílias. pt.1. Região III, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul - pt.2. Região I, Estado do Rio de Janeiro - pt.3. Região V, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia - pt.4. Região II, Estado de São Paulo - pt.5. Região IV, Minas Gerais e Espírito Santo - pt.6. Região VI Distrito Federal e Região VII, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Goiás e Mato Grosso - pt.7. Brasil 7V. Rio de Janeiro: IBGE, 1978. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=283158&view=detalhes>. Acesso em: 17 jun. 2022.

ISTO É, **Fome censurada.** 2 out. 1985. Disponível em: https://memoria.ibge.gov.br/images/memoria/eventos/2014-II-Painel-Memoria-IBGE-ENDEF/Produto_relacionado_1_Isto%C3%A9%20out.1985%20-%20Fome%20censurada.pdf.

FOOD and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. **Revision of the methodology for the estimation of the Prevalence of Undernourishment.** 23rd session of the African Commission on Agricultural Statistics (AFCAS). FAO, Statistics Division, 2013. Disponível em: https://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/afcas23/Presentations/AFCAS_9c_Revision_of_the_Methodology_of_the_Prevalence_of_Undernourishment.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

FOOD and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. **Trade Reforms and Food Security**. Chapter 2. Food security: concepts and measurement. Roma: FAO, 2003. Disponível em: <https://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm#bm06>. Acesso em: 22 jun. 2022.

HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, Instituto de Estudos Avançados, v. 9, n. 24, p. 159-173, maio/ago. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000200007&script=sci_arttext

PENSSAN, **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2022.

INDICADORES IBGE. **Contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes**. Rio de Janeiro: IBGE, 4º trimestre 2017.

PENSSAN, **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 21 jun. 2022.

KEPPLE, A.W. & SEGALL-CORRÊA, A.M. **Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional**. *Ciência & Saúde Coletiva* 2011, v.16, n.1, p.187-199.
LEME, A.S. **Pesquisas alimentares dentro do projeto da nação Brasil: IBGE e o ENDEF (1974/1975)**. In: XXII ENCONTRO Estadual de História da ANPUH-SP. Anais do XXII Encontro Estadual de História da ANPUH-SP. Santos: 2014. Disponível em: https://lehda.fflch.usp.br/sites/lehda.fflch.usp.br/files/upload/paginas/1405385013_ARQ_UIVO_AdrianaLeme_Anpuh2014.pdf

MATTEI, L.; HEINEN, V.L. **Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro**. *Revista de Economia Política*, vol. 40, nº 4, pp. 647-668, outubro-dezembro/2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3200>. Acesso em 18 ago. 2022.

MEMORIAL da Democracia. **Combate à fome**. Extras. São Paulo: Instituto Perseu Abramo/Instituto Lula. Disponível em: <http://www.memorialdademocracia.com.br/card/combate-a-fome>. Acesso em 11 mai. 2022.

MENEZES, F. **Reconhecer para erradicar: o impacto das desigualdades de gênero e raça na manutenção de vulnerabilidades**. Rio de Janeiro: Actionaid, 2021. Disponível em: <https://actionaid.org.br/publicacoes/reconhecer-para-erradicar-o-impacto-das-desigualdades-de-genero-e-raca-na-manutencao-de-vulnerabilidades/>.

MONTEIRO, C.A.; BENICIO, M.H.D.; KONNO, S.C.; SILVA, A.C.F.; LIMA, A.L.L.; CONDE, W.L. **Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007**. Rev Saúde Pública v.43, n.1. p.35-43, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/qmYZXGhNDBKcqw4SJSrCw6G/>. Acesso em: 24 jun. 2022.

NAIKEN. L. **FAO methodology for estimating the prevalence of undernourishment Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition**. Proceedings International Scientific Symposium, Rome, 26–28 June 2002 (2003) Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/005/Y4249E/y4249e06.htm#bm06>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

IBGE, **Nossa experiência na pesquisa da balança: o Brasil sob a ótica dos pesquisadores do Estudo Nacional da Despesa Familiar**. Rio de Janeiro: 2014. (Documento para Disseminação, Memória Institucional 19). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=289079>. Acesso em: 20 jun. 2022.

NOVAS Regras da Reforma Trabalhista 2022. **Novas Regras**. Disponível em: <https://novasregras.com/novas-regras-clt-2022>. Acesso em: 22 jun.2022

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA]; Organización Mundial de la Salud [OMS]; Programa Mundial de Alimentos [PMA] & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos**. Roma, FAO, 2021. <https://doi.org/10.4060/cb4474es>

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA]; & Programa Mundial de Alimentos [PMA]. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición**. Rome: FAO, 2015. Disponível em <https://www.fao.org/3/i4030s/i4030s.pdf>.

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. In: **La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía práctica**. Programa CE-FAO, capítulo 1, 2011. Disponível em: <https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>.

PELIANO, A.M.T.M. (coord.) **O Mapa da Fome – v.I: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar; v.II: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação; III: Indicadores sobre a Indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)**. Brasília: Ipea, 1993.

POCHMANN, M. **Desempenho econômico conjuntural e a situação recente do trabalho no Brasil**. Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, v.7, n.13, p.12-28, 2018. Disponível em: <http://stat.cbsm.incubadora.ufsc.br/index.php/necat/article/download/5275/5287>. Acesso em: abr. 2020.

QUAL é a sua memória? Rede Nacional de Mobilização Social [COEP Brasil]. s.d. Disponível em: <https://coepbrasil.org.br/memorias-coletivas/mapa-da-fome/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

RELATÓRIO de **Avaliação Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas [CMAP], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-ainformacao/participacao-social/conselhos-e-orgaoscolegiados/cmap/>. Acesso em: 24 jun. 2022.

RODRIGUES, K. **Pesquisa pioneira com o método qualitativo foi censurada pela ditadura**. Casa de Oswaldo Cruz, Notícias, 10 dez. 2020. Disponível em: <http://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1898-pesquisa-pioneira-com-o-metodo-qualitativo-foi-censurada-pela-ditadura.html?tmpl=component&print=1&page>. Acesso em: 17 jun. 2022

SAMBUICHI, R. H. R.; et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da covid-19**. Revista de Administração Pública, v.54, n.4, p. 1079-1096, 2020a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/vhSmZVxSzr8LZVbFMLbJNMR/?format=pdf>. Acesso em: 24 jun. 2022.

SAMBUICHI, R. H. R.; et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de covid-19**. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. Nota técnica nº 17. Brasília: IPEA, 2020b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35581&Itemid=448. Acesso em: 24 jun.2022.

SEGALL-CORREA, A. M. et. al. **Relatório técnico: acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Faculdade de Ciências Médicas, 2003. Investigação com financiamento e apoio técnico do Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP. Disponível em: . Acesso em: nov. 2010.

IBGE, **Segurança alimentar 2004**. Rio de Janeiro: 2006. 140 p. (Suplemento Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283161>. Acesso em: nov. 2010.

AGÊNCIA SENADO, **Senado aprova novas regras trabalhistas para períodos de calamidade**. Brasília, 3 ago. 2022, Matérias, Plenário. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/03/senado-aprova-novas-regras-trabalhistas-para-periodos-de-calamidade>. Acesso em: 18 ago. 2022.

CONAB, **Série Histórica de Estoques Públicos**. Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento [CONAB], 2022. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/estoques/gestao-dos-estoques-publicos>. Acesso em: 24 jun. 2022.

IBGE, **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 203 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 44). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101892>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SUASSUNA, A. **Farsa da boa preguiça**. 1. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2013. The FAO methodology for estimating the prevalence of undernourishment: Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition. [Dshttps://www.fao.org/fileadmin/templates/rap/files/meetings/2016/161115_SDG_2016_-_Item_5.1_-_Prevalance_of_Undernourishment.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/rap/files/meetings/2016/161115_SDG_2016_-_Item_5.1_-_Prevalance_of_Undernourishment.pdf)

VASCONCELOS, F.A.G. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. Revista de Nutrição, v. 18, p. 439-457, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2022.

SEGURIDAD Alimentaria Nutricional, **Conceptos Básicos**. 3ra Edición, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria - PESA – Centroamérica / Proyecto Food Facility Honduras, febrero de 2011. Disponível em: <https://www.fao.org/3/at772s/at772s.pdf>.

EVOLUÇÃO DA POBREZA EM SANTA CATARINA DURANTE A PANDEMIA

Lauro Mattei¹

Resumo: O principal objetivo do artigo foi apresentar a evolução da pobreza em Santa Catarina durante a pandemia. Após sistematizar as noções de pobreza utilizadas internacionalmente, discutiram-se as duas principais metodologias utilizadas para quantificar a pobreza em escala internacional, isto é, o método do Banco Mundial do “1 dólar ao dia” e a metodologia da pobreza multidimensional da ONU. Na sequência são descritas as principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil para as pessoas terem acesso aos programas e políticas sociais. Aplicando-se a linha da pobreza monetária no estado de Santa Catarina nos dois anos de pandemia, conclui-se que ao final de 2021 aproximadamente 119 mil pessoas foram classificadas como extremamente pobres e 208 mil como pobres. Com isso, o estoque da pobreza no estado saltou para 971 mil pessoas, indicando que 13% da população catarinense estava em situação de pobreza ao final do segundo ano de pandemia.

Palavras-chave: Pandemia; Pobreza; Santa Catarina.

EVOLUTION OF POVERTY IN SANTA CATARINA DURING THE PANDEMIC

Abstract: The main objective of this paper was to discuss the poverty evolution in the Santa Catarina State during the pandemic time. After to put out the international concept of poverty, it was discussed the two main methods that are using by quantify the poverty level in the international perspective. In this case were cited the World Bank Methodology called “One Dólar a Day”, and the United Nations Methodology called “Multidimensional Poverty Index”. In the following section was discussed the Brazilian poverty lines for the people to have access the public policies against poverty. In the end of the paper the monetary poverty line was applied in the Santa Catarina State between 2002 and 2021. The main conclusions were that poverty situation grows up to almost one million people during the first two year of pandemic. This mean that 13% of the Santa Catarina’s population was in the poverty level in the end of 2021.

Keywords: Pandemic; Poverty; Santa Catarina.

INTRODUÇÃO

Uma das heranças históricas que ainda marca a sociedade brasileira contemporânea é a existência de níveis elevados de pobreza e de desigualdade social, fenômenos sociais que se explicitam distintamente em todo o território nacional e que

¹ Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. E-mail: l.mattei@ufsc.br

exigem novas estratégias de desenvolvimento para que os objetivos sustentáveis do milênio possam ser efetivamente atingidos. Tal meta é essencial para que seja garantida a sobrevivência das gerações presentes e futuras.

Desta maneira, a pobreza continua sendo um tema prioritário nas agendas dos governantes de diversos países em razão dos efeitos deletérios causados por esse fenômeno sobre a ordem social presente. De natureza histórico-estrutural, tal problema nem sempre é tratado adequadamente pelos gestores públicos, particularmente quando se fixam metas e objetivos de políticas públicas voltadas à erradicação desse flagelo social.

Para grande parte da literatura especializada sobre o assunto, parcela expressiva do problema da pobreza pode ser atribuída ao pouco crescimento econômico dos países, o qual leva à falta constante de empregos e de salários adequados. Com isso, se cria um círculo vicioso, uma vez que os filhos das famílias pobres têm menos chances de conseguirem oportunidades de trabalho de qualidade para auxiliá-los a sair desta condição de vida, levando-os a reproduzir o fenômeno de forma sistemática.

Há mais de um século estão sendo usadas diversas concepções sobre pobreza nas discussões internacionais e nos trabalhos comparativos. Tais concepções têm influenciado as políticas públicas por mais de 100 anos em muitos países do mundo, sendo que a abrangência das mesmas vai se expandindo à medida que a compreensão desse fenômeno social também vai evoluindo. Neste caso, destaca-se a concepção das privações relativas desenvolvida no início do século XXI, a qual sugere que a pobreza não se refere apenas à privação da renda, mas também à privação de outros recursos materiais e privação de acesso aos serviços sociais, especialmente nas áreas de saúde, educação, alimentação, nutrição e saneamento básico.

A emergência dessas novas noções de pobreza também estimulou o surgimento de novas metodologias para mensurar o problema, especialmente para facilitar a realização de análises comparativas em escala nacional e até mesmo internacional. Da metodologia desenvolvida pelo Banco Mundial na década de 1990 ao Index da Pobreza Multidimensional (MPI em inglês) desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010 foram sendo aprimoradas metodologias para captar adequadamente as diversas dimensões que compõem esse fenômeno social. Tais avanços metodológicos

permitiram que a ONU definisse a erradicação da pobreza como um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável integrante da Agenda 2030.

Diante do contexto pandêmico atual, o objetivo do artigo é analisar o comportamento e a evolução da pobreza no estado de Santa Catarina nesses quase três anos de incidência da doença no estado. Para tanto, o artigo está organizado em quatro seções, além dessa breve introdução. A primeira apresenta uma rápida resenha das distintas concepções de pobreza destacada pela literatura especializada, enquanto a seção seguinte discute as principais linhas de pobreza adotadas no Brasil para caracterizar e quantificar o problema. Na terceira seção são analisadas algumas informações recentes sobre o comportamento da pobreza em Santa Catarina, especialmente durante o período de incidência da Covid-19. Finalmente, na quarta seção são apresentadas algumas considerações sobre impactos e tendências do tema no estado.

1. AS DISTINTAS CONCEPÇÕES DE POBREZA

A pobreza é, sem dúvida alguma, a mais perceptível e cruel forma de degradação da condição humana, uma vez que coloca diante dos olhos de toda a sociedade um conjunto imenso de pessoas desprovidas de bens, excluídas socialmente e privadas de cidadania. De uma maneira geral, ela apenas desnuda os resultados contraditórios do modo de organização das sociedades contemporâneas, realçando as desigualdades sociais.

Há mais de um século estão sendo debatidas diferentes concepções sobre pobreza, tanto na esfera internacional como nos trabalhos comparativos. Ambas estão relacionadas às ideias de subsistência, necessidades básicas, rendas e privações relativas. Tais concepções têm influenciado globalmente as políticas públicas em muitos países do mundo, sendo que os resultados das mesmas estão diretamente relacionados às concepções adotadas. Para Barbeito et al (1999), mesmo havendo diferentes noções, as divergências são grandes quando se procuram identificar quais são os elementos centrais que levam a essa situação. Isto porque as noções adotadas para definir o conteúdo de um determinado problema social configuram, em grande medida, os critérios que orientam as ações que visam modificar tal problema.

Segundo Townsend (2006), desde 1880 estão sendo usadas três concepções sobre pobreza nas discussões internacionais e nos trabalhos comparativos. A concepção

de subsistência tem origem nos trabalhos de nutricionistas da era Vitoriana, tendo influenciado as políticas e práticas científicas por mais de 100 anos, sendo que ainda faz parte das mensurações oficiais da pobreza em diversos países. De um modo geral, esta concepção diz que as famílias podem ser consideradas como pobres quando suas rendas não sejam suficientes para obter os bens materiais necessários para manter somente a sobrevivência física. Algumas concessões foram feitas sobre custos de roupas e outros bens, mas estas eram bem pequenas comparativamente aos gastos com a alimentação para manter a subsistência física. Muitas críticas foram feitas a esta visão limitada da pobreza. Dentre elas destacam-se aquelas que afirmam que as necessidades humanas não são meramente físicas, mas também sociais.

Ainda segundo esse autor, a concepção das necessidades básicas, que emergiu nas décadas de 1960 e 1970, agrega dois elementos centrais: o primeiro diz respeito às necessidades mínimas de consumo das famílias relacionadas aos alimentos, vestimentas e habitação, bem como aos equipamentos das casas; enquanto o segundo elemento está relacionado aos serviços essenciais disponíveis às comunidades, especialmente, água, saneamento básico, educação, saúde, transportes e acesso aos serviços culturais. Especificamente em relação às populações rurais agrega-se, ainda, o acesso a terra e os equipamentos de trabalho. De uma maneira geral, pode-se dizer que esta definição é uma extensão da concepção de subsistência porque adiciona ao debate, além da sobrevivência física, o tema dos serviços essenciais às comunidades locais, no sentido de estabelecer regras e condições para as políticas voltadas à promoção do desenvolvimento. Neste sentido, pode-se dizer que essa noção remete o debate ao tema da pobreza absoluta, existindo indicadores amplamente conhecidos para aferir o grau de atendimento dessas necessidades básicas.

Finalmente, a concepção das privações relativas desenvolvida mais no final do século XX sugere que a pobreza não se refere apenas à privação da renda, mas também à privação de outros recursos materiais, além da privação aos serviços sociais, especialmente nas áreas de saúde, educação, alimentação, nutrição e saneamento básico. Isto porque se considera que as pessoas que vivem no presente não estão sujeitas as mesmas leis, obrigações e costumes aplicados nos períodos anteriores, o que, de alguma forma, ajuda a entender por que o padrão da pobreza muda com as mudanças nas próprias sociedades.

Em função desses aspectos inter-relacionados, o autor considera como pobres as pessoas que são desprovidas de renda e de outros recursos necessários para se manter em condições de vida adequadas – em termos de dieta alimentar, de acesso aos bens materiais e aos serviços sociais básicos, além de outras comodidades – as quais permitem a essas mesmas pessoas participar das sociedades, cumprir suas obrigações e estabelecer relações sociais de acordo com os costumes vigentes em cada local.

Em sentido oposto, Sen (1984), afirma que não é consistente analisar a questão da pobreza somente em termos relativos porque a pobreza é uma medida de desigualdade social, porém sem ser o mesmo que desigualdade social, uma vez que se pode eliminar a pobreza sem que tal desigualdade também seja eliminada. Além disso, políticas de enfrentamento da pobreza podem ser implementadas em sociedades cujas condições materiais e estruturais acabam aprofundando suas desigualdades.

A partir daí esse autor vai desenvolver sua noção de pobreza assentada na ideia do “Capability Approach” (capacidades humanas), que na essência tratará da conciliação entre o conteúdo relativo e absoluto do fenômeno da pobreza. Segundo esse autor, a situação de uma pessoa privada em termos absolutos em relação às suas capacidades se vincula com a escassez relativa em termos de renda, de bens e dos demais recursos. Na essência, essa definição de Sen conduz à ideia da pobreza enquanto um fenômeno multidimensional que está vinculado aos resultados de uma pessoa (achievements) que vive e atua em um determinado contexto (doing). Desta forma, o autor distingue os resultados das pessoas em termos de seu próprio bem-estar (well-being achievements) daqueles resultados obtidos como agente social (agency achievements)². Assim, para avaliar as capacidades e resultados das pessoas torna-se necessário avaliar também suas ações e não somente uma situação estática no tempo e espaço.

Para o autor, esses resultados devem ser ponderados por aquilo que ele denomina de funcionamento (functioning) das pessoas, que nada mais é do que a variedade de coisas que as pessoas manejam e controlam durante as suas vidas. Em síntese, pode-se dizer que a noção das “capacidades humanas” pressupõe que cada pessoa está provida de uma determinada dotação de recursos (endowments), que define

² Em função desta definição, Sen acaba distinguindo três noções: padrão de vida (standard of living), bem-estar (well-being) e qualidade de vida (quality of life).

os títulos (entitlements) que ela poderá intercambiar. Assim, as pessoas possuidoras desses entitlements estarão aptas a obter determinados bens alcançáveis, ou que possam ser adquiridos. Daí decorre a ideia de privações, uma vez que é a partir do efetivo vetor de funcionamento que são estabelecidos os níveis de bem-estar e de pobreza do conjunto da sociedade.

Atualmente esse enfoque das capacidades humanas é bastante difundido porque não limita o debate da pobreza apenas aos recursos monetários, os quais assumem um papel meramente instrumental. Todavia, essa abordagem também não deixou de ser criticada, especialmente devido às dificuldades de ser operacionalizada. Um exemplo são as limitações de mensuração do conhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesta mesma direção, destacam-se também as limitações da noção de pobreza monetária assentada na ideia forte da pobreza enquanto insuficiência de renda. Por mais que ultimamente tenham sido desenvolvidos novos procedimentos metodológicos, ainda persistem exacerbadas controvérsias sobre essa noção de pobreza.

Diante desse cenário, existem atualmente diversos métodos para mensurar a pobreza com o intuito de se realizar comparações em escala internacional. Inicialmente destaca-se o método desenvolvido pelo Banco Mundial que instituiu a linha de pobreza “1 dólar ao dia”, o qual agrega ao valor da cesta de alimentos os custos das despesas não alimentares (vestuário, moradia, saúde, educação), calculadas como proporção dos gastos alimentares. A partir daí faz-se uma atualização monetária dos valores e calcula-se a proporção de pessoas que fica abaixo destas linhas de renda. Este método ganhou relevância em 1990 quando foi adotado pela primeira vez pelo Banco Mundial em seu relatório sobre Desenvolvimento Humano. Desde então essa instituição internacional vem atualizando essas linhas de pobreza com base na paridade do poder de compra para possibilitar a realização de comparações internacionais.

De um modo geral, essa mensuração da pobreza passou a ser disseminada como a “pobreza monetária”, uma vez que ela se refere unicamente à insuficiência de renda para provisão do bem-estar das famílias porque o processo crescente de urbanização das sociedades fez com que o nível monetário das famílias se tornasse um importante meio de acesso aos serviços, bem como um instrumento importante na busca por melhores

condições de vida. Os dados disponibilizados em 2021 pelo IBGE por meio da Síntese dos Indicadores Sociais relativos ao ano de 2020 contém essa concepção de pobreza.

Deve-se registrar que a partir de 2010 passou a vigorar uma nova metodologia de mensuração da pobreza em escala mundial. Trata-se do Index da Pobreza Multidimensional (MPI) desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU), método que procura medir todos os tipos de privações que as pessoas e famílias estão sofrendo, desde a falta de um nível adequado de renda a um conjunto de outras privações relativas aos direitos básicos, destacadamente nas áreas de saúde, educação, habitação, saneamento básico e lazer. Ou seja, o MPI procura captar as diversas dimensões que compõem esse fenômeno social. Foi exatamente essa concepção de pobreza multidimensional que contribuiu na organização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, a qual tem como meta erradicar a pobreza até o ano de 2030. Neste caso, fazem parte, tanto os indicadores monetários como também um conjunto de outros indicadores relativos ao acesso a bens e serviços que são essenciais para promover melhorias na qualidade de vida dos cidadãos, bem como reduzir os riscos e as vulnerabilidades sociais a que partes expressivas das populações estão submetidas.

2. AS LINHAS DE POBREZA ADOTADAS NO BRASIL

No Brasil não existe uma única linha oficial de mensuração da pobreza, persistindo diversas delas como veremos mais adiante. Mas o fato comum é que todas elas partem da concepção de “pobreza monetária”, a qual se refere unicamente à insuficiência de renda domiciliar para o atendimento do conjunto das necessidades familiares. Isso porque, com o avanço do processo de urbanização da população, é cada vez maior a necessidade de níveis de renda que sejam capazes de prover o acesso a bens e serviços necessários para que todos possam melhorar suas condições de vida.

A partir dessa noção, são consideradas pobres as pessoas que não conseguem obter um nível de rendimento mensal suficiente para manter um determinado padrão de vida aceitável. A partir dessa concepção decorrem as diversas linhas de pobreza que separam as pessoas pobres daquelas consideradas, por esse critério, como não pobres. Essa forma de classificação explica a existência de importantes diferenças quantitativas

quando se discute o assunto pobreza sob a premissa monetária exclusivamente. Como dissemos, esse é o caso do Brasil, que não possui uma única linha de pobreza oficial.

No geral, observa-se que as políticas e programas sociais assumem metodologias muito distintas, resultando num atendimento diferenciado do público. E essa diversidade de atendimento decorre, em grande medida, dos critérios de elegibilidade que cada política ou programa define a priori. Por exemplo, o critério para a inscrição das famílias no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) é ter uma renda domiciliar *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Já o programa Bolsa Família³ adota dois critérios monetários para atender as pessoas que demandam os benefícios do referido programa: a) renda familiar *per capita* de até R\$ 178,00; b) renda familiar *per capita* de até R\$ 89,00. No primeiro caso as pessoas classificadas nesse intervalo de renda são consideradas pobres, enquanto as famílias com renda de até R\$ 89,00 são consideradas extremamente pobres.

A Tabela 1 apresenta uma breve síntese das distintas linhas de pobreza monetária existentes atualmente no Brasil, tanto para seleção como para atendimento dos beneficiários dos programas e das políticas sociais. Por exemplo, as linhas de pobreza de $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo são utilizadas para pagamento dos benefícios aos idosos e deficientes inscritos no programa Benefício de Prestação Continuada (BPC). Já as linhas de R\$ 89,00 e R\$ 178,00 são utilizadas pelo programa Bolsa Família para estratificar o atendimento e classificar os demandantes como pobres ou extremamente pobres.

Todavia, quando se pretende fazer comparações internacionais é bastante comum a utilização das distintas linhas de pobreza definidas pelo Banco Mundial. Essa instituição separa os países em três grupos: os de renda baixa, aqueles de renda média-baixa e os países de renda média-alta. Com isso, para cada grupo de países existe uma linha específica, destacando-se que a linha de US\$ 1,90 por dia de acordo com o Poder de Paridade de Compra (PPP em inglês) a preços internacionais de 2011 é utilizada para quantificar a pobreza extrema em um determinado país ou região. Já as linhas de US\$ 3,30 (países de renda média-baixa) e de US\$ 5,50 (países de renda média-alta) são

³ A partir de 2022 esse programa passou a se chamar Auxílio Brasil.

utilizadas para se manter correspondência com o padrão de vida de uma determinada população em um país ou região.

Tabela 1: Diferentes linhas de pobreza monetária em uso no Brasil

Linhas de Pobreza	Referência/Usos	Valor Nominal per capita-2020
POBREZA		
Bolsa Família	Elegibilidade ao Programa	R\$ 178,00
CadÚnico (1/2 SM)	Cadastro das Pessoas no GF	R\$ 523,00
WB- US\$ 3,30-PPC 2011	Para países de renda média-baixa	R\$ 262,00
WB- US\$ 5,50-PPC 2011	Para países de renda média-alta	R\$ 450,00
POBREZA EXTREMA		
Bolsa Família – Extr. Pobreza	Linha para Benefício básico	R\$ 89,00
Acesso ao BPC -1/4 SM	Linha de concessão do benefício	R\$ 261,00
WB- US\$ 1,90-PPC 2011	Linha para países de renda baixa	R\$ 155,00

Fonte: IBGE, SIS, 2020.

Nota: A taxa de conversão da Paridade do Poder de Compra (PPC) para consumo privado foi de R\$ 1,66 para cada US\$ 1,00 do PPC de 2011. Os valores diários foram tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para o ano de 2020.

Assim, essas linhas determinadas a partir do rendimento domiciliar *per capita* são bastante úteis para, na ausência de um melhor indicador, estabelecer critérios comuns de atendimento às populações vulneráveis, os quais permitem um monitoramento e acompanhamento da situação econômica e social das famílias, tanto no âmbito local (país, região ou unidade da federação) como no horizonte internacional.

3. O CENÁRIO RECENTE DA POBREZA MONETÁRIA EM SANTA CATARINA

Ao longo dos anos de pandemia foram realizados diversos estudos sobre a pobreza, tanto no âmbito do país como em algumas unidades da federação. No caso do Brasil, destacam-se os estudos realizados por pesquisadores do Centro de Política Social da Fundação Getúlio Vargas, situada no Rio de Janeiro. Analisando os impactos do primeiro ano da pandemia, NERI (2021a) constatou que a renda média individual dos brasileiros no ano de 2020 se encontrava em um patamar 9,4% inferior ao nível verificado em 2019. Ao qualificar ainda mais essa situação, o autor alertou para a expansão da desigualdade entre a base e o topo da pirâmide da renda, uma vez que a metade mais pobre sofreu uma perda de 21,5%, enquanto os 10% mais ricos tiveram uma queda de apenas 7,16%, ou seja, uma perda três vezes menor. Segundo o autor, grande parte da perda de renda da população mais pobre estava vinculada ao aumento

do desemprego, além da redução do rendimento por hora trabalhada e redução da própria jornada de trabalho.

Em novo estudo, NERI (2021b) mostrou que a renda média individual do trabalho caiu 10,9% durante os dois anos da pandemia, destacando-se que a queda da renda média da parcela dos mais pobres foi de 20,8%, ou seja, caiu mais de duas vezes a queda da renda média geral. Em termos absolutos, nota-se que a renda domiciliar per capita no Brasil caiu de R\$ 1.122,00 para R\$ 995,00, implicando em um percentual de queda da ordem de 11,3%. Segundo o autor, a perda de ocupação foi o principal fator responsável por essa queda expressiva do poder de compra da população brasileira, particularmente daqueles segmentos mais vulneráveis. Obviamente que podemos identificar nessa queda acelerada do nível de renda das famílias um dos elementos centrais que levaram ao aumento avassalador do flagelo da fome no país.

Em estudo recente, NERI (2022) mostrou, com base nos microdados da PNAD Contínua Anual de 2021, a evolução da pobreza no país durante os dois primeiros anos da pandemia. Utilizando a linha de renda domiciliar *per capita* de até R\$ 497,00, o autor concluiu que 29,6% da população total do país se encontrava nesse patamar. Em termos absolutos significava que aproximadamente 62 milhões de brasileiros estavam classificados em situação de pobreza. Esse resultado revelou que em 2021 existiam 9,6 milhões de pobres a mais da quantidade existente em 2019, significando que a mensuração da pobreza no país nunca esteve em um patamar tão elevado como o verificado em 2021. Além disso, ao desagregar as informações por unidades da federação, o autor verificou que Santa Catarina possuía a menor taxa de pobreza (10,16%), enquanto o estado do Maranhão apresentava a maior taxa de pobreza (57,90%). Por fim, o estudo identificou que apenas em dois estados (Tocantins e Piauí) ocorreram quedas da pobreza, porém em percentuais ínfimos (0,95% e 0,03%, respectivamente).

Do ponto de vista da quantificação da pobreza segundo as distintas classificações do Banco Mundial que são utilizadas internacionalmente (vide tabela 1), a pobreza extrema no Brasil (linha de US\$1,90) – ajustada pela paridade do poder de compra de 2021 (R\$ 172,00 mensais) – atingiu 15,5 milhões em 2021, enquanto a pobreza (linha de US\$ 5,50) – ajustada pela paridade do poder de compra de 2021 (R\$ 497,00) - atingiu 62,9 milhões de pessoas. Essas classificações levaram o autor a

afirmar que o crescimento da pobreza no Brasil em 2021 foi bem robusto, uma vez que quase um terço dos brasileiros recebia menos de meio salário mínimo ao mês.

Ao longo da pandemia, pesquisadores do NECAT também realizaram diversas análises sobre o comportamento da renda dos catarinenses. Na sequência será apresentada uma breve síntese dessas análises para, posteriormente, discutir os dados agregados disponibilizados pelo IBGE e que contemplam todas as rendas anuais. Analisando o comportamento da renda dos domicílios em Santa Catarina no ano de 2020, HEINEN & MATTEI (2020) buscaram mostrar que os impactos da pandemia da Covid-19 sobre o mercado de trabalho catarinense no ano de 2020 já eram visíveis, tanto em termos da ampliação do número de famílias sem renda do trabalho como da própria redução dos rendimentos de grande parte dos trabalhadores que conseguiram se manter ocupados. Analisando os dados da PNAD Contínua de vários trimestres de 2020, os autores perceberam que a massa de rendimentos efetivamente recebida em todos os trabalhos caiu 6,1% no ano de 2020. Dentre os determinantes dessa queda destacaram-se o afastamento dos trabalhadores, a inviabilização de atividades e a redução do nível das atividades econômicas ao longo do ano de 2020, fatores estes que promoveram uma grande perda da renda, especialmente no primeiro semestre do referido ano. Essa perda foi captada pelo comportamento da renda *per capita* média das famílias catarinenses que passou de R\$ 1.457,37, no quarto trimestre de 2019, para R\$ 1.317,92, no quarto trimestre de 2020, representando uma perda de 9,3% em apenas um ano.

Em outro estudo realizado no primeiro semestre de 2021, HEINEN & MATTEI (2021), buscando dimensionar o impacto desigual da Covid-19 sobre a renda disponível para cada família, observaram que o rendimento domiciliar *per capita* em Santa Catarina caiu de R\$ 1.529,00, no primeiro trimestre de 2020, para R\$ 1.412,00, no primeiro trimestre de 2021, correspondendo a uma queda de 7,6%. Além disso, os autores verificaram uma desigualdade entre as classes de renda, uma vez que a massa de rendimento da metade mais pobre dos domicílios seguia, em média, 27% abaixo do patamar existente ao final de 2019. Já a camada dos 50% mais ricos tinha recuperado a renda perdida no primeiro ano da pandemia. A principal explicação dos autores para tal discrepância dizia respeito à manutenção de um número elevado de famílias sem renda do trabalho no estado. Portanto, esse cenário heterogêneo faz com que as famílias mais

pobres sejam as mais afetadas pela pandemia, fato que acaba impulsionando a própria expansão da pobreza e acelerando a deterioração das condições de vida de importantes parcelas da população catarinense.

Em artigo específico sobre a pobreza, MATTEI (2021) discutiu a evolução do problema em Santa Catarina à luz da definição de “pobreza monetária” contida na Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE relativa ao ano de 2020. Tal documento adotou a linha de US\$ 1,90/dia, que correspondia a R\$ 150,00/mês *per capita* ao final de 2020, para calcular a pobreza extrema. Já para calcular a pobreza geral foi adotada a linha de US\$ 5,50/dia, que correspondia a R\$ 450,00/mês *per capita* no mesmo período. Com base nesses procedimentos metodológicos, o autor mostrou que no estado de Santa Catarina ao final de 2020 existiam 137.415 pessoas na condição de extrema pobreza, ou seja, que viviam com renda *per capita* mensal de até R\$ 155,00, além de 615.315 pessoas classificadas como pobres, ou seja, que viviam com renda *per capita* inferior a R\$ 450,00 mensais.

3.1 Alguns indicadores sobre o rendimento domiciliar catarinense

A Tabela 2 mostra a evolução do rendimento médio mensal recebido pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade por tipo de rendimento. Em primeiro lugar, observa-se que os rendimentos de todas as fontes sofreram uma retração de 3,4% no período entre 2020 e 2021. Em grande medida, essa queda foi puxada pelo recuo dos rendimentos habitualmente recebido em todos os trabalhos, que passaram de R\$ 2.790,00 (2020) para R\$ 2.710,00 (2021), ou seja, uma queda de 2,9%.

Tabela 2: Rendimento médio mensal recebido pelas pessoas de 14 anos ou mais com rendimento, por tipo de Rendimento (R\$). Santa Catarina, 2020 e 2021.

Tipo de Rendimento	2020	2021	Var. % 20-21
Todas as fontes	2.632,00	2.542,00	-3,4
Habitualmente recebido em todos os trabalhos	2.790,00	2.710,00	-2,9
Outras Fontes	1.653,00	1.600,00	-3,2
Aposentadoria e pensão	1.875,00	1.834,00	-2,2
Aluguel e arrendamento	2.087,00	2.036,00	-2,4
Pensão alimentícia, doação e mesada	711,00	651,00	-8,4
Outros rendimentos (programas sociais etc.)	870,00	609,00	-30,0

Fonte: IBGE-SIS, 2021

Mas também houve impactos da queda das outras fontes de rendimento médio mensal, destacando-se que os quatro tipos de rendimentos recebidos de outras fontes,

que sofreram queda de mais de 3% em apenas um ano. Neste caso, houve reduções bastante expressivas nos rendimentos advindos de pensões alimentícias, doações, etc., além de uma queda vertiginosa do item “outros rendimentos”, que essencialmente diz respeito aos rendimentos advindos das políticas sociais (Bolsa Família, BPC e Auxílio Emergencial). É bastante provável que esse comportamento do indicador esteja relacionado com os cortes e reduções do auxílio emergencial que vigorou no primeiro ano da pandemia e que em 2021 sofreu forte retração.

A Tabela 3 apresenta a variação desse indicador para o país e diversas unidades da federação com o intuito de mostrar que a queda do rendimento mensal real de todas as fontes foi um fenômeno que atingiu praticamente todas as unidades da federação, exceto o Rio de Janeiro que foi o único estado que apresentou variação positiva do rendimento de todas as fontes de renda, mesmo que detendo um percentual pouco expressivo.

No caso de Santa Catarina, observa-se que o rendimento médio mensal real de todas as fontes sofreu uma redução de 3,4% em relação ao ano anterior, sendo o segundo recuo consecutivo. Esse valor (R\$ 2.542,00) colocou o estado em 5º lugar dentre as unidades da federação com os maiores rendimentos.

Tabela 3: Rendimento médio mensal real de todas as fontes de renda da população residente com rendimento (R\$), segundo algumas unidades da federação entre 2020 e 2021

Unidades da Federação	2020	2021	Var. % 20-21
São Paulo	3.056,00	2.904,00	-5,0
Mato Grosso do Sul	2.518,00	2.398,00	-4,8
Paraná	2,591,00	2.474,00	-4,5
Santa Catarina	2.632,00	2.542,00	-3,4
Rio Grande do Sul	2.734,00	2.641,00	-3,4
Distrito Federal	4.254,00	4.167,00	-2,0
Rio de Janeiro	2.879,00	2.884,00	+ 0,2
Brasil	2.386,00	2.265,00	-5,1

Fonte: IBGE-SIS, 2021

Mesmo que Santa Catarina se mantenha nos primeiros lugares no âmbito nacional, é importante frisar que a diferença entre esses patamares de rendimento é expressiva, especialmente quando se considera o rendimento médio mensal do Distrito Federal e dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

3.2 A evolução da pobreza monetária durante a pandemia

A Tabela 4 apresenta a evolução percentual e numérica da pobreza monetária em Santa Catarina entre os anos de 2019 e 2021, conforme as linhas de pobreza estabelecidas na segunda seção desse artigo. Tais valores foram atualizados monetariamente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para cada ano, considerando-se a taxa de conversão da Paridade do Poder de Compra (PPC) para consumo privado de R\$ 1,66 para US\$ 1,00 do PPC de 2011.

Tomando-se o ano de 2019 como referência, nota-se que a pobreza extrema era de 1,5%, um dos mais baixos percentuais do país. Em termos absolutos, representava aproximadamente 107 mil pessoas. Já a pobreza geral atingia 7,5% da população catarinense, ou seja, em termos absolutos mais de 536 mil pessoas se encontravam nesta condição social no referido ano.

Tabela 4: Evolução % e numérica da pobreza monetária em SC entre 2019 e 2021

Linhas Pobreza	2019			2020			2021		
	Valor *	%	Total**	Valor *	%	Total	Valor *	%	Total
Extrema Pobreza	150,00	1,5	107.300	155,00	1,9	137.500	172,00	3,1	227.100
Pobreza	436,00	7,5	536.400	450,00	8,5	615.300	497,00	10,1	744.400

Fonte: SIS-IBGE (2019 e 2020) e FGV Social (2021) * Valor nominal per capita mensal (R\$)

** Total de pessoas

Esse cenário começou a se agravar no primeiro ano da pandemia em ambas as linhas de pobreza consideradas. No caso da pobreza extrema, o seu percentual subiu para 1,9%, representando 137.500 pessoas. Isso significa que no primeiro ano da pandemia mais 30 mil catarinenses adentraram a essa condição social. Já a pobreza geral aumentou em um ponto percentual, significando que mais de 78 mil catarinenses passaram a conviver em estado de pobreza no primeiro ano da pandemia.

Em 2021 a situação se agravou ainda mais, uma vez que o percentual de pessoas extremamente pobres subiu para 3,1%, representando um acréscimo de mais 89 mil pessoas em relação ao ano anterior. Mas o avanço da condição de pobreza geral foi ainda maior, uma vez que mais de 129 mil pessoas adentraram a condição de pobreza, implicando em um percentual acima de 10% da população total.

Em síntese, observa-se que nos dois anos de pandemia aproximadamente 119 mil pessoas passaram a ser classificadas como extremamente pobres e 208 mil como

pobres. Com isso, os dois anos de pandemia colocaram mais 327 mil catarinenses na condição de pobreza. Mesmo que esses percentuais sejam inferiores aos das demais unidades da federação, eles não devem ser minimizados pelas autoridades governamentais, uma vez que quando consideradas conjuntamente as quantidades de pessoas pobres das duas linhas utilizadas elas somam mais de 971 mil pessoas, o que significa que mais de 13% da população catarinense se encontrava em situação de pobreza ao final de 2021.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após um período de redução expressiva da pobreza no país entre os anos de 2002 e 2014, o problema foi resposto de forma bastante expressiva logo após o início da grave recessão econômica que afetou o conjunto da sociedade brasileira entre 2015-2017. Naquele momento, a expansão do desemprego e a queda do poder de compra dos salários contribuíram para que esse fenômeno social voltasse a atingir parcelas expressivas de brasileiros que passaram a viver à margem da sociedade. Neste cenário, não devem ser desprezados os efeitos perversos das reformas políticas neoliberais implementadas entre 2016 e 2019, especialmente a adoção do Teto de Gastos, a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência Social, uma vez que todas elas “não entregaram o que prometeram”. A partir de então ocorreu uma desestruturação de diversas políticas públicas que faziam parte do sistema de proteção social do país, com reflexos diretos sobre a situação social da população nas distintas unidades da federação.

Portanto, a chegada da pandemia ao país no início de 2020 já encontrou um contexto social em deterioração, fato que não autoriza credenciar todas as mazelas sociais atuais (inflação elevada, desemprego, queda do poder de compra, fome, pobreza, etc.) apenas aos impactos da crise sanitária causada pelo novo coronavírus. Na verdade, a pandemia aprofundou e deu maior visibilidade aos graves problemas sociais já existentes na sociedade brasileira – e catarinense – os quais são de natureza estrutural, sendo que muitos deles voltaram a se explicitar ainda nos últimos cinco anos que antecederam ao surgimento da pandemia.

Desta forma, entende-se que o fenômeno da pobreza precisa ser compreendido e enfrentado numa perspectiva mais ampla que envolva, tanto um conjunto de ações que

procurem atender as necessidades imediatas causadas pela pandemia como a reorganização de diversas políticas públicas integrantes do sistema de proteção social do país que foram extintas, particularmente durante o mandato do governo federal atual.

No caso particular de Santa Catarina, os dois primeiros anos de pandemia (2020 e 2021) revelaram que **119 mil** pessoas passaram a ser classificadas como extremamente pobres e **208 mil** como pobres. Com isso, nesse pequeno período mais de **327 mil** catarinenses passaram a fazer parte das estatísticas da pobreza. Mesmo que esses percentuais sejam inferiores aos das demais unidades da federação, eles não devem ser minimizados pelas autoridades governamentais, uma vez que quando são consideradas as duas dimensões da pobreza (extrema e geral) atinge-se o montante de **971 mil pessoas**, significando que ao final de 2021 aproximadamente 13% da população catarinense se encontrava em situação de pobreza.

Todavia, a expansão elevada da pobreza no estado não pode ser explicada apenas pela pandemia, uma vez que a crise sanitária acabou dando maior visibilidade aos graves problemas sociais já existentes no estado e que foram fortemente agravados após a crise econômica e política entre 2015-2017. Portanto, entende-se que o fenômeno social da pobreza e da fome precisa ser enfrentado numa perspectiva mais ampla, de maneira a ser capaz de atacar as necessidades imediatas causadas pela pandemia, ao mesmo tempo em que enfrente também os problemas estruturais que promovem todas as formas de vulnerabilidades e exclusão social.

Por fim, entende-se que a existência de um percentual expressivo de pessoas pobres é reveladora da materialidade das desigualdades sociais que também se fazem presentes em Santa Catarina e que afetam a vida de milhares de pessoas. Para tanto, tais disparidades sociais não podem ser encobertas pela narrativa das elites econômicas, políticas e culturais sob o mantra do “estado de excelência”, a qual está sendo propagada por décadas e se disseminando, inclusive, para o restante do país. Neste sentido, as estatísticas são claras: há uma parcela expressiva da população catarinense deslocada para a condição precária de sobrevivência, a qual vive desprovida de acesso aos bens elementares (saúde, educação, moradia e serviços sanitários adequados, etc.), além de obter uma renda mensal insuficiente sequer para adquirir a cesta básica alimentar.

REFERÊNCIAS

- ALKIRE, S. & SANTOS, M.E. **Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries**. OPHI working paper n.38, 2010.
- BARBEITO, A. et all. **La pobreza ...de La política contra La pobreza**. Buenos Aires: CIEPP, 1999.
- FERES, J. C. & MANCERO X. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Breve revisión de literatura. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- HEINEN, V. & MATTEI, L. **Renda das famílias catarinenses caiu 10% em 2020, mesmo com programa emergencial**. Disponível em: (www.necat.ufsc.br/blog), 2020.
- HEINEN, V. & MATTEI, L. **Desigualdade de renda em Santa Catarina atingiu maior patamar da série histórica no segundo semestre de 2021**. Disponível em: (www.necat.ufsc.br/blog), 2021.
- HEINEN, V. & MATTEI, L. **Após 2 anos de pandemia rendimento domiciliar per capita em Santa Catarina ainda é inferior aos valores de 2019**. Disponível em: (www.necat.ufsc.br/blog), 2022.
- KAKWANI, N. **New global poverty counts**. Brasília (BR):Bulletin *Poverty in Focus*, September 2004, pp.9-11.
- MATTEI, L. **A pobreza em Santa Catarina ao final do ano de 2020**. Disponível em: (www.necat.ufsc.br/blog), 2021.
- NERI, M. **Desigualdade de impactos trabalhistas na pandemia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Social, 2021a.
- NERI, M. **Bem-estar trabalhista, felicidades e pandemia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Social, 2021b.
- NERI, M. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Social, 2022.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Objetivos de desarrollo del milenio: una Mirada desde América Latina y Caribe**. Santiago de Chile: 2005(a), 334 p.
- RAWLING, L. **A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes**. International Social Security review v.58, n.2-3, 2005.
- REDDY, S. **A capability-based approach to estimating global poverty**. In: *Poverty in Focus*, September 2004, pp.6-8.

SEN, A. **Poverty: an ordinal approach to measurement.** *Econometrica* 44, pp.219-231.

THORBECKE, E. **Multidimensional poverty: conceptual and measurement issues.** In: *The many dimensions of poverty*. Kakwani, N. & Silber, J. (org.). Nova York: Palgrave MacMillan, 2008.

TOWNSEND, P. **A sociological approach to the measurement of poverty: a rejoinder to professor Amartya Sen.** *Oxford Economics Papers*, 37, pp.659-668.

TOWNSEND, P. **What is Poverty? An historical perspective.** UNDP: International Poverty Centre, *Poverti in Focus*, December 2006.

FOME NO ESTADO DE SANTA CATARINA: EVOLUÇÃO, RAÍZES E PERSPECTIVAS EM PERÍODO DE MÚLTIPLAS CRISES

Lauro Mattei¹

Cristine Garcia Gabriel²

Milena Corrêa Martins³

Mick Lennon Machado⁴

Murilo Lyra Pinto⁵

Resumo: O objetivo do artigo é discutir a evolução da fome em Santa Catarina à luz dos dados divulgados pelo IIº Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (IIº VIGISAN / 2022) da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). O Inquérito apontou que 40,6% da população catarinense viviam com algum grau de insegurança alimentar (IA) e que 4,6% dos catarinenses viviam em situação análoga à fome (IA Grave), o que correspondia a 338 mil pessoas. Em uma linha histórica, essas informações mostram que a fome é persistente em Santa Catarina, apesar de ser marginalizada na agenda dos governos e ocultada quando mensurada pelos rendimentos salariais médios e pelos indicadores de desenvolvimento humano, para fins de comparação com as demais unidades federativas brasileiras. Três aspectos parecem sintetizar os motivos para o aumento da fome em Santa Catarina: o desmonte das estruturas nacionais de proteção social; a incompetência da gestão pública em relação à crise socioeconômica e sanitária; e a desestruturação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. A falta de investimento e os retrocessos nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional se apoiam em um ideário negacionista da existência da fome no estado. Estruturar e fortalecer políticas públicas de combate à fome e de garantia do direito humano à alimentação adequada é condição indispensável para superar a situação apresentada pelos dados do VIGISAN e evitar que novas crises e catástrofes resultem em um cenário tão trágico como o que foi vivenciado entre 2020 e 2022.

Palavras-chave: Segurança alimentar e nutricional; Política Pública; Covid-19; Santa Catarina.

HUNGER IN THE STATE OF SANTA CATARINA: EVOLUTION, CAUSES AND PROSPECTS IN A PERIOD OF MULTIPLE CRISES

¹ Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. E-mail: l.mattei@ufsc.br

² Professora do Departamento de Nutrição da UFSC. Programa de Pós-graduação em Nutrição. Coordenadora da Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional - TearSAN - UFSC e pesquisadora da Rede Penssan.

³ Programa de Pós-graduação em Nutrição. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

⁴ Doutor em Nutrição.

⁵ Programa de Pós-graduação em Nutrição. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Abstract: The objective of the article is to discuss the evolution of hunger in Santa Catarina in the light of data released by the II National Survey of Food Insecurity in the Context of the Covid-19 Pandemic in Brazil (II VIGISAN / 2022) of the Brazilian Research Network on Food Sovereignty and Security and Nutrition (PENSSAN Network). The Survey pointed out that 40.6% of the Santa Catarina population lived in some degree of food insecurity (FI), a prevalence three times higher than that found by the 2017-2018 Family Budget Survey. Still, 4.6% of Santa Catarina lived in a situation similar to hunger (IA Severe). Hunger is persistent in Santa Catarina, despite being marginalized in the government's agenda, and hidden by average salaries and high incomes, and by outstanding human development indicators, when compared to other federative units. Three aspects seem to summarize the reasons for the increase in hunger in Santa Catarina: the dismantling of national social protection structures; the incompetence of public management in relation to the socioeconomic and health crisis; and the disruption of the Food and Nutrition Security System. The lack of investment and setbacks in public policies for food and nutrition security are supported by a denialist ideology of the existence of hunger in the state. Structuring and strengthening public policies to combat hunger and guarantee the human right to adequate food is a non-negotiable condition to enable a way out of the situation presented by VIGISAN data, and prevent new crises and catastrophes from resulting in a scenario as tragic as the one experienced between 2020 and 2022.

Keywords: Food and nutritional security; Public policy; Covid-19; Santa Catarina.

INTRODUÇÃO

A fome não é um problema recente no Brasil, sendo quase sempre associada à situação de pobreza, embora não seja equivalente a esta, uma vez que existem situações em que as pessoas são pobres, porém não famintas. Isto quer dizer que a pobreza pode refletir uma privação relativa que nem sempre se constitui em situação de fome. Entretanto, esta última geralmente implica em pobreza, pois a maioria dos indivíduos famintos geralmente é desprovida de bens materiais e monetários e excluída socialmente.

Há mais de um século sabemos que a fome não é obra da natureza. Desde o clássico livro **“Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço”**, de Josué de Castro e com primeira edição publicada em 1946, sugere-se que esse fenômeno social seja debatido à luz dos ensinamentos desse autor. Para ele, a fome não era resultado da expansão da população e nem do quantitativo de alimentos disponível, mas sim das relações sociais perversas que levavam à conformação de sociedades extremamente desiguais em diversas partes do mundo em função da má distribuição da riqueza, cada vez mais concentrada. Além disso, o autor destacou no início de sua obra que interesses

e preconceitos de ordem moral, econômica e política da chamada “civilização ocidental” tornaram a fome um tema proibido ou até mesmo de difícil abordagem. No caso particular da sociedade brasileira, Josué de Castro afirmou que a fome era a expressão biológica de uma doença social.

A partir daí alguns mitos passaram a ser questionados, especialmente os de ordem natural e aqueles de ordem social. Os primeiros ancoravam as explicações do fenômeno à luz das influências climáticas sobre a estrutura de produção alimentar, enquanto os de ordem social procuravam culpabilizar a própria população faminta, ao responsabilizá-la pela situação em que se encontrava, sob o argumento de que os famintos eram pessoas que viviam no ócio e sem produzir nada. No entanto, a fome como a mais grave das violações ao direito humano à alimentação é um fenômeno social e político determinado pelo modo de organização social dos meios de produção, que podem produzir níveis desiguais de vida (BRASIL, 1986).

A preocupação com o fenômeno da fome ganhou dimensão nacional e passou a ser incorporada à agenda pública do país somente após a crise econômica que teve início a partir de 1980, embora naquele momento não houvesse uma política nacional específica destinada ao combate da fome e que fosse capaz de articular, integrar e coordenar as ações nas três esferas de governo. O país ingressou na década de 1980 com uma forte crise oriunda do endividamento externo, além da adoção, por parte do governo militar, de políticas de ajustes das contas públicas e dos preços internos, orientando praticamente toda a produção nacional para o pagamento da dívida externa. Deste modo, as contradições de ordem econômica e social se avolumaram, notadamente na concentração de renda e nos elevados índices de exclusão social, quantificados e dimensionados pelos indicadores de fome e de pobreza.

Na década seguinte esse cenário se agravou ainda mais porque se seguiu uma tendência internacional e se implantou políticas de ajuste estrutural, com destaque para as políticas de liberalização comercial, de desregulamentação dos mercados e de restrição da intervenção do Estado na economia. Esse processo teve consequências negativas sobre o conjunto da sociedade, uma vez que as condições sociais foram agravadas devido à elevação dos níveis de desemprego e de concentração da renda, além da ampliação dos desequilíbrios sociais mensurados pela expansão da fome e da pobreza.

Mesmo diante de um conjunto de políticas públicas destinadas à erradicação desse flagelo social que foram implementadas nas duas décadas seguintes, o problema não foi efetivamente solucionado no país. Portanto, registre-se que a pandemia da COVID-19 apenas recolocou o tema na agenda política nacional, não sendo a crise sanitária a responsável pela existência desse problema social, cuja natureza é estrutural e política. A partir de 2020 a sociedade brasileira passou a conviver cotidianamente com cenas terríveis, como as enormes filas para comprar osso em açougues ou então de pessoas correndo atrás de caminhões de lixo para catar restos de alimentos, inclusive em muitas unidades da federação que historicamente negligenciavam o problema da fome.

Neste cenário, o objetivo do artigo é discutir a evolução da fome em Santa Catarina à luz dos dados divulgados recentemente pelo II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN) da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). Além dessa breve introdução, o artigo está organizado em mais quatro seções. A primeira delas sintetiza algumas noções sobre a fome enquanto um fenômeno social. A segunda seção explica o que é o II VIGISAN da Rede PENSSAN, destacando sua metodologia e explanando os principais resultados nacionais. A terceira seção analisa, à luz dos dados específicos, o cenário atual da fome no estado de Santa Catarina. Finalmente, na quarta seção são apresentadas as considerações finais do trabalho, destacando-se as principais tendências desse fenômeno social no território catarinense.

1. A INCORPORAÇÃO DA FOME NA AGENDA PÚBLICA NACIONAL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS⁶

Uma das grandes controvérsias existente na literatura internacional e nacional diz respeito aos parâmetros utilizados para determinar o número de pessoas famintas em cada região ou localidade. Um exemplo disso são as disparidades apresentadas pelos dados divulgados constantemente pelas próprias instituições internacionais quando procuram dimensionar o problema da fome no mundo, como são os casos do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

⁶ Seção escrita com base em Mattei (2009) e Mattei (2022).

No Brasil existem diversos estudos sobre o tema com resultados muito distintos. Nos anos de 1990 passou-se a utilizar o “Mapa da Fome”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 1993, como documento oficial. Segundo esse estudo, existiam no país naquela época 32 milhões de pessoas em condições de indigência, uma vez que se considerou a fome como um subproduto da indigência. Tal estudo se baseou no método desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) para determinar o valor monetário da linha de indigência baseada no custo de uma cesta básica de alimentos, cuja composição atende aos requerimentos nutricionais recomendados pela OMS/ONU, especificados para a população de cada região do país. Essa composição leva em consideração os hábitos de consumo prevalentes, a disponibilidade efetiva dos alimentos e os preços relativos dos mesmos. A partir daí foram considerados como indigentes aquelas famílias cujos rendimentos mensais permitiam, no máximo, a aquisição da cesta básica de alimentos. Para determinar o total de indigentes em cada um dos estados da federação foi usada a proporção de famílias com rendimento inferior a dois salários mínimos em todos os municípios. O relatório do IPEA também alertou que a fome no Brasil só seria resolvida a partir da sua priorização enquanto eixo central da estratégia de desenvolvimento do país. Desta forma, o Mapa da Fome se constituiu em um importante instrumento para a incorporação do tema da fome na agenda pública nacional.

Essa incorporação ocorreu a partir de três momentos decisivos. O primeiro deles foi registrado durante o Governo Itamar Franco (1993-1994) com o lançamento de um programa de combate à fome ancorado em cinco ações básicas: a descentralização da alimentação escolar; o atendimento às gestantes e desnutridos; o reforço ao programa de alimentação ao trabalhador (que já existia); a expansão de assentamentos rurais; e o programa de distribuição emergencial de alimentos (Prodea), cuja finalidade básica era o atendimento às populações atingidas pela seca na região Nordeste.

Em grande medida, essa ação foi adotada pelo Governo Federal como uma resposta às pressões exercidas pela sociedade brasileira por meio da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida liderada pelo sociólogo Betinho (Ibase), cujo lema afirmava que “as pessoas que passam fome têm pressa”⁷. Tais pressões exigiram

⁷ Também merece destaque a atuação de outros movimentos sociais, como o Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (COEP) e a formulação da proposta de Política Nacional de

uma resposta rápida do Governo Itamar Franco que, devido às circunstâncias políticas que o levaram ao poder, tinha uma grande aprovação da sociedade. Todavia, os mecanismos da burocracia governamental continuavam operando da mesma forma que nos períodos anteriores, inviabilizando o atendimento de parte das metas definidas pelo programa do Governo Itamar. Institucionalmente o legado mais relevante do período foi a criação Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), cuja função era coordenar todas as ações governamentais que tinham como objetivo combater à fome no país.

O segundo momento ocorreu no início do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando foi extinto o CONSEA e criado o “Programa Comunidade Solidária”, com um leque extremamente amplo de ações no campo social pautadas basicamente por medidas assistencialistas, sob forte discurso de solidariedade que retirava do Estado parte importante de responsabilidade na formulação e implementação de políticas públicas. Com isso, o tema da fome foi retirado do foco prioritário da agenda pública brasileira, a qual só retornaria com força a partir do mês de janeiro de 2003, com a posse de um novo presidente da república.

Assim, o terceiro momento da fome na agenda pública do país é inaugurado nos governos democráticos e populares comandados pelo Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2015. Em seu primeiro pronunciamento como presidente eleito, Lula colocou a fome como prioridade número um de seu governo. Esta opção pode ser resumida pela fala presidencial: “se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (Lula, 28/10/2002). Esta prioridade de governo foi consumada através do Programa Fome Zero (PFZ), cuja iniciativa já havia sido divulgada em outubro de 2001, por ocasião da comemoração do dia mundial da alimentação. Ao tomar posse, Lula deu ao programa o status de programa governamental prioritário, inclusive criando o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) para implementá-lo e conduzi-lo. Além disso, o CONSEA foi recriado com a finalidade de centralizar e acompanhar todas as ações do Governo Federal destinadas à erradicação da fome.

Segurança Alimentar em outubro de 1990, pelo Governo Paralelo liderado pelo Partido dos Trabalhadores.

Em termos de concepção, nota-se que o PFZ partiu do pressuposto de que todas as pessoas devem ter acesso diário aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas para manter a saúde de forma digna. A garantia desse direito é condição para se alcançar a cidadania e para que uma nação seja considerada civilizada. Nesta lógica, assumiu-se que a questão da fome no Brasil no início do século XXI tinha três dimensões fundamentais: a) insuficiência de demanda decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria dos trabalhadores; b) incompatibilidade dos preços dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da população; c) fome daquela parcela da população pobre e excluída do mercado, composta por trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças, e outros grupos carentes que não podem esperar pela mudança do modelo econômico e que necessitam de um atendimento emergencial (PFZ, p.5).

A conclusão do PFZ foi que a combinação dessas dimensões gerava um círculo da fome, cuja superação se tornaria difícil sem uma política articulada e de abrangência nacional. Além disso, assumiu-se que o equacionamento definitivo do problema da fome exigia um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegiasse o crescimento com distribuição de renda, de modo a recuperar o mercado interno do país através da geração de empregos, das melhorias dos salários e, mais especificamente, da recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo. Enquanto este modelo não existisse, seria fundamental a implantação de políticas públicas para expandir a demanda por alimentos concomitantemente com ações específicas para as parcelas famintas da população (PFZ, p.6).

Vale destacar, ainda, que em 2004 foi realizada a IIª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual lançou as bases para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006 e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) em 2010. Ainda, definiu diretrizes que, posteriormente, traduziram-se no conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) atualmente adotado pelo Brasil:

A SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade

cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006, art. 3º).

O SISAN e a PNSAN representam o maior avanço no campo das políticas públicas para garantia do direito humano à alimentação adequada no Brasil. A partir deles se estruturou uma nova forma de governança pautada numa lógica intersetorial, participativa e descentralizada de atuação para promoção da SAN e para o combate à fome no país. Os CONSEA e as Conferências de SAN passaram a compor as instâncias do SISAN, que também instituiu as Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e os Planos de SAN, em uma estrutura que deveria ser replicada nas três esferas de governo (BRASIL, 2006; BRASIL, 2010). Foi nesse contexto, que no período entre 2003 e 2015 a fome foi reduzida no país, porém sem ser extinta.

Este breve resgate histórico nos leva ao quarto momento de discussão do tema da fome na agenda pública nacional pós-redemocratização, uma vez que a partir do golpe jurídico-parlamentar de 2016, as políticas que estavam em curso nessa área foram sendo reduzidas, destacando-se que a partir de 2019 muitas delas foram extintas. O cenário demarcado pela piora das condições socioeconômicas da população brasileira e de fragilização das políticas de promoção da SAN e de combate à fome e à miséria, se tornou ainda mais sombrio diante das decisões sanitárias e de proteção social adotadas pelo Governo Federal para enfrentar, tanto a pandemia da COVID-19 como as consequências econômicas e sociais provocadas pela mesma. Assim, a crise sanitária e socioeconômica deflagrada no país amplificou problemas que já estavam em ascensão desde 2016, como o aumento da pobreza e das desigualdades sociais, especialmente aquelas relacionadas às mudanças no trabalho e renda da população brasileira, levando à piora das condições de vida e de acesso à alimentação adequada antes mesmo do início da pandemia (ALPINO; SANTOS; BARROS; FREITAS, 2020; FREITAS; PENA, 2020; SOUZA; BERNARDES; VIEIRA; FRANCISCO *et al.*, 2021).

Mesmo diante de um cenário de crise sanitária, econômica e social, o Governo Federal optou por não realizar novos inquéritos nacionais para dimensionar e caracterizar a situação de fome na população brasileira⁸. Portanto, o estudo da Rede PENSSAN cumpriu o papel de desvelar a situação de fome no território brasileiro durante a pandemia da COVID-19 e, ao mesmo tempo, orientar as análises e reflexões

⁸ Ao contrário, o que o Governo Federal tem efeito enfaticamente é negar a existência da fome no país, ao mesmo tempo em que busca desacreditar os resultados do IIº Inquérito Vigisan.

sobre a atuação governamental para garantia do direito à alimentação ao longo da pandemia. E isso também vale para Santa Catarina, uma vez que as desigualdades sociais existentes no estado são responsáveis, juntamente com a condução governamental da pandemia, pela parcela expressiva da população catarinense deslocada para a condição precária de sobrevivência, a qual vive desprovida de acesso aos bens elementares (saúde, educação, moradia e serviços sanitários adequados, etc.), além de obter uma renda mensal insuficiente sequer para adquirir a cesta básica alimentar com qualidade nutricional.

2. BREVE SÍNTESE DO VIGISAN DA REDE PENSSAN

Diante do notório aumento da fome em todas as regiões brasileiras, aliado a não realização de inquéritos nacionais por parte de órgãos governamentais, a Rede PENSSAN idealizou e conduziu o Iº VIGISAN no mês de dezembro de 2020. Avaliar a SAN no Brasil é por si só uma tarefa desafiadora, pois obriga também considerar os elementos que dizem respeito à estrutura do sistema agroalimentar, às condições de vida da população, às condições do desenvolvimento socioeconômico e às formas de garantir o acesso aos alimentos, bem como a produção, distribuição e consumo de maneira sustentável (GUEDES *et al.*, 2020). No Brasil, os principais estudos relacionados à SAN, utilizam a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que mede de forma indireta, os problemas relacionados à dimensão do acesso à alimentação, o que inclui a fome. O VIGISAN também utilizou a EBIA para identificar no âmbito domiciliar se as famílias se encontravam em situação de Segurança Alimentar (SA) ou de Insegurança Alimentar (IA), qualificada como leve, moderada ou grave.

A **IA grave** existe quando as pessoas de uma família efetivamente não tiveram o que comer ou somente fizeram uma refeição ao dia. Esta é uma situação clara em que a fome está instalada naquele domicílio, uma vez que as pessoas não conseguem comprar alimentos por falta de dinheiro. Já a **IA moderada** ocorre quando as pessoas até podem comer algum alimento, mas a dieta é insuficiente. Esta é uma situação em que há uma ruptura com o padrão de alimentação anterior. Finalmente, a **IA leve** aparece quando as famílias informam ter incerteza sobre o acesso aos alimentos no futuro, ou seja, que o estoque de alimentos acabe antes que outros sejam adquiridos, seja por falta de renda, seja por falta de acesso ao mercado alimentar.

O Iº VIGISAN evidenciou que os efeitos da pandemia de COVID-19 iam muito além de uma crise sanitária, uma vez que estavam sendo realçados problemas estruturais em várias esferas, especialmente nas áreas econômica e social. Particularmente nesta última, o problema histórico da fome e da insegurança alimentar foi repostado, uma vez que após a incidência da Covid-19 na sociedade brasileira a partir de 2020, observou-se que 55% da população estava sob a condição de insegurança alimentar, sendo 9% da população estavam passando fome (IA Grave). Tais prevalências indicavam que os prejuízos causados pela pandemia de COVID-19 foram amplamente potencializados pelo comportamento governamental errático e trágico ao longo da pandemia, o qual se caracterizou pela adoção de atos normativos que contrariavam as medidas sanitárias recomendadas pela ciência; atos de obstrução às respostas à pandemia por parte dos estados e municípios; práticas de desinformação da população; desmantelamento do precário sistema de proteção social do país; além da baixa eficácia das medidas emergenciais que visavam garanti emprego, renda e acesso à alimentação.

Entre os meses de novembro de 2021 e abril de 2022 a Rede PENSSAN realizou o IIº VIGISAN, que além de atualizar os dados do inquérito anterior, permitiu tabular e interpretar separadamente as informações coletadas para todas as unidades da federação. Tal procedimento possibilitou observar as diferenças regionais, uma vez que espacialmente a fome se manifesta com magnitudes distintas, tendo em vista as marcas históricas e as condições econômicas e sociais que se acentuaram ao longo do tempo.

Os resultados agregados para o país foram divulgados no mês de julho de 2022, enquanto os resultados para cada unidade da federação foram divulgados em setembro do mesmo ano. No âmbito do país, esse novo estudo mostrou que 33,1 milhões de pessoas estavam passando fome, o que representou um aumento de 74% em relação aos valores registrados no Iº VIGISAN. De um modo geral, as informações desse segundo estudo mostraram que a renda continua sendo um fator determinante para a segurança alimentar, uma vez que aproximadamente 37% das famílias em condição de insegurança alimentar detinham uma renda *per capita* média de até ½ salário mínimo mensal. Isso reforça que, para além da Covid-19, a expansão da fome nos dois últimos está associada ao desmonte das políticas públicas praticado pelo governo Bolsonaro na esfera alimentar e nutricional, bem como aos efeitos negativos das políticas econômicas, especialmente do aumento da inflação, do desemprego e da elevação dos juros.

Na seção seguinte serão analisados os resultados específicos em relação ao estado de Santa Catarina na perspectiva anteriormente apresentada, ou seja, de que os indicadores sociais mais confortáveis dessa unidade federativa não podem encobrir a realidade atual que também é marcada pela exclusão social de importantes parcelas da população que estão vivendo em condições de fome. Agindo desta maneira, acreditamos estar contribuindo para impedir que a narrativa comumente em voga do “estado de excelência” seja utilizada para justificar o abandono, por parte do Estado, das ações necessárias nestes tempos difíceis.

3. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA FOME EM SANTA CATARINA

Historicamente a região sul do Brasil e, em específico, o estado de Santa Catarina apresentam os menores índices de IA e de fome do país, destacando-se, entretanto, que este indicativo não significa a inexistência da fome no estado. Diversos estudos de abrangência nacional foram conduzidos ao longo do último século para identificar a prevalência da fome e da má nutrição entre a população brasileira e catarinense. Em 1946, Josué de Castro apontou no livro “Geografia da Fome”, que a população da região Sul do Brasil convivia com formas tênues de carências de ferro e de algumas vitaminas, mas sem apresentar maiores problemas relacionados a um consumo insuficiente de calorias e proteínas (CASTRO, 1985). Já em 1993, o Mapa da Fome produzido pelo IPEA demonstrava que em Santa Catarina, 18,3% da população (665 mil pessoas) vivam com uma renda familiar que correspondia, no máximo, ao valor de aquisição de uma cesta básica de alimentos (IPEA, 1993). Os dados do IPEA demonstravam uma situação crítica de fome e miséria em Santa Catarina, originada no aprofundamento de problemas socioeconômicos resultantes da desestruturação de políticas de proteção social durante o período da ditadura militar e do avanço das políticas econômicas neoliberais no país a partir dos anos 1980.

Em 2004 foi realizada a primeira avaliação da SAN no Brasil a partir do uso da EBIA. Naquele momento identificou-se que Santa Catarina possuía um percentual de 16,5% de sua população em algum nível de IA, entretanto a IA Grave (situação análoga à fome) afetava apenas 2% de sua população. Em comparação com pesquisa anterior realizada em 1993 pelo IPEA, o estado mostrou, em 2004, uma redução de 50% na população em condição de fragilidade socioeconômica e IA (IPEA, 1993; IBGE, 2004).

Tabela 1 – A situação da segurança alimentar e nutricional por domicílio no estado de Santa Catarina entre 2004 e 2022. Santa Catarina, 2022.

	2004 ¹	2009 ¹	2013 ¹	2017 -2018 ²	2021-2022 ³
Segurança alimentar	83,2	85,2	88,9	86,9	59,4
Insegurança alimentar	16,5	14,8	11,1	13,1	40,6
Insegurança alimentar leve	10,0	10,5	7,5	9,0	28,4
Insegurança alimentar moderada	4,5	2,4	1,9	2,1	7,6
Insegurança alimentar grave	2,0	1,9	1,7	2,0	4,6

Fonte: ¹ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); ² Pesquisa de Orçamentos Familiares; ³ II Inquérito Nacional de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19

Com relação ao SISAN estadual, importante registrar que o estado de Santa Catarina aderiu ao Sistema há pouco mais de uma década, instituindo a sua Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 14 de outubro de 2011, por meio da Lei Estadual n°. 15.595. Naquele momento, o estado assumiu o dever de se empenhar na promoção de cooperação técnica com a União e demais entes federados, contribuindo, assim, para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (MACHADO; MACHADO, 2016). Apesar da adesão ao Sistema em 2011, o primeiro e único Plano de SAN do estado foi lançado três anos depois, conforme veremos mais adiante.

No contexto de adesão ao SISAN, o estado alcançou o valor mais baixo da Insegurança Alimentar na série histórica no ano de 2013, com a diminuição percentual da IA no estado para 11,1%, ou seja, uma redução de -5,4% em menos de dez anos. No mesmo ano a IA Grave ficou em 1,7%. Contudo, estudo conduzido por Gubert *et al.* (2017), mostrou que Santa Catarina foi o estado que apresentou a menor redução média municipal de insegurança alimentar grave entre 2004 e 2013. No estado, esta variação foi de 2,5%, enquanto a redução média de insegurança alimentar grave no conjunto dos municípios brasileiros foi de 12,3%.

Este cenário de decréscimo dos níveis de IA no estado se alterou nos anos seguintes, conforme avaliação da POF de 2017-18, que notoriamente expõe o aumento da IA em todos os seus graus em Santa Catarina. Corroborando com os dados da POF, estudo realizado em 2018 avaliou que 65,4% (n= 193) municípios catarinenses tinham uma situação regular ou ruim de SAN, considerando-se sete dimensões relacionadas ao conceito brasileiro de SAN. No mesmo estudo, 83% (n=245) dos municípios foram classificados como regulares ou ruins em relação à dimensão de acesso universal à

alimentação adequada, que apresentou o segundo pior resultado entre as dimensões avaliadas (GUEDES *et al.*, 2020).

O Iº VIGISAN não apresentou dados desagregados para o nível estadual, contudo, desvelou a alarmante informação de que na região Sul/Sudeste 46,9% das pessoas estavam vivendo com algum grau de IA, sendo que 6% viviam em insegurança alimentar grave, o que representava aproximadamente 7,5 milhões de pessoas. Ou seja, em 2020, somente na região Sul/Sudeste, o número de pessoas em situação análoga à fome era superior à população total estimada para Santa Catarina atualmente (7,3 milhões de habitantes).

O IIº VIGISAN demonstrou o agravamento da situação de IA e fome no Brasil. Em comparação com os dados coletados em 2020, na região Sul/Sudeste houve aumento de 1,3% no número de domicílios com algum grau de IA, sendo que a insegurança alimentar grave atingiu 9,9% dos lares sulistas (14 milhões de pessoas), o que representou uma elevação de quase 4% em relação ao Iº VIGISAN.

Em Santa Catarina, o IIº VIGISAN analisou 506 domicílios em áreas urbanas e rurais do estado, apontando que 59,4% dos domicílios estavam em situação de Segurança Alimentar (SA), enquanto o restante apresentava algum grau de IA. Isso correspondia a 40,6% da população catarinense, ou seja, aproximadamente 3 milhões de pessoas. Deste total, 2.091 mil pessoas apresentavam IA Leve; **558 mil pessoas** IA Moderada e **338 mil pessoas** IA Grave. Como a pesquisa recomenda que as informações de cada unidade da federação sejam analisadas agrupando-se as formas mais severas de IA (Moderada + Grave) em apenas uma categoria de análise, verifica-se que no estado de Santa Catarina existiam **896 mil pessoas** em situação análoga à fome. Em uma linha histórica, essas informações mostram que a fome é persistente em Santa Catarina, apesar de ser marginalizada na agenda dos governos e ocultada quando mensurada pelos rendimentos salariais médios e pelos indicadores de desenvolvimento humano, para fins de comparação com as demais unidades federativas brasileiras.

Tomando como referência um período inferior a duas décadas, nota-se que o estado de Santa Catarina avançou e retrocedeu em seus indicadores de SAN. A primeira etapa foi marcada pela queda global da IA, enquanto a segunda apresentou aumento exponencial da IA, especialmente da IA Grave, ou seja, da fome. Os dados do IIº Inquérito caracterizam tal trajetória ao expor o perfil socioeconômico da população em

Santa Catarina, demonstrando que a renda constituiu um importante fator relacionado à prevalência da insegurança alimentar no estado. Dentre os domicílios com rendimentos de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo *per capita*, 65,7%, foram considerados em IA Moderada ou Grave, enquanto apenas 11,4% deste grupo de rendimentos se encontrava em segurança alimentar. Para os grupos com rendimentos entre $\frac{1}{2}$ salário mínimo e 1 salário mínimo *per capita* a IA Moderada ou Grave estava em 13,1% dos avaliados, enquanto a IA Leve esteve presente em 51,8% dos domicílios.

Nos domicílios catarinenses em que a pessoa de referência estava desocupada ou em trabalho informal, 82,6% estavam em segurança alimentar ou IA Leve e 17,4% estavam em IA Moderada ou Grave. Neste mesmo recorte, nos domicílios que a pessoa de referência possuía um emprego formal, a IA moderada ou grave atingiu 8,9%. Os trabalhadores autônomos tiveram o maior percentual de IA Moderada ou Grave com 17,5%. Esses dados demonstram que o desemprego ou as condições de subemprego também são determinantes importantes da fome em Santa Catarina.

Todavia, além dos determinantes socioeconômicos, é necessário analisar o contexto de retrocessos e de desmontes que atingiram as políticas públicas de promoção da SAN no país e em Santa Catarina, os quais contribuíram significativamente para o aumento da fome no estado. Com o golpe jurídico-parlamentar sofrido pela presidenta Dilma Rousseff em 2016, a implantação de um plano de governo fortemente comprometido com o ajuste fiscal e com as reformas neoliberais (Ponte para o Futuro) resultou em rupturas institucionais e programáticas que impactaram negativamente sobre o orçamento destinado para as políticas de SAN (VASCONCELOS *et al.*, 2019). E, considerando o fato da descentralização do SISAN para estados e municípios ser dependente de recursos e mecanismos de indução federal, grande parte do agravamento da IA em Santa Catarina a partir de 2017 tem explicação no cenário de desmonte do SISAN, bem como das políticas públicas de SAN e de combate à fome e à miséria no Brasil. Estudo que avaliou o grau de descentralização do SISAN para o nível municipal, identificou que em 2020, após mais de uma década da instituição do SISAN, 58% dos municípios catarinenses apresentavam uma implementação incipiente do Sistema, tanto em relação à gestão governamental e aos mecanismos de controle social, quanto ao desenvolvimento de ações, programas e políticas públicas de SAN (MACHADO, 2020).

Contudo, além de aspectos do cenário nacional, características próprias da gestão das políticas públicas de SAN no estado contribuem para os dados revelados pelo VIGISAN. As informações disponíveis indicam que a gestão no âmbito estadual é marcada por um caráter setorial (incompatível com a multidimensionalidade da SAN), estando centralizada na área de Assistência Social. Tal aspecto representa a falta de reconhecimento do governo estadual acerca da PNSAN enquanto uma política de desenvolvimento social e econômico que não seja restrita apenas aos aspectos assistencialistas (MACHADO *et al.*, 2018).

Apesar de Santa Catarina ter publicado seu Plano de SAN em 2014 com vigência até 2019, sua execução foi prejudicada em função da desvinculação orçamentária para as ações previstas no Plano, pela inexistência de um fundo estadual específico para captação e gestão de recursos para as políticas de SAN, pelo pouco envolvimento dos órgãos públicos com a agenda de SAN e pela estrutura de governo insuficiente para a gestão do SISEAN (MACHADO *et al.*, 2018). Além disso, após o fim da vigência do Plano Estadual de SAN, um novo Plano sequer foi elaborado, limitando a capacidade de utilização do orçamento público estadual para o combate à fome e a promoção da SAN. Todos esses aspectos reforçam a histórica negação, por parte dos governos estaduais e municipais de Santa Catarina, em relação à magnitude do problema da fome e da IA no estado.

A partir de 2019, com a ampliação dos cortes orçamentários para as políticas públicas de SAN, com a extinção do CONSEA Nacional e de órgãos e equipes de referência dos diversos programas desta área em nível nacional, como da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o desmonte do SISEAN avançou de forma acelerada (RECINE *et al.*, 2020; SANTARELLI; BURITY, 2019; SOUZA *et al.*, 2021). Tais decisões político-ideológicas encontraram ressonância em governos subnacionais alinhados com a agenda política do governo federal, como no caso de Santa Catarina, que também desencadeou um processo de fragilização do SISEAN e da agenda da SAN e de combate à fome no estado. Cabe salientar que o CONSEA de Santa Catarina e os movimentos sociais, mantiveram-se resilientes aos intensivos desmontes provocados pelos governos federal e estadual desde 2019, mantendo uma agenda de manifestações, como o Banqueteço, e de realização de 25 conferências de SAN municipais e regionais, além da VI Conferência Estadual de SAN. Neste período,

também merece destaque a criação do Fórum Catarinense de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FCCSAN) e da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, é necessário reconhecer a atuação de excelência exercida pela Rede PENSSAN quanto às distintas estratégias de mobilização, planejamento, realização e ampla divulgação dos dois Inquéritos VIGISAN realizados entre os anos de 2020 e 2022. Espera-se, no entanto, que em breve o governo brasileiro retome sua responsabilidade quanto ao diagnóstico, monitoramento e enfrentamento das questões afetas a garantia da SAN da população, como condição para o planejamento de políticas públicas de garantia do direito humano à alimentação adequada. E, isto envolve também a destinação de recurso público para fomentar e fortalecer as redes de pesquisa, bem como para a qualificação dos métodos de avaliação da IA e da fome no país.

Três aspectos parecem sintetizar os motivos para o aumento da fome em Santa Catarina: o desmonte das estruturas nacionais de proteção social; a incompetência da gestão pública em relação à crise socioeconômica e sanitária; e a desestruturação do SISAN e conseqüente desinteresse governamental em investir recursos para o combate à fome. No estado de Santa Catarina a falta de investimento e os retrocessos nas políticas públicas de SAN se apoiam em um ideário negacionista da existência da fome no estado. Com isso, presencia-se a desestruturação do SISAN e a obstaculização dos mecanismos democráticos de controle social sobre a política estadual de SAN, exatamente em um dos momentos mais críticos vividos por este estado em relação à fome e à miséria.

Estruturar e fortalecer políticas públicas de combate à fome e de garantia do direito humano à alimentação adequada é condição indispensável para possibilitar uma saída para a situação apresentada pelos dados do VIGISAN. Tal condicionante também é essencial para evitar que novas crises e catástrofes resultem em um cenário tão trágico como o que foi vivenciado no estado entre os anos de 2020 e 2022.

Nesse sentido, torna-se ação emergencial a retomada do CONSEA Nacional, composto por 2/3 de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente entre seus pares. Em Santa Catarina, apesar da existência do CONSEA Estadual, é preciso

garantir recursos para sua manutenção e fortalecimento, principalmente no que diz respeito às condições para participação social no Conselho.

Outra ação que exige decisão emergencial em Santa Catarina é a implementação de Equipamentos Públicos de SAN em todo o estado, como cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e restaurantes populares. Ainda assim, estes esforços não serão suficientes sem o investimento em estoques públicos de alimentos que permitam a pronta atuação do Estado na regulação do mercado para contenção da inflação e flutuações de preços dos alimentos que dificultem o acesso por parte da população, bem como na distribuição de alimentos em situações de crise e catástrofes. Também é necessário que o estado fortaleça a agricultura familiar e formas de produção de alimentos destinadas prioritariamente para o abastecimento interno. Ainda, o teto de gastos públicos deve ser revogado e substituído por um novo arcabouço fiscal que possibilite os investimentos necessários para ampliar a cobertura e a atuação das políticas sociais, com ênfase no SUS, no SUAS e no SISAN.

Por fim, o enfrentamento da fome demanda coragem e soberania para enfrentar a política macroeconômica adotada pelo país, cujos pilares se assentam na retirada de direitos dos trabalhadores e trabalhadoras como forma de garantir a rentabilidade do capital e na expropriação dos recursos públicos, fundamentais para a implementação de um programa de renda básica universal que garantisse a dignidade humana, além de uma robusta política intersetorial para a geração de empregos com qualidade.

REFERÊNCIAS

ALPINO, T. d. M. A.; SANTOS, C. R. B.; BARROS, D. C. d.; FREITAS, C. M. d. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, 36, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>>.

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

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 2010; 26 ago, 2010.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro, pão ou aço**. São Paulo: Braziliense, 10ª edição, 1985.

FREITAS, M. d. C. S.; PENA, P. G. L. Fome e Pandemia de Covid-19 no Brasil. **Tessituras: Revista de Antropologia e Arqueologia**, 8, p. 34-40, 2020.

GUBERT, M. B.; DOS SANTOS, S. M. C.; SANTOS, L. M. P.; PÉREZ-ESCAMILLA, R. A Municipal-level analysis of secular trends in severe food insecurity in Brazil between 2004 and 2013. **Global Food Security**, 14, p. 61-67, 2017/09/01/2017. Available from: < <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2017.03.004> >.

GUEDES, A. d. A. F.; *et al.* What is the food and nutrition security situation of Santa Catarina municipalities? Results of a multidimensional assessment. **Revista de Nutrição** [online]. 2020, v. 33 [Accessed 27 September 2022], e190267. Available from: <<https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e190267>>.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de combate à fome no Brasil**. São Paulo: IC, julho de 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>>.

MACHADO, N. M.V.; MACHADO, M. L. **Linha do Tempo de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina** / organizadores, Neila Maria Viçosa Machado, Mick Lennon Machado - Florianópolis: Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional – TearSAN, 2016. 20p.: il. Disponível em: < <https://tearsan.ufsc.br/submenu/produes-tnicas> >

MACHADO, M. L.; *et al.* Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional: potencialidades e limitações. **Revista de Nutrição** [online]. 2018, v. 31, n. 4 [Acessado em 27 de setembro de 2022], pp. 413-422. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-98652018000400006>>.

MACHADO, M. L. A implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto dos municípios brasileiros: uma pesquisa avaliativa com enfoque no ciclo das políticas públicas. 2020. **Tese (Doutorado em Nutrição) - Universidade Federal de Santa Catarina**, 2020. Disponível em: <https://tede.ufsc.br/teses/PNTR0267-T.pdf>

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: lições a partir do Programa Fome zero (PFZ) no Brasil. Oxford (UK): University Of Oxford-Latin American Centre (Occasional Paper Number BSP 04/09), 2009.

MATTEI, L. A fome atinge aproximadamente 900 mil pessoas em Santa Catarina. Florianópolis (SC): NECAT-UFSC (www.necat.ufsc.br/blogNecat), set/2022.

RECINE, E.; FAGUNDES, A.; SILVA, B. L.; GARCIA, G. S. *et al.* Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. **Revista de Nutrição**, 33, 2020. Available from: <<https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200176>>

REDE-PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil: Suplemento I - Insegurança Alimentar nos estados. **Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN)**, p. 60. 2022a (ISBN: 978-65-87504-54-4). Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/>>.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. E. A. **Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome**. FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. Brasília: FIAN Brasil, p. 102. 2019. (ISBN: 978-85-92867-04-1). Available from: <<https://fianbrasil.org.br/resumo-executivo-informe-dhana-2019-autoritarismo-negacao-de-direitos-e-fome/>>.

SOUZA, B. F. d. N. J. d.; BERNARDES, M. S.; VIEIRA, V. C. R.; FRANCISCO, P. M. S. B. *et al.* (In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas: (In)segurança alimentar no pré e pós pandemia. **InterAmerican Journal of Medicine and Health**, 4, 02/07 2021. Available from: <<https://doi.org/10.31005/iajmh.v4i.160>>.

VASCONCELOS, F. d. A. G.; *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição** [online]. 2019, v. 32 [Accessed 27 September 2022], e180161. Available from: <<https://doi.org/10.1590/1678-9865201932e180161>>.