



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Caio Sanches

INSEGURANÇA ALIMENTAR E POBREZA NO BRASIL (2003 A 2021): UMA
REVISÃO DA LITERATURA

Rio de Janeiro

2023

Caio Sanches

INSEGURANÇA ALIMENTAR E POBREZA NO BRASIL (2003 A 2021): UMA
REVISÃO DA LITERATURA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto de Economia da
Universidade Federal do Rio de Janeiro
como exigência para obtenção do título
de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. João Felipe Cury
Marinho Mathias

Rio de Janeiro

2023

CIP - Catalogação na Publicação

S211i Sanches, Caio
Insegurança Alimentar e pobreza no Brasil (2003 a 2021): uma revisão da literatura / Caio Sanches. -- Rio de Janeiro, 2023.
87 f.

Orientador: João Felipe Cury Marinho Mathias.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Bacharel em Ciências Econômicas, 2023.

1. Insegurança Alimentar. 2. Pobreza. 3. Políticas Públicas. I. Mathias, João Felipe Cury Marinho , orient. II. Título.

CAIO SANCHES

INSEGURANÇA ALIMENTAR E POBREZA NO BRASIL (2003 A 2021): UMA REVISÃO
DA LITERATURA

Trabalho de conclusão de curso apresentado
ao Instituto de Economia da Universidade
Federal do Rio de Janeiro, como requisito
para a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 19/12/2023.

JOÃO FELIPPE CURY MARINHO MATHIAS - Presidente

Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

ENEIDE MAIA DE CASTRO

Mestra em Engenharia de Produção pela UFRJ

WILSON VIEIRA

Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

Dedico este trabalho à Berta.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha família. À minha avó Berta e à minha tia Amélia, agradeço por todo o amor, cuidado e suporte ao longo da minha vida. Ao meu pai José, agradeço pela parceira de uma vida inteira e por incentivar meus estudos, acreditando no meu potencial. Sem o apoio emocional e a estabilidade financeira proporcionada por eles, nada seria possível. À minha irmã Marina, agradeço por todas as conquistas e momentos compartilhados, é muito bom crescer com você. À Raquel, agradeço pelo amor e por torcer por mim incondicionalmente, obrigada por ser meu suporte na vida pessoal, acadêmica e profissional.

Aos meus amigos Allan, Fabiano, Giovanna, Julia, Luís, Luiza, Mari, Olavo e Thalyta, agradeço por tornarem a faculdade mais leve e por todos os momentos de alegria e dificuldade compartilhados. Agradeço imensamente ao Instituto de Economia pela nossa amizade. Aos amigos do CEFET/RJ, agradeço por todos esses anos de amizade e por me ajudarem a alcançar meus objetivos.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro, agradeço pela realização de um sonho. Agradeço a todos os funcionários, professores e membros da Secretaria Acadêmica pelo serviço público de excelência prestado. Em especial, meus sinceros agradecimentos ao meu orientador João Felipe Cury, por toda a paciência e direcionamento nesta pesquisa, que foram essenciais para alcançar o resultado esperado e despertar meu interesse nessa temática tão importante para o Brasil, que é o combate à fome.

“Starvation is the characteristic of some people not having enough food to eat. It is not the characteristic of there being not enough food to eat. While the latter can be a cause of the former, it is but one of many possible causes.”
(Amartya Sen, 1982)

RESUMO

Entendendo a fome como um dos principais problemas sociais do país, o presente estudo tem como intenção aprofundar o conhecimento de como se deu sua trajetória recente no Brasil, analisando suas relações causais e quais caminhos estão sendo tomados tendo em vista a urgência de sua erradicação. Para isto, iniciou-se o trabalho com uma análise da história recente da construção teórico-conceitual dos diferentes nomes da fome, até chegar à Segurança Alimentar e Nutricional. Para o entendimento de suas causas e relações, explorou-se a conexão entre a Insegurança Alimentar e a pobreza, destacando a importância de se compreender e estudar estes fenômenos de maneira interconectada. No que diz respeito às formas e caminhos para a erradicação, foram analisadas as principais políticas públicas sociais executadas desde o início do primeiro mandato do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 até o terceiro ano de governo de Jair Messias Bolsonaro em 2021 – que também veio a ser o segundo ano da pandemia de COVID-19. Apesar da dificuldade em precisar e abordar todos as variáveis envolvidas na composição destes indicadores sociais ao longo dos anos, ao fim de cada capítulo foram analisados os dados anuais de pobreza – com foco principal na linha internacional ligada à meta global de erradicação – e os dados da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, que apesar da menor frequência, fornecem informações detalhadas da evolução do panorama da fome no Brasil. Verificou-se uma melhora animadora destes indicadores no início do presente século, até ocorrer uma inflexão em suas trajetórias. Para a pobreza, a piora foi percebida já a partir de 2015, enquanto a degradação da Segurança Alimentar foi mensurada de 2018 em diante.

Palavras-chave: fome; pobreza; insegurança alimentar; políticas públicas; indicadores sociais.

ABSTRACT

Understanding hunger as one of the country's main social problems, the present study aims to deepen the knowledge of how its recent trajectory happened in Brazil, analyzing its causal relationships and which ways are being taken in view of the urgency of its eradication. For this purpose, this study began with an analysis of the recent history of theoretical-conceptual construction about different names of hunger, until arriving at Food and Nutritional Security. To understand its causes and relationships, the connection between Food Insecurity and poverty was explored, highlighting the importance of understanding and studying these phenomena in an interconnected way. In relation to forms and ways to eradication, the main public social policies implemented from the beginning of the first term of President Luiz Inácio Lula da Silva in 2003 until the third year of Jair Messias Bolsonaro's government in 2021 were analyzed – which also happened to be the second year of the COVID-19 pandemic. Despite the difficulty in specifying and addressing all the variables involved in the composition of these social indicators over the years, at the end of each chapter, annual poverty data were analyzed – with the main focus on the international line linked to the global eradication target – and data from the Brazilian Food Insecurity Scale, which despite its lower frequency, provides detailed information on the evolution of the hunger panorama in Brazil. There was an encouraging improvement in these indicators at the beginning of this century, leading to an inflection in their trajectories. For poverty, the worsening was noticed from 2015 onwards, while the deterioration of Food Security was measured from 2018 onwards.

Keywords: hunger; poverty; food insecurity; public policy; social indicators.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Políticas Implementadas Pelo Programa Fome Zero	35
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de habitantes em estado de Insegurança Alimentar moderada ou grave (em milhões)	32
Gráfico 2 - Número de beneficiários do Programa Bolsa Família de 2004 a 2016 (em milhões)	42
Gráfico 3 - Despesas com alimentação (% do orçamento domiciliar) segundo quintis de renda familiar no Brasil, 2002-2003 e 2008-2009.	45
Gráfico 4 - Valor real do benefício médio mensal por família beneficiária do Programa Bolsa Família (2004 - 2020)	47
Gráfico 5 - Número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada por modalidade de 2004 a 2016 (em milhões)	49
Gráfico 6 - Evolução da taxa de pobreza da população total (2001-2018)	51
Gráfico 7 - Contribuição proporcional dos benefícios assistenciais para a redução da extrema pobreza	52
Gráfico 8 - Evolução das taxas de extrema pobreza nacionais (PPC\$ 3,20) com e sem benefícios assistenciais	53
Gráfico 9 - Distribuição percentual dos domicílios particulares, por situação de Segurança Alimentar existente no domicílio - Brasil - 2004/2013	54
Gráfico 10 - Distribuição percentual dos domicílios particulares em situação de Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar moderada ou grave, por classes de rendimento mensal domiciliar per capita (2013)	55
Gráfico 11 - Número de beneficiários do Programa Bolsa Família de 2016 a 2018 (em milhões)	59
Gráfico 12 - Evolução anual da concessão do Benefício de Prestação Continuada (2008-2019)	61
Gráfico 13 - Número de beneficiários do Programa Bolsa Família de jan/2019 a mar/2020 (em milhões)	64
Gráfico 14 - Número de famílias na fila de espera do Programa Bolsa Família de jan/2019 a fev/2020 (em milhões)	65
Gráfico 15 - Número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada de jan/2019 a fev/2020 (em milhões)	67
Gráfico 16 - Taxas de pobreza para linhas selecionadas (2012 – 2021)	73

Gráfico 17 - Taxas anuais de pobreza antes e depois das transferências sociais para linha de PPC\$ 3,20/dia (2012 – 2021).....	74
Gráfico 18 - Tendência da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil (2018 – 2021/2022).....	76
Gráfico 19 - Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) segundo as categorias de renda familiar mensal per capita (2021/2022)	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Questionário da escala FIES aplicada pela FAO.....	23
Quadro 2 - Questionário referente à e EBIA	24
Quadro 3 – Submentas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2	29
Quadro 4 – Divisão orçamentária do MESA em 2003	36
Quadro 5 – Resumo dos principais marcos relacionados ao combate à ia e à pobreza	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Predominância de desnutrição (percentual).....	30
Tabela 2 - Predominância de Insegurança Alimentar (percentual)	31
Tabela 3 – Características do Auxílio Emergencial (2020 – 2021).....	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE – Auxílio Emergencial

BJV – Benefício Variável Jovem

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSP – Benefício de Superação da Extrema Pobreza

CadÚnico – Cadastro Único

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

EC – Emenda Constitucional

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FBA – Folha de Balanço de Alimentos

FIES – *Food Insecurity Experience Scale*

HFSSM – *US Household Food Security Survey Measure*

IA – Insegurança Alimentar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

I CNAN – I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição

I CNSA – I Conferência Nacional de Segurança Alimentar

II CNSAN – II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

NRF – Novo Regime Fiscal

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAB – Programa Alimenta Brasil

PBF – Programa Bolsa Família

PBSM – Plano Brasil sem Miséria

PCD – Cidadãos com Deficiência

PFZ – Programa Fome Zero

PFZ – Projeto Fome Zero

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNADC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares

PoU – *Prevalence of Undernourishment*

PPC – Paridade de Poder de Compra

PPP – Pobreza per capita

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PT – Partido dos Trabalhadores

PTRC – Programas de Transferência de Renda Condicionada

SA – Segurança Alimentar

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

VBP – Valor Bruto da Produção

VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil

OMS – Organização Mundial de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 A INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA E CONCEITUAL	18
1.1 CONSTRUÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	19
1.2 MENSURAÇÃO DA FOME	22
1.2.1 Métodos internacionais	22
1.2.2 Método brasileiro	24
1.3 TEORIZAÇÃO DA FOME E SUA RELAÇÃO COM A POBREZA	26
1.4 MONITORAMENTO DA FOME NO SÉCULO XXI	29
1.4.1 Brasil e América Latina segundo a FAO	30
1.4.2 O Brasil segundo a EBIA	32
2 FOME E IA NO BRASIL: GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2016)	34
2.1 O PROGRAMA FOME ZERO	34
2.1.1 Estrutura do Programa	35
2.1.2 Principais Políticas	36
2.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	40
2.2.1 Benefícios e Cobertura	41
2.2.2 Eficácia do Programa	44
2.3 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	48
2.4 RESULTADOS ATINGIDOS	50
2.4.1 Trajetória da pobreza e extrema pobreza	50
2.4.2 Trajetória da Insegurança Alimentar	53
3 FOME E IA NO BRASIL: OS GOVERNOS DE TEMER E BOLSONARO (2016-2021)	57
3.1 GOVERNO TEMER	57
3.1.1 Programas de transferência de renda	58
3.1.2 Demais programas no combate à Insegurança Alimentar	62
3.2 GOVERNO BOLSONARO	63
3.2.1 Programas de transferência de renda pré-pandemia	63
3.2.2 Programas de transferência de renda durante a pandemia da COVID-19	67
3.2.3 Demais programas no combate à Insegurança Alimentar	71
3.3 RESULTADOS ATINGIDOS	72
3.3.1 Trajetória da pobreza e extrema pobreza	73
3.3.2 Trajetória da Insegurança Alimentar	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS:	83

INTRODUÇÃO

No período pós Segunda Guerra Mundial, a questão da fome passou, finalmente, a ser tratada globalmente como um problema de ordem social. Ao longo do século XX, diversos atores aprofundaram o estudo deste fenômeno, buscando um melhor entendimento das suas formas de manifestação, principais causas, e dos melhores caminhos para sua erradicação. O processo de definir e conceituar a fome segue em evolução até os dias de hoje, sendo sua ausência atualmente definida como Segurança Alimentar (SA), e sua manifestação separada em alguns níveis de Insegurança Alimentar (IA), sendo eles: leve; moderada; e grave.

Uma das principais conclusões que surgiram a partir desta busca é a de que uma preocupação exclusiva com a esfera da produção de alimentos não é suficiente para resolver o problema da fome, dado que suas causas vão além de um equilíbrio mecânico entre a quantidade produzida e o crescimento populacional. Emergiu, então, deste pensamento a relação da fome com um outro fenômeno social: a pobreza. Posto que esta última tem o poder de limitar o ser humano direta e indiretamente do acesso às suas necessidades essenciais, o combate à Insegurança Alimentar e à pobreza tornaram-se indissociáveis.

Apesar de os dados internacionais da época serem menos precisos que os atuais, a virada do século apontou para um Brasil relativamente bem posicionado quando comparado aos seus pares, apesar de apresentar um percentual relevante de sua população em estado de desnutrição (9,3%). Dados nacionais mais precisos passaram a ser coletados a partir de 2004, com a aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) como investigação suplementar na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Neste primeiro ano, 34,8% da população foi identificada experimentando algum grau de Insegurança Alimentar, sendo 6,9% no seu nível mais grave – que configura a fome propriamente dita.

O início deste acompanhamento se deu um ano após a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, Presidente da República cuja diretriz principal do mandato foi pautada no combate à fome, à desnutrição e à miséria. A junção destes fatores faz com que a análise deste trabalho seja feita a partir do ano de 2003, se estendendo até o ano de 2021. Como principal balizador no que diz respeito às metas, foram utilizados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 e 2, que fazem parte da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). O primeiro foca na erradicação da pobreza, enquanto o segundo visa o atingimento de fome zero e agricultura sustentável.

Nesse contexto, o poder público assume um papel vital na promoção de políticas públicas e programas assistenciais que atenuem os efeitos danosos da fome e da pobreza sobre

uma sociedade. Principalmente durante a primeira década do presente século, o Brasil experimentou uma evolução de seu aparato de proteção social, traduzido sobretudo na execução de políticas como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Grosso modo, este fortalecimento seguiu até a recessão enfrentada em 2015/2016. A partir de então, também por conta do viés austero e neoliberal dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, focados ainda na diminuição do papel do estado, observou-se uma queda geral do investimento público na área assistencial.

Dada a crucialidade da existência destas políticas, juntamente com toda a complexidade envolvida em sua implementação, boa parte do presente estudo foca em aprofundar na execução destes programas, pontuando seus pontos fortes e fracos para o desenvolvimento do país. Paralelamente, são analisados os resultados aferidos ao longo deste recorte temporal tanto para os índices de IA – que foram coletados a cada aplicação da EBIA – quanto dos índices de pobreza – medidos anualmente nas pesquisas nacionais. Vale ressaltar que, entendida a complexidade e a multifatorialidade ligadas aos resultados destes indicadores, este trabalho a pretensão de entender a totalidade das causalidades envolvidas nestas trajetórias.

Para discorrer sobre o tema, foi realizada uma revisão da literatura relacionada com o mesmo. No primeiro capítulo, de viés mais teórico, é apresentada a construção do conceito de (in)segurança alimentar e de como se constitui sua relação com a pobreza. Apresentando, ainda, as formas de mensuração da IA, com uma breve exposição de dados do Brasil e América Latina. No segundo capítulo, é feita uma análise das principais políticas públicas executadas durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2016). Cada subseção se dedica a um programa, passando pelas políticas lançadas no âmbito do Programa Fome Zero (PFZ), pelo PBF, BPC, até o Plano Brasil sem Miséria (PBSM). Sendo demonstrada ainda a melhora da maioria dos indicadores sociais do período.

Por fim, no terceiro capítulo, analisa-se o período que compreende o governo de Temer e os três primeiros anos do governo Bolsonaro (2016 a 2021). Dado o não surgimento de novas políticas relevantes, diferentemente do capítulo dois, é feita neste uma abordagem cronológica dos fatos, dissertando sobre a evolução dos programas até a chegada da pandemia de COVID-19 – que culminou no surgimento do Auxílio Emergencial. Assim como no segundo capítulo, se fará presente uma seção final abrangendo os resultados do período. Neste caso, observa-se uma piora da pobreza a partir de 2014, paralelamente a um aumento da IA a partir da aplicação da EBIA em 2018.

1 A INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA E CONCEITUAL

A fome como lei natural da vida, com função inerente de controle demográfico, sendo assim vital para um equilíbrio dadas as limitações de terra e da produção de alimentos a nível global. Este é um ponto de vista teórico que foi defendido pelo economista Thomas Malthus, e que teve força até o desencadeamento da Segunda Guerra Mundial (FRUTUOSO; VIANA, 2021). Apesar das perdas imensuráveis decorrentes do que foi o maior conflito militar da história, tal evento trouxe luz de forma diferenciada à temática da fome.

Com a incapacidade de suprir a demanda alimentar da população, verificada especialmente nos países europeus, a fome passou a ser encarada como um problema social, se fazendo urgentes iniciativas que favorecessem uma discussão mais ampla acerca desta questão. Nesse contexto, em 16 de outubro de 1945, foi fundada a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), como uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), justamente com o objetivo de erradicar a fome, a desnutrição e a insegurança alimentar (IA), via desenvolvimento agrícola e rural sustentável e redução da pobreza rural (FRANCHIKOSKI; THOMÉ, 2017).

Desde então, a FAO é um órgão com protagonismo mundial no que diz respeito à avaliação quantitativa da fome e de seus determinantes, se consolidando como a maior referência na produção acadêmica relacionada ao tema no mundo. Muito além de se estabelecer como um ponto focal de discussões e debates para todos os países, ela atua em conjunto com governos, com a sociedade civil e com o setor privado, buscando compromisso e entregando suporte técnico para a confecção e implementação de políticas públicas e programas que façam parte desta agenda (FRANCHIKOSKI; THOMÉ, 2017).

Com influência da FAO, a partir do início da segunda metade do século XX, o termo Segurança Alimentar (SA), que havia surgido na Europa ainda durante a Primeira Guerra Mundial, passa a ser usado com maior frequência. Em um primeiro momento de forma mais simplista, fazendo referência a condição estratégica dos países para a eventualidade de guerras, aludindo à fragilidade no que diz respeito a quantidade de alimentos suficiente para suprir a demanda de suas respectivas populações e forças armadas (MACHADO; ROCHA; CAMPOS, 2015).

Paralelamente, no entanto, em uma série de acordos internacionais, o direito humano à alimentação ganhou uma nova dimensão, sendo colocado como requisito básico ao próprio direito a vida (MACHADO; ROCHA; CAMPOS, 2015). E, desde a Primeira Conferência

Mundial de alimentos, ocorrida em 1974, diversos desdobramentos foram aprofundando o entendimento da SA, encaminhando-a para uma consolidação como direito social garantido e instituído legalmente. Com o decorrer do tempo, a definição e conceituação dos vários nomes da fome foram progressivamente ganhando complexidade, e até os dias atuais seu entendimento vem sendo aprimorado (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011).

No Brasil, o trabalho do médico e estudioso da geografia humana Josué de Castro foi pioneiro no tratamento sistemático da questão da SA. Apesar de o país conviver historicamente com a temática da fome e desnutrição, foi apenas na década de 1940, mediante a obra “A Geografia da Fome – O Dilema Brasileiro: Pão ou Aço” que estas questões foram tratadas com maior profundidade, atribuindo à fome um conceito múltiplo, com gradientes de gravidade, intensidade, magnitude e cronicidade (FRUTUOSO; VIANA, 2021).

Nesta obra, Castro cumpriu com o objetivo de analisar o fenômeno da fome coletiva, que atinge as grandes massas humanas de forma endêmica – permanente e estrutural –, e de forma epidêmica – com seus aspectos locais e transitórios. Além disso, fez uma importante distinção entre o conceito de fome total, ligado as áreas de extrema miséria e contingências excepcionais, e uma forma ainda mais grave e frequente que seria a fome parcial, chamada de fome oculta, definida pelo autor como a condição “na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias” (CASTRO, 1984, p. 26).

1.1 CONSTRUÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Interdisciplinar e Multifacetado. Estes são dois adjetivos frequentemente usados quando o objetivo é expressar a enorme complexidade envolvida no processo de construção teórico-conceitual da fome. Cada área de conhecimento envolvida tem suas perspectivas e expectativas peculiares, que levam a um marco teórico particular. No entanto, é crucial a compreensão de que sozinhas, nenhuma dessas construções entregam uma compreensão completa e mais correta que as outras. Dessa forma, as definições contemporâneas da fome, como também as políticas relacionadas à área, são derivadas de anos de discussão e pesquisas, coexistindo com pontos de vista distintos, guardando a semelhança de que todas permanecem em constante evolução e aperfeiçoamento.

Segundo Kepple e Segall-Corrêa (2011, p.188) “o quadro ou referência conceitual de um problema social pode se constituir em um poderoso e efetivo instrumento de orientação das políticas públicas, às vezes mais do que as informações a seu respeito colocadas à disposição dos administradores e dirigentes de órgãos gestores”. Sendo assim, a trajetória de conceituação da fome no Brasil tem uma relação estreita com a forma na qual os governos foram se posicionando frente ao tema, influenciando desde o nível de importância dado à questão nos planos de governo, até na implementação de políticas públicas e estratégias ligadas à esta mazela.

Josué de Castro foi precursor na retirada da temática da fome no Brasil de um enfoque parcial e miniaturizado, estudando-a por diferentes ângulos. Já em 1937, o autor defendia em uma de suas obras que a compreensão desse fenômeno “Abarca, assim, o estudo da alimentação, capítulos de biologia, de antropologia, física e cultural, de etnografia, de patologia, de sociologia, de economia política e mesmo de história” (CASTRO, 1937, p. 22-3). No entanto, foi apenas a partir da década de 1980 que as definições de SA no Brasil foram sendo desenvolvidas e expressadas, mediante alguns marcos estabelecidos na realização de conferências, confecção de leis, produção acadêmica e formulação de experiências relacionadas ao tema.

A I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN), com edição única em 1986, trouxe uma importante e disruptiva reflexão acerca da necessidade de incorporação do elemento nutricional como forma de complementar o estudo e o próprio conceito de segurança alimentar, abrindo espaço para novos debates e uso do termo Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (AMARAL; BASSO, 2016). O conceito passa, assim, a ter um caráter mais qualitativo, abrangendo a questão do acesso universal aos alimentos a despeito de um enfoque limitado ao abastecimento e a quantidade adequada da ingestão (MACHADO; ROCHA; CAMPOS, 2015).

Mais adiante, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), recém-criado em 1993, organizou em parceria com outras instituições a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA). Além do estabelecimento da incorporação do termo “nutricional” ao conceito de SA, a conferência salientou o carecimento de uma política nacional de segurança alimentar no Brasil. Tal carência veio a ser atendida cerca de uma década depois na forma do Projeto Fome Zero (PFZ), que se tornou um dos mais importantes programas de governo do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006). Além de apresentar um diagnóstico do problema da fome no país e as suas respectivas propostas para solução, o projeto compartilhou sua definição de SAN:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 15).

Muito além de conceituar o termo, a questão da soberania para assegurar a SAN em território nacional e a colocação da alimentação adequada como um direito do cidadão, incluem nesta definição um protagonismo disruptivo do Estado no combate à fome. A necessidade de articulação com a sociedade civil também merece destaque, traduzindo a rede de esforço complexa que o Fome Zero pretendia estabelecer como política pública no Brasil.

Em 2004, novamente via planejamento do Consea, ocorre a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN). Além de um aprofundamento das discussões trazidas pelo PFZ, uma de suas principais propostas era a SAN ser institucionalizada como lei no Brasil. Tal avanço foi materializado em 2006, frente a aprovação da Lei 11.346, que criou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), por meio da qual se institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Com isso, se institucionalizou o dever do poder público em garantir o direito humano à alimentação adequada, abrindo espaço para que o cidadão brasileiro privado deste direito possa cobrar o Estado pelo que lhe é garantido por lei (AMARAL; BASSO, 2016). O art. 3º desta lei também define um conceito para SAN:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Mesmo sem grandes mudanças em relação ao que já vinha sendo discutido acerca do conceito de SAN no Brasil, o estabelecimento desta concepção na forma da lei marca uma aproximação do sistema jurídico nacional com o que já estava a bastante tempo em debate internacionalmente via trabalho de órgãos como a FAO. Uma evolução deste marco ocorre em fevereiro de 2010, quando via Emenda Constitucional (EC 64/2010) a alimentação ganha status de direito social fundamental no art. 6º da atual Constituição Federal (AMARAL; BASSO, 2016).

1.2 MENSURAÇÃO DA FOME

Mensurar a fome com uma exatidão satisfatória é um objetivo complexo, porém de extrema importância para a orientação e monitoramento de políticas públicas de combate a IA no mundo. No entanto, uma dificuldade similar à encontrada para definir a fome é observada quando se tem o objetivo de mensurá-la. Mesmo com uma constante evolução dos indicadores ao longo dos anos, nenhum método sozinho é capaz de captar todas as dimensões da insegurança alimentar. Usar os métodos disponíveis de forma complementar, se tornou então a maneira mais eficiente para captar os diferentes aspectos da fome e alcançar uma maior precisão na sua mensuração.

1.2.1 Métodos internacionais

Quando o objetivo é mensurar a fome em escala global, o desafio se mostra ainda maior. Para fornecer aos países membros dados sólidos acerca da situação de (in)segurança alimentar no mundo, a FAO tradicionalmente se utiliza de um indicador de número de habitantes em subalimentação denominado Prevalence of Undernourishment (PoU). Segundo a FAO:

The prevalence of undernourishment (PoU) is an estimate of the proportion of the population whose habitual food consumption is insufficient to provide the dietary energy levels that are required to maintain a normal active and healthy life. It is expressed as a percentage. (FAO, 2023)

De acordo com Franchikoski e Thomé (2017), este indicador se utiliza de dados referentes à oferta de alimentos do país - provindos da Folha de Balanço de Alimentos (FBA) - e ao acesso a esses alimentos - estimado via pesquisas nacionais de renda e de orçamento familiar -, e os compara com os níveis de ingestão calórica indicados como necessários para uma vida saudável, conseguindo assim identificar os níveis de prevalência de insegurança alimentar do país ou região.

Apesar de ter uma relação custo-benefício satisfatória, a precisão deste indicador se mostra excessivamente dependente da qualidade de dados como os de produção, comércio, e formas de uso dos alimentos em um país (FRANCHIKOSKI; THOMÉ, 2017). Dessa forma, acaba sendo suficientemente eficiente para medir a disponibilidade dos alimentos, porém, importantes informações qualitativas relacionadas ao acesso, qualidade nutricional da dieta, e identificação do perfil das famílias mais atingidas, escapam de uma análise mais apurada.

Em 2014, constatando a eficácia na utilização das escalas psicométricas de segurança alimentar domiciliar (*experience-based food security scales*) em diversos países, a FAO lança o projeto *Voices of the Hungry*. Seu principal objetivo era dar início à utilização de uma nova ferramenta de mensuração direta dos diferentes níveis de insegurança alimentar em escala global, que foi chamada de *Food Insecurity Experience Scale* (FIES). Assim como os demais indicadores de mesma natureza, a FIES visa medir a IA se baseando na vivência deste fenômeno. Para tal, utiliza um questionário voltado para captar as experiências das famílias e indivíduos no acesso à alimentação (FAO, 2023b).

O método consiste na realização das oito perguntas diretas expostas no Quadro 1, que podem ser aplicadas em um contexto individual ou envolvendo a família como um todo.

Quadro 1 - Questionário da escala FIES aplicada pela FAO

Durante os últimos 12 meses, em algum momento, por conta de falta de dinheiro ou outros recursos:	
1.	Você ficou preocupado se teria comida suficiente para comer?
2.	Você não conseguiu comer de forma saudável e nutritiva?
3.	Você consumiu poucos tipos de alimento?
4.	Você teve que pular uma refeição?
5.	Você comeu menos do que achava que deveria?
6.	Sua casa ficou sem comida?
7.	Você ficou com fome, porém não comeu?
8.	Você ficou sem comer por um dia inteiro?

Fonte: Elaboração própria a partir do site da FAO (2023a).

A partir da coleta destes dados, consegue-se identificar a proporção que determinada população detém de indivíduos em situação de insegurança alimentar moderada ou severa. A primeira, seria a situação na qual existem incertezas no que diz respeito às possibilidades de o indivíduo angariar alimentos, forçando-o a reduzir, em algumas épocas do ano, a qualidade e/ou quantidade de alimentos consumidos. Já a segunda, significa uma privação mais drástica de alimentos, com uma experimentação de fome durante dias consecutivos, colocando a saúde e bem-estar do indivíduo em grave risco.

Ademais, a identificação de fatores como: as disparidades de gênero em relação ao acesso à alimentação, os grupos sociais mais vulneráveis, e o aspecto nutricional da dieta da população; são alguns exemplos dos diferentes aspectos da IA que escapam dos indicadores indiretos, e que passam a ser alcançados com a utilização da FIES. Tendo um custo de implementação relativamente baixo, a sua utilização em conjunto com os métodos tradicionais – como o PoU –, se tornam uma forma potente de identificação das causas e consequências da fome, servindo como referência para a melhora da efetividade de políticas públicas e programas sociais nos países monitorados pela FAO.

1.2.2 Método brasileiro

Apesar de sempre terem tido relevância para o entendimento e acompanhamento da fome no Brasil e no mundo, os dados da FAO difundidos anteriormente ao desenvolvimento da FIES, não forneciam informações desagregadas que são vitais para subsidiar as políticas públicas e programas de um país (PENSSAN, 2021). A comprovação de que indicadores indiretos – como o rendimento familiar – por si só não eram suficientes para identificar grupos sociais com maior propensão a sofrer com a insegurança alimentar, criou uma movimentação internacional para criação de escalas de medida direta da IA.

Com o objetivo de conseguir uma análise mais fiel e detalhada do panorama de segurança alimentar nacional, a partir de 2004 o Brasil passa a utilizar a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) como seu principal método de mensuração. A EBIA é proveniente de uma adaptação da *US Household Food Security Survey Measure* (HFSSM), escala psicométrica pioneira utilizada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. Durante estudos de validação, foram aplicadas modificações para adequá-la as particularidades do cenário brasileiro, até que foi oficialmente incorporada à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, aplicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2006).

Conforme exposto no Quadro 2, a escala EBIA consiste na aplicação de 15 perguntas que são referentes aos últimos noventa dias que antecederam a visita ao entrevistado. As únicas opções de resposta são “Sim” e “Não”, e, caso seja positiva, é adicionado um questionamento para averiguar a frequência com a qual o evento ocorreu no período em questão (IBGE, 2006).

Quadro 2 - Questionário referente à e EBIA

Perguntas

Moradores tiveram preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida
Alimentos acabaram antes que os moradores tivessem dinheiro para comprar mais comida
Moradores ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada
Moradores comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou
Algum morador de 18 anos ou mais de idade diminuiu alguma vez a quantidade de alimentos nas refeições ou deixou de fazer alguma refeição pois não havia dinheiro para comprar comida
Algum morador de 18 anos ou mais de idade alguma vez comeu menos porque não havia dinheiro para comprar comida
Algum morador de 18 anos ou mais de idade alguma vez sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida
Algum morador de 18 anos ou mais de idade perdeu peso porque não comeu quantidade suficiente de comida devido à falta de dinheiro para comprar comida
Algum morador de 18 anos ou mais de idade alguma vez fez apenas uma refeição ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida
Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida
Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez não comeu quantidade suficiente de comida porque não havia dinheiro para comprar comida
Algum morador com menos de 18 anos de idade diminuiu a quantidade de alimentos nas refeições porque não havia dinheiro para comprar comida
Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez deixou de fazer uma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida
Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez sentiu fome mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida
Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida

Fonte: IBGE (2006).

A análise conjunta das respostas fornecidas durante a aplicação da EBIA resulta em uma classificação do domicílio em uma das 4 categorias relacionadas ao seu nível de (in)segurança alimentar: (i) Segurança Alimentar; (ii) Insegurança Alimentar leve; (iii) Insegurança Alimentar moderada; e (iv) Insegurança Alimentar grave.

1.3 TEORIZAÇÃO DA FOME E SUA RELAÇÃO COM A POBREZA

Como resposta às pandemias de fome e crises sociais presentes na segunda metade do século XX, surgiu um movimento de modernização da agricultura em escala global, denominado “Revolução Verde”. Atingindo seu auge na década de 1970, foi observada uma melhora relevante relacionada aos níveis de produção e produtividade agrícola da época, inclusive em países subdesenvolvidos. Diferentemente do esperado, o evento não se traduziu no atendimento da demanda de consumo das grandes massas humanas. A análise deste acontecimento deu suporte às teorias e argumentos favoráveis a ideia de que a preocupação exclusiva com o fator disponibilidade, não seria suficiente para solucionar o problema da fome mundial (MACHADO; ROCHA; CAMPOS, 2015).

No Brasil, Josué de Castro teve protagonismo na defesa dessa linha de pensamento em relação as causas da fome. Em sua obra “Geopolítica da Fome” de 1954, o autor já destacava a adequada distribuição e expansão dos níveis de consumo como vitais para a não formação de excedentes agrícolas. Isto pois enxergava a preocupação exclusiva com a esfera da produção, como um caminho para a coexistência entre superprodução e subconsumo de alimentos, perpetuando a fome na sociedade (MAGALHÃES, 1997).

O economista indiano, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, Amartya Sen, tem sua argumentação acerca das causas da fome também voltada para variáveis além de um “equilíbrio mecânico” entre produção de alimentos e crescimento populacional. Em seu livro “Development as freedom” de 1999, o autor disserta inclusive acerca da inexistência de uma crise mundial de alimentos – ressaltando ainda a capacidade da produção *per capita* de aumentar, em caso de futuros aumentos de demanda –, o que refuta o pensamento malthusiano e joga luz sob as outras variáveis que influenciam no processo de perpetuação da fome (SEN, 2018).

Entendendo como possível a fome se fazer presente na vida de um indivíduo, mesmo que haja abundância de alimentos à sua volta, Sen defende o enfoque sobre o poder econômico e a liberdade substantiva dos indivíduos para o acesso a quantidade adequada de alimentos. Dessa forma, apesar de julgar improvável que a produção de alimentos fique para trás em

relação ao crescimento populacional, o autor entende o fenômeno da superpopulação como uma ameaça ao acesso dos indivíduos aos alimentos (SEN, 2018).

Nesse contexto, vale pontuar a pobreza como um dos principais limitadores para o acesso de um indivíduo à quantidade adequada de alimentos necessária para uma vida saudável. Reforçando essa relação, baseando-se em um enfoque nutricionista – voltado para as necessidades de sobrevivência física –, se estabelece que: “pobre é todo aquele que não se beneficia de um padrão de subsistência mínimo, baseado na ingestão diária de um requerimento calórico dado” (LAVINAS, 2002).

Ainda segundo Lavinas (2002), além de representar falta de renda (ou pouca renda), a pobreza em análise mais criteriosa traduz um estado de privação, que muitas vezes coloca a própria humanidade em risco – tanto via privação direta do acesso as necessidades básicas do ser humano, quanto via incapacitação do mesmo para mobilização de esforços e meios em prol da satisfação dessas necessidades.

Retomando o pensamento de Amartya Sen, em sua obra “Poverty and Famines”, o autor define o conceito de *entitlement* como “the ability of people to command food through the legal means available in the society, including the use of production possibilities, trade opportunities, entitlements vis-à-vis the state, and other methods of acquiring food.” (SEN, 1982). Ou seja, dado que os alimentos não são distribuídos na economia de forma gratuita e igualitária, a quantidade de alimentos a qual um indivíduo consegue estabelecer um “direito de posse” – tradução utilizada neste trabalho para o termo *entitlement* – é o fator chave para definir sua situação nutricional.

Sen (2018) define a determinação deste direito de posse de um indivíduo ou família como dependente de três influências distintas: a dotação – propriedade direta de recursos produtivos e riquezas (comumente traduzidas no fator força de trabalho); as possibilidades de produção e seu uso – vinculadas à tecnologia disponível e capacidade de seu usufruto; e as condições de troca – possibilidade de venda e compra de bens, paralelamente à disposição dos preços relativos dos produtos (visto que a maioria dos indivíduos não produz aquilo que pretende consumir).

Desse modo, mesmo quando realmente são constatados declínios na produção de alimentos, se faz necessário o entendimento de que outros fatores resultam na presença de fome em determinada parcela da população em questão – enquanto o restante não é afetado. Tais fatores são identificados por Dreze e Sen (1989) como falhas nos direitos de posse, cujas causas englobam mudanças econômicas que vão desde a perda de potencial de trabalho até o

deterioramento das condições de troca (como a queda de valor do bem produzido pelo indivíduo e/ou aumento no preço dos alimentos).

Dessa linha de pensamento emerge o entendimento das proteções aos direitos de posse dos indivíduos e famílias como a forma mais adequada de prevenir e atacar o problema da fome (DREZE; SEN, 1989). Nesse sentido, Sen ressalta o poder público, promotor de políticas públicas e programas sociais, como protagonista no combate tanto à fome endêmica – persistente e enraizada – quanto às fomes coletivas – picos de privação extrema (SEN, 2018). Nas palavras de Dreze e Sen (1989):

Regarding the elimination of regular, persistent deprivation (as opposed to the eradication of intermittent famines), the analysis presented here has indicated the positive contribution that can be made by public provisioning (especially of education and health services) and more generally by public support (including such different policies as epidemiological control, employment generation and income support for the vulnerable). Expectations based on general reasoning are, in fact, confirmed by the empirical experiences of different countries (DREZE; SEN, 1989, p.259).

Os autores defendem esta postura do Estado como vital, caracterizando-a como exitosa tanto em países com postura política tradicionalmente intervencionista (como China e Costa Rica), quanto em países mais orientados pelo mecanismo de mercado e alto crescimento (como Singapura e Coreia do Sul) (DREZE; SEN, 1989). É evidenciada ainda a necessidade desta ação governamental se dar de forma integrada, participando do processo de mudanças sociais como um todo. Promovendo inclusive a atuação eficiente das demais instituições econômicas e sociais de um país, atuando “desde a troca, o comércio e os mercados à participação ativa de partidos políticos, organizações não governamentais e instituições que mantêm e facilitam a discussão pública bem embasada, como meios de comunicação noticiosos eficazes.” (SEN, 2018, p. 212).

No decorrer do presente século, o Brasil experienciou um fortalecimento de seu sistema de proteção social sobretudo via implementação dos Programas de transferência de renda condicionada (PTRC). De maneira geral, o propósito destes programas gira em torno de uma busca por eficiência quando existem externalidades e/ou de melhoria dos índices de desigualdade econômica de um país ou região (DAS; DO; ÖZLER, 2005).

Em relação à busca por eficiência, os PTRC proporcionam incentivos para que ocorram alterações no comportamento dos agentes beneficiários em prol de um bem-estar social – combatendo assim irracionalidades provindas de fatores como imediatismo e possíveis falhas de informação. No caso do Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, as famílias assumem compromissos ligados às áreas de saúde, educação e assistência social, cujo cumprimento é

condição inegociável para recebimento do benefício. Já o âmbito de combate à desigualdade, tem relação com uma focalização adequada do programa, beneficiando as famílias e indivíduos mais necessitados. Usando novamente o PBF como exemplo, o pagamento dos benefícios foi direcionado para famílias com renda per-capita abaixo de linhas de pobreza e extrema pobreza – que não coincidentemente abrangem os mais famintos (DAS; DO; ÖZLER, 2005).

1.4 MONITORAMENTO DA FOME NO SÉCULO XXI

Derivados de discussões iniciadas em conferências globais ocorridas ainda na década de 1990, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram estabelecidos mediante a Declaração do Milênio, promovida pela ONU no ano 2000. Foram estipulados oito objetivos, sendo o primeiro deles focado na erradicação da fome e extrema pobreza, que incluía a audaciosa meta de redução pela metade do percentual de pessoas em situação de fome, até o ano de 2015. Até este ano alvo, a ODM de número “um” foi o principal norte para a FAO, ditando as ações e parâmetros de acompanhamento da fome e da pobreza no mundo (FAO, 2023c).

Em 2015, visando dar continuidade à mobilização exitosa causada pelas ODM em prol do desenvolvimento mundial, e, se adequando às características de uma nova realidade, a ONU determinou dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para os próximos 15 anos. Apesar de colocados como indivisíveis, no sentido de que se complementam na busca do desenvolvimento sustentável, os temas da pobreza e fome foram mais especificamente trabalhados nas ODS número “um” e “dois” respectivamente (FAO, 2023b).

A primeira ODS ficou com o objetivo de acabar com a pobreza em todas as suas formas ao redor do mundo, enquanto a segunda, focada em acabar com a fome, alcançando um status de segurança alimentar com melhor nutrição dos indivíduos via promoção da agricultura sustentável (FAO, 2023b). Em relação ainda à ODS 2, vale ressaltar sua subdivisão em cinco metas finalísticas globais:

Quadro 3 – Submetas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2

Meta 2.1	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.
Meta 2.2	Até 2030, acabar 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.
Meta 2.3	Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola.
Meta 2.4	Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.
Meta 2.5	Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, como acordado internacionalmente

Fonte: IPEA (2023).

1.4.1 Brasil e América Latina segundo a FAO

Antes mesmo da data alvo de 2015, estipulada para atingimento das ODMs, as estimativas da FAO já apontavam para o sucesso da região da América Latina e Caribe no atingimento da meta de reduzir pela metade o percentual de pessoas em situação de fome na região – medido via indicador PoU (FAO, 2015). Devido a heterogeneidade do território em questão, esse resultado apresenta diferenças quando as trajetórias das sub-regiões são analisadas separadamente, como fica evidenciado na tabela abaixo:

Tabela 1 - Predominância de desnutrição (percentual)

	2001-03	2004-06	2009-11	2014-16	2019-21
Brasil	9,3	6,5	3,7	<2,5	4,1
América do Sul	10,7	8,8	5,7	4,5	6,8
América Central	7,3	7,9	7,4	7,5	8
Caribe	19,2	18,7	15,9	14,3	16
América Latina e Caribe	10,4	9,3	6,9	5,9	7,7
Mundo	13,1	12,2	8,9	7,9	9

Fonte: Elaboração própria a partir do site da FAO (2023d).

Com números abaixo da média mundial, a região da América Latina e Caribe se destaca no panorama mundial de combate à fome no século XXI. Porém, tanto por conter a maior parte da população, quanto por de fato ter sido mais efetiva, a América do Sul se destaca quando as sub-regiões são analisadas separadamente. Ficando claro inclusive, que apenas ela foi capaz de realmente atingir a ODM 1, enquanto América Central e Caribe ficaram relativamente distantes da meta (FAO, 2015).

Reduzindo seu indicador de 9,3% no início do século para um percentual inferior a 2,5% na data alvo da meta, o Brasil foi um dos dezessete países da região em questão que, quando analisado individualmente, alcançou a ODM 1. Em número de pessoas, este feito significou ir de cerca de 16,6 milhões de habitantes em situação de fome em 2002, para um número de pessoas estatisticamente não significativo em 2015 (FAO, 2023d).

A realidade para grande parte do mundo, no entanto, foi uma não continuidade na melhora dos indicadores relacionados à fome nos anos pós 2014. Acompanhando a piora nos números da América do Sul como um todo, o Brasil volta a registrar números estatisticamente relevantes de pessoas em situação de fome a partir de 2018. Em meados de 2020, o país já alcançava a marca de aproximadamente 8.6 milhões de pessoas sem acesso à alimentação adequada, representando 4,1% de sua população – percentual similar ao registrado em 2009 (FAO, 2022).

Com o advento do indicador de insegurança alimentar moderada ou severa, advindo da implementação da FIES, a partir de 2014 a condição alimentar dos países e regiões passaram a dispor de uma análise mais aprofundada, como mostram os dados da tabela abaixo:

Tabela 2 - Predominância de Insegurança Alimentar (percentual)

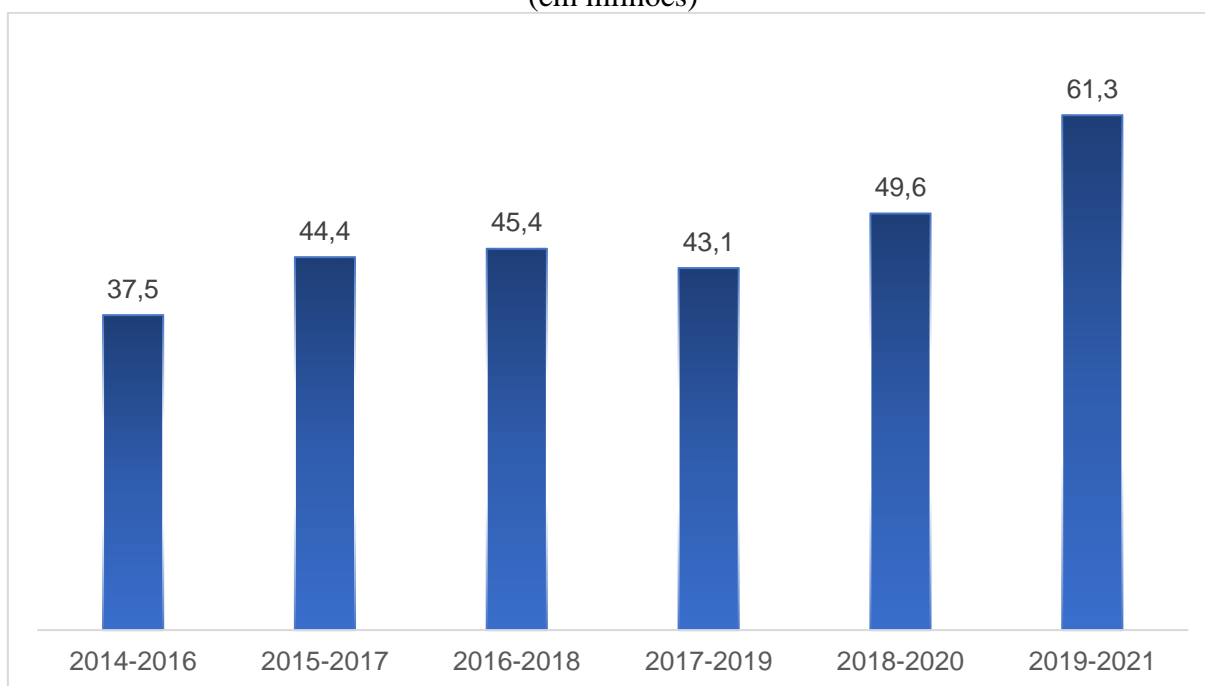
	Insegurança Alimentar Moderada				Insegurança Alimentar Severa			
	2014-16	2016-18	2018-20	2019-21	2014-16	2016-18	2018-20	2019-21
Brasil	16,4	20,1	20	21,6	1,9	1,7	3,5	7,3
América do Sul	17,4	22,3	23,2	24,5	6	8,1	9,7	12,1
Mundo	14,1	15,5	16,9	17,4	7,7	8,4	9,7	10,7

Fonte: Elaboração própria a partir do site da FAO (2023d).

Na América do Sul, os percentuais de incidência de insegurança alimentar moderada ou severa se mostraram mais altos que a média mundial em todo o período estudado. A piora constatada na região de 2014 a 2021, ocorreu também de forma mais acentuada, com um aumento de 40,8% na IA moderada e mais que dobrando a IA severa.

O Brasil manteve certa estabilidade em seus números até meados de 2018. Deste ano para frente, no entanto, apresentou drástica piora, principalmente nos números de IA severa. Como mostrado no Gráfico 1, em cerca de 4 anos, o país salta de 49,6 milhões para 61,3 milhões de habitantes com algum nível de insegurança alimentar, consolidando um aumento de cerca de 63,5% em relação aos primeiros dados da FIES.

Gráfico 1 - Número de habitantes em estado de Insegurança Alimentar moderada ou grave (em milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir do site FAO (2023d).

1.4.2 O Brasil segundo a EBIA

Assim como apontado pela FAO, os relatórios nacionais que utilizam a EBIA como método de mensuração da SA e dos níveis de IA também apontam para uma grave piora no panorama recente no Brasil. Houve expressiva melhora entre os anos de 2004 e 2013, ano no qual o nível de SA atingiu seu pico e os níveis de IA os menores percentuais já registrados. No entanto, o registro da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2018 já apontava para uma piora, levando o percentual de indivíduos em algum grau de insegurança alimentar de volta para o patamar registrado na PNAD de 2004 (PENSSAN, 2022).

O primeiro Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil (I VIGISAN), tendo suas pesquisas realizadas no final do ano de 2020, já foi capaz de refletir um primeiro efeito da pandemia da COVID-19, evidenciado pela

proporção de pessoas deixando o estado de SA para o de IA leve. Em apenas 1 ano e 4 meses que separam as versões do VIGISAN, apesar de certa estabilidade no nível de SA, um percentual relevante de pessoas passa a experimentar graus moderados e graves de IA na análise de 2021/22. Em número de pessoas, o país passou de 19,1 milhões para 33,1 milhões de habitantes vivendo em situação de fome nesse período, expressa pela IA grave – um aumento de 173%.

Devido à complexidade dos dados fornecidos via utilização da EBIA, juntamente com a satisfatória continuidade de sua aplicação nas PNADs (2004, 2009 e 2013), POF (2018) e VIGISANs (2020 e 2021/22), este método será priorizado para uma análise da trajetória recente da fome no Brasil. Para um melhor entendimento do tema, será também estudado como o posicionamento dos governos via implementação de políticas públicas influenciaram nos níveis de (in)segurança alimentar e pobreza da população brasileira do ano de 2003 até 2021. Assim, objetiva-se uma melhor compreensão do quão distante o país está das metas designadas para 2030 (ODS 1 e 2) e de quais características aproximam e afastam o Brasil destes objetivos.

2 FOME E IA NO BRASIL: GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2016)

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a fome passou a se configurar cada vez mais como um tema chave nas corridas presidenciais do país. Luís Inácio Lula da Silva, candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT), participou como oposição ao governo em todas as disputas de 1989 a 2002. Sendo este último, o ano no qual, levantando a ideia de crescimento com distribuição de renda, e colocando o combate à fome, à desnutrição e à miséria como diretriz principal para o mandato, conquistou a posição de presidente do Brasil.

Neste cenário, o Projeto Fome Zero, “uma proposta de política de Segurança Alimentar para o Brasil” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001) foi o motor para a elaboração da principal política social implantada pelo governo recém-eleito. Seu objetivo era o de erradicar a fome e garantir o direito à alimentação de qualidade aos brasileiros. Partindo da linha de pobreza estipulada pelo Banco Mundial na época (US\$1,00 por dia), a metodologia aplicada estimou um público a ser contemplado de 9,3 milhões de famílias, que totalizavam cerca de 44 milhões de pessoas – 27,8% da população total do país na época (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Além do Programa Fome Zero (PFZ) e suas ramificações, serão abordados no presente capítulo o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), duas das principais políticas públicas assistenciais coordenadas no século XXI.

2.1 O PROGRAMA FOME ZERO

Partindo do diagnóstico de que o país já produzia uma quantidade de alimentos mais que suficiente para suprir a demanda calórica de sua população, o foco do Programa Fome Zero foi direcionado para solucionar a incapacidade de grande parte de seus habitantes em adquirir estes alimentos. Isto envolvia o desenvolvimento de alternativas para o desencontro geográfico entre os alimentos e os indivíduos mais necessitados, além de uma equalização da renda dos trabalhadores com os preços dos produtos necessários para uma nutrição adequada (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

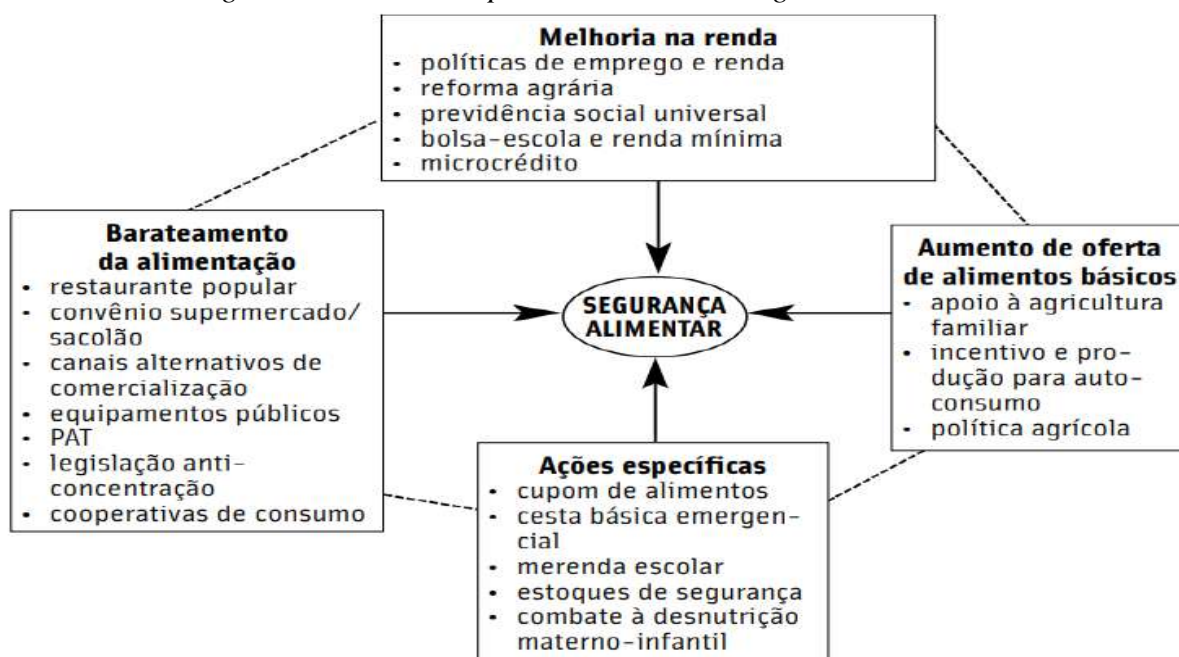
De acordo com Instituto da Cidadania (2001), a ausência de combate aos historicamente altos níveis de concentração de renda, unida a baixos salários, alto desemprego, e baixas taxas de crescimento resultavam em uma insuficiência de demanda efetiva no país – apesar de alta procura potencial, se concretizava uma baixa demanda com real capacidade de pagamento pelos alimentos. Esta, somada com a incompatibilidade entre o preço dos alimentos e o poder aquisitivo da maioria da população, e com a existência de uma parcela de indivíduos excluída

do mercado por características específicas, caracterizavam as principais causas para a perpetuação do ciclo da fome no Brasil.

2.1.1 Estrutura do Programa

Para solucionar estruturalmente este problema, as políticas englobadas pelo PFZ tinham como eixos principais a estimulação da demanda e o barateamento dos alimentos. Era ainda considerada vital a presença de ações diretas, para atendimento em caráter emergencial dos indivíduos que já conviviam com a fome. Toda essa configuração integrada de políticas em favor da garantia da SA é detalhada no diagrama abaixo:

Figura 1 - Políticas Implementadas Pelo Programa Fome Zero



Fonte: Instituto Cidadania (2001).

Institucionalmente, para viabilizar as políticas estruturais, específicas e locais idealizadas pelo PFZ, em um primeiro momento foi recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – como conselho consultivo, para assessoramento ao Presidente da República na construção e monitoramento de políticas – e criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) – focado na criação e implementação de políticas de SA (ARANHA, 2010). Este último, mediante Projeto de Lei Orçamentária de 2003, teve seu orçamento estipulado em R\$ 4,9 bilhões (valor atualizado para

dez/2020 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), que foram alocados da seguinte forma:

Quadro 4 – Divisão orçamentária do MESA em 2003

Destino	Recurso Aplicado
Assistência financeira à família visando à complementação de renda para compra de alimentos – Fome Zero na prática – e a implantação do Programa Cartão Alimentação.	R\$ 3,27 bilhões
Ações voltadas para a compra da produção de alimentos de agricultores familiares, que ficou conhecido como PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.	R\$ 1,09 bilhão
Ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições socioeconômicas das famílias – incorporando os programas municipais de segurança alimentar, além da construção de cisternas no semiárido nordestino.	R\$ 545 milhões

Fonte: ARANHA (2010).

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Já em 2004, as ações de segurança alimentar foram incorporadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em caráter definitivo em substituição ao MESA. No entanto, a implementação de políticas públicas articuladas entre diversos ministérios, e entre União, estados e municípios, foi o que marcou uma das principais mudanças trazidas com o PFZ. Para isto, a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi de extrema importância, viabilizando coordenar e monitorar a intersectorialidade na promoção de programas e ações governamentais e não governamentais relacionadas à SA (SILVA; DEL GROSSI; DE FRANÇA, 2010).

2.1.2 Principais Políticas

Acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda; e a articulação, a mobilização e o controle social. Dentre estes quatro pilares nos quais se alicerçou o PFZ, algumas políticas com caráter estrutural ganharam maior destaque no que diz respeito a longevidade, abrangência e investimento realizado. Sendo elas: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e o Programa Bolsa Família (PBF).

No âmbito de fortalecimento da agricultura familiar, criado em 1996, o PRONAF surge com propósito de subsidiar taxas de juros e facilitar o acesso à crédito rural. Em 2003, com o novo governo, o programa é priorizado com seus recursos saindo de R\$ 7,3 bilhões no ano agrícola 2002-2003 para R\$ 12,2 bilhões já em 2003-2004 (valores atualizados para dez/2020 pelo IPCA), tendo o número de contratos dobrado até 2005-2006. Assim, tornou-se possível a expansão de sua atuação para nível nacional – apesar do foco maior na região Nordeste do país (GOVERNO FEDERAL, 2010).

Tal investimento contribuiu para que se consolidasse uma relação positiva entre a área total ocupada pela agricultura familiar e sua participação na produção total do país, e para a quantidade de pessoas ocupadas por este segmento. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, a agricultura familiar ocupava 12,3 milhões de habitantes, e, mesmo representando apenas 24,3% da área de todos os estabelecimentos agropecuários do país, era responsável por 38% do Valor Bruto da Produção (VBP) – com participação muitas vezes majoritária em determinados alimentos chave na dieta e cultura dos brasileiros (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006).

Em 2008, ano em que atingiu seu auge de recursos negociados, o PRONAF se mostrou um importante mecanismo para o Estado conseguir lidar com uma crise internacional que inflacionou o preço dos alimentos, colocando em grave risco a condição de SA da nação. Como resposta emergencial a este choque de oferta, foi criada uma linha especial de crédito intitulada de “PRONAF Mais Alimentos”, visando impulsionar a oferta via melhora nas condições do solo e aumento do número de máquinas em atividade nesta indústria (GOVERNO FEDERAL, 2010).

Durante o segundo mandato de Lula, apesar de queda do número de contratos, o volume de crédito disponibilizado para agricultores familiares seguiu sendo gradualmente ampliado, chegando a R\$ 29,5 bilhões em 2010-2011 (valor atualizado para dez/2020 pelo IPCA). Neste período, foram sendo criadas modalidades de crédito focadas em assistir públicos e propósitos mais específicos – como jovens, mulheres, assentados da reforma agrária, agroindústria e agroecologia (GOVERNO FEDERAL, 2010). Além destas, o fornecimento de assistência técnica e o advento de seguros focados na proteção contra adversidades climáticas e oscilações de preços representaram uma verdadeira revolução no segmento (SILVA; DEL GROSSI; DE FRANÇA, 2010).

No primeiro mandato de Dilma Rousseff, o PRONAF manteve uma trajetória congruente com a década anterior, atingindo em 2013 um auge do número de contratos negociados (quase 2 milhões) e em 2014 um montante negociado de aproximadamente R\$ 34

bilhões (valor atualizado para dez/2020 pelo IPCA) distribuídos entre cerca de 1,8 milhão de contratos. Já em 2015 a redução no número de contratos foi reforçada, com cerca de 1,7 milhão celebrados no ano (queda de 14,6% em relação à 2013), e com uma redução de um quinto no orçamento em relação ao ano anterior (IPEA, 2022).

Apesar de toda a trajetória supracitada, algumas falhas no programa são apontadas segundo o texto do IPEA (2015) no que diz respeito à sua focalização, na medida em que o programa apoiou agricultores familiares mais consolidados em detrimento justamente dos mais empobrecidos, com maior dificuldade competitiva. Ademais, analisando o total de recursos disponibilizados para o crédito rural no país neste período, apesar de representar 84,4% dos estabelecimentos agropecuários, a agricultura familiar recebeu apenas 15,4% do total investido no setor (IPEA, 2016).

Outra política com destaque, ainda no âmbito de fortalecimento da agricultura familiar, foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Com uma alta concentração de posse das terras no país, e regiões com mercados imperfeitos – ou mesmo inexistentes –, um grande número de pequenos e médios produtores acabavam perdendo a capacidade de competir mediante as regras do livre mercado. O PAA surge justamente com o intuito de estimular a produção destes agricultores mais pobres para uma entrada no mercado formal, via compra de seus excedentes à um preço mais atrativo – de acordo com as características de cada mercado regional (SILVA; DEL GROSSI; DE FRANÇA, 2010).

Ao atacar as barreiras competitivas, além da geração de renda direta aos beneficiários, o programa afetava também a condição de SA dos trabalhadores do campo, via incentivo à produção voltada para seu autoconsumo. Assim, promoveu-se uma importante inclusão social no meio rural, com o fortalecimento de seu principal segmento produtivo (SILVA, 2019a).

Entre 2003 e 2005, uma média de 60 mil agricultores familiares foram contemplados pelo PAA por ano, com o orçamento do programa crescendo de R\$ 395,3 milhões para R\$ 637,4 milhões no período (valores atualizados para dez/2020 pelo IPCA). Essa média de abrangência saltou para 150 mil contemplados entre 2006 e 2011, com um aumento de aproximadamente 42% no orçamento e, inclusive, com melhora da focalização nos produtores de baixa renda no último biênio deste período (CAISAN, 2014).

O auge do PAA pôde ser observado em 2012, ano em que o programa alcançou mais de 185 mil agricultores via orçamento superior a R\$ 1,6 bilhão (valor atualizado para dez/2020 pelo IPCA), com um total de 529 mil toneladas de alimentos adquiridos. A partir daí, no entanto, a trajetória de crescimento verificada na primeira década do programa foi interrompida. Em 2013, foi verificada uma queda quase que pela metade tanto no orçamento do programa, quanto

em sua cobertura em relação ao ano anterior, o que resultou em 164,7 mil toneladas de alimentos adquiridos (redução de 68%). Nos dois anos seguintes, dado o baixo desempenho econômico do país em 2014 e o regime fiscal mais austero em 2015, apesar de leve recuperação não ocorreram variações significativas no poderio do programa (IPEA, 2019).

Paralelamente, é importante ressaltar que todos os estoques gerados com a compra dos alimentos via PAA funcionavam ainda como abastecimento para outros programas alimentares vinculados ao governo. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi um exemplo de política que ampliou o mercado institucional do PAA ao longo dos anos. O principal objetivo deste programa era atender a constituição no que diz respeito à garantia de alimentação ao estudante do ensino público básico, atendendo suas necessidades nutricionais para auxiliar na aprendizagem e no desenvolvimento escolar como um todo (IPEA, 2019).

No início do governo Lula, o PNAE atendia cerca de 36 milhões de alunos, dispondo de um orçamento de aproximadamente R\$ 2,6 bilhões (valor atualizado para dez/2020 pelo IPCA). Durante seus dois mandatos, o orçamento do programa teve uma trajetória ascendente, com destaque para o ano de 2009 – quando, mediante a inclusão de alunos do ensino médio, o programa dobrou seu orçamento alcançando os R\$ 6,3 bilhões (valor atualizado para dez/2020 pelo IPCA) (CAISAN, 2014).

A partir da Lei n. 11.947 sancionada também em 2009, se estabeleceu que um mínimo de 30% dos alimentos adquiridos para a alimentação escolar deveria ser comprado diretamente de agricultores familiares. O principal intuito desta medida era gerar um ciclo virtuoso entre a produção e o consumo de alimentos, dinamizando economias locais. Dessa forma, apoiou as diretrizes principais do programa, baseadas na promoção de uma alimentação escolar mais saudável, adequada, diversificada e com respeito às tradições e hábitos regionais (IPEA, 2019).

Em 2010, o PNAE beneficiava 45 milhões de estudantes diariamente, sendo a agricultura familiar a fonte dos alimentos de quase 2 mil municípios (SILVA, 2019a). A partir daí, no entanto, o programa sofreu uma estagnação com viés de declínio. Com a merenda escolar sendo muitas vezes a principal refeição de um aluno beneficiário, o programa teve um papel extremamente importante na garantia de SA dos mais jovens durante todo o governo do PT.

Dada a importância do aspecto qualitativo, relacionado a promoção de uma alimentação mais saudável, cabe ressaltar o não cumprimento da lei sancionada em 2009. Contatou-se uma evolução lenta dos percentuais de aquisição de alimentos do PNAE oriundos da agricultura familiar ao longo dos anos. Apesar da evolução de 8% em 2011 para o auge de 23% em 2015,

a cota 30% não chegou a ser alcançada – neste último ano, apenas 44% dos municípios respeitavam a cota definida por lei (IPEA, 2019).

Já o Programa Bolsa Família, lançado em 2004, surge como uma forma de unificar uma série de programas de transferência de renda de menor porte, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. Apesar de nascido no âmbito do PFZ, o Bolsa Família adquiriu grande protagonismo, se tornando uma das principais marcas deixadas pelos mandatos do PT – justificando sua abordagem separada na próxima subseção.

2.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Os programas de transferência de renda condicionada (PTRC) são aqueles que, além do critério relacionado à renda, exigem uma contrapartida de seus beneficiários – que, em geral, estão relacionadas a atitudes para seu autobenefício e benefício de seus familiares. Antes do surgimento do PBF, a situação dos PTRC em exercício no país era marcada por uma falta de coordenação, com comunicação inexistente entre as agências executoras, resultando, por exemplo, em valores de benefício e critérios de abrangência distintos entre si (IPEA, 2010).

Como consequência da separação entre os sistemas de informação, pensando no aparato assistencial brasileiro como um todo, observava-se uma baixa eficiência de focalização, visto que os programas tinham objetivos e públicos-alvo diferentes, porém sobrepostos. Nesse cenário, famílias com condições e estruturas semelhantes podiam ter acesso a vários ou nenhum auxílio do governo. O PBF surge, então, justamente com o intuito de organizar e reestruturar o panorama dos PTRC, visando cobrir todo o território nacional (IPEA, 2010).

Para tal unificação, o PBF utilizou o já existente Cadastro Único (CadÚnico) como ferramenta para escolha de seus beneficiários. Este se trata de um censo da população pobre do país, cuja responsabilidade de alimentação era da esfera municipal, via aplicação de um questionário predefinido pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) – órgão que compartilhava a responsabilidade pelo programa juntamente ao MDS (IPEA, 2010). A inscrição era limitada a famílias com renda per capita até meio salário-mínimo ou renda total até três salários-mínimos (SILVA; DEL GROSSI; DE FRANÇA, 2010).

Com essa base disponível, ficava sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal os cálculos da renda per capita das famílias e de seus respectivos benefícios, para pagamento mensal. Por seu abastecimento de dados ocorrer de forma descentralizada, e, pelo viés gerado pela dependência de fatores como competência e empenho particulares à cada município, o Cadastro Único necessitou de atualizações ao longo dos anos para seu aprimoramento (IPEA,

2010). E, apesar de ainda apresentar divergências com as PNADs em relação ao número de famílias pobres existentes no país, foi fator determinante para o bom nível de focalização alcançado pelo PBF (BRUCE; SOUZA, 2022).

Em relação aos objetivos, o PBF foi pautado por três eixos principais de atuação, englobando o alívio da pobreza via transferência de renda; o reforço aos direitos sociais básicos por meio da imposição das condicionalidades; e a articulação para desenvolvimento das famílias beneficiadas, via operação coordenada de programas complementares.

2.2.1 Benefícios e Cobertura

Para estipular o valor inicial dos benefícios, tomou-se como base a renda per capita de cada família, dividindo o público beneficiário entre aqueles abaixo da linha de extrema pobreza, e aqueles com renda superior à esta linha, porém inferior à linha de pobreza (não extrema) (ARANHA, 2010). Inicialmente, para o grupo de extremamente pobres era concedido um benefício básico independentemente do número de pessoas na família, com função e inclusive valor similares ao já extinto Cartão Alimentação.

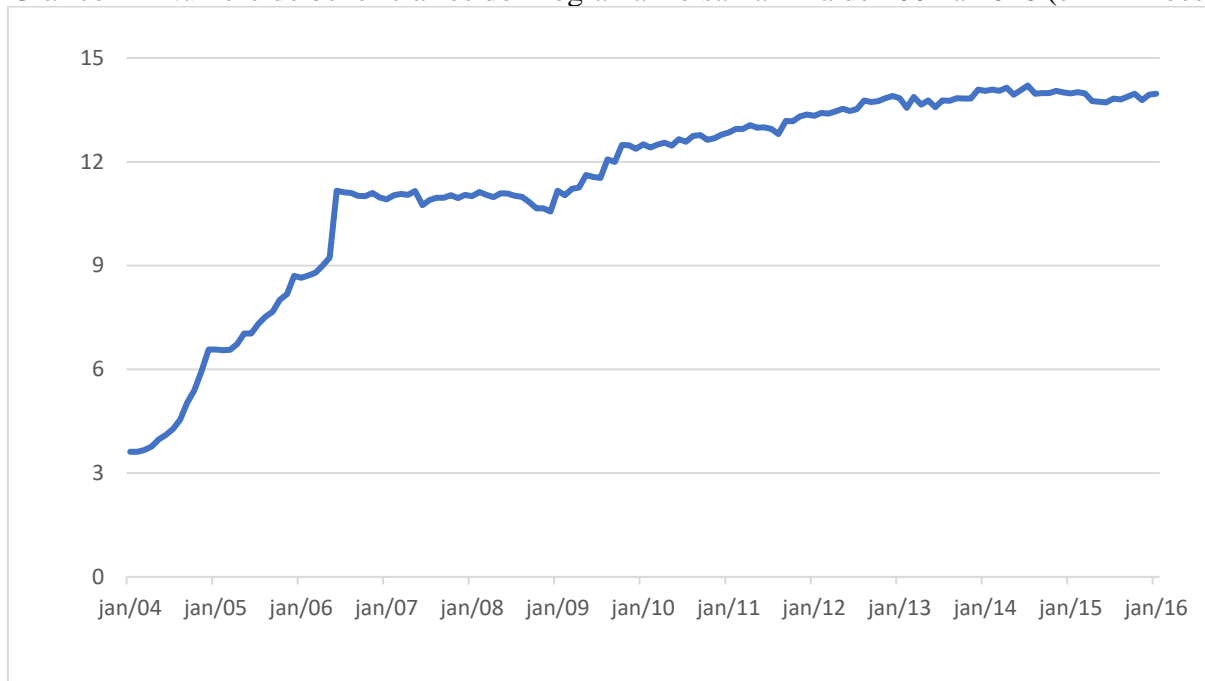
Além deste, era provido um benefício variável (com condicionalidades) voltado para gestantes, nutrízes e crianças até 15 anos, tanto das famílias pobres quanto das extremamente pobres, com um limite de até três por família. Este tinha características análogas aos também extintos Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, programas antes administrados pelo Ministério da Educação e Ministério da Saúde respectivamente (IPEA, 2010).

De acordo com a Lei nº 10836/2004, o benefício básico inicial foi estipulado em R\$ 50,00 (R\$ 124,71 em valor atualizado para dez/2020 pelo IPCA) e o variável no valor de R\$ 15,00 (R\$ 37,41 em valor atualizado para dez/2020 pelo IPCA). Dessa forma, em valores atualizados para dez/2020 pelo IPCA, as transferências de renda variavam de no mínimo R\$ 37,41 no caso de família entre as duas linhas de pobreza com apenas um benefício variável, até R\$ 236,94 no caso de família abaixo da linha de extrema pobreza com três benefícios variáveis (IPEA, 2010).

A partir da demarcação das linhas de pobreza e extrema pobreza, foi também estipulada a primeira meta de abrangência do programa, que apontou para cerca de 11 milhões de famílias elegíveis ao benefício. Com a migração de beneficiários dos programas extintos ocorrendo de forma gradativa, esta meta foi atingida apenas na segunda metade do ano de 2006. Ainda no governo Lula, em 2008, ocorreu a primeira expansão dos benefícios com a criação do Benefício Variável Jovem (BJV), com condicionalidade em educação, e destinado à todas as famílias com

jovens entre 16 e 17 anos (limitado à dois por família) (IPEA, 2010). Toda a trajetória de evolução da abrangência do PBF durante os governos do PT fica bem demonstrada no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Número de beneficiários do Programa Bolsa Família de 2004 a 2016 (em milhões)



Fonte: SAGICAD (2023).

A fila de espera, composta por pessoas elegíveis, mas que ainda não faziam parte do público beneficiário do PBF, foi um indicativo ao longo dos anos das dificuldades de abrangência causadas pelo limite orçamentário do programa. O crescimento dessa fila nos anos de 2007 e 2008, por exemplo, foi respondido com um primeiro ajuste relevante da meta de cobertura, ocorrido no ano de 2009. Neste, via reajuste de 18% nos valores balizadores das linhas de elegibilidade, o programa passou a focar em atingir aproximadamente 13 milhões de famílias – o que levou dois anos para ser alcançado (IPEA, 2010).

Durante o segundo mandato do governo Lula, o termo Insegurança Alimentar foi consolidando seu espaço na discussão político-econômica. Apesar de trazer uma atenção para a maior complexidade das causas e características da fome, muitos autores entendem que esse movimento acabou tirando o foco do combate justamente aos níveis mais extremos de fome, agora representado pela insegurança alimentar grave (BRITO; BAPTISTA, 2021). Nesse cenário, a transição para o governo Dilma se dá meio ao discurso de que a fome teria acabado – embasado na evidente melhora nos dados apresentados pela EBIA –, se tornando o combate

a extrema pobreza o cerne do novo governo, enfraquecendo algumas políticas e ideais trazidos no âmbito do Fome Zero.

Em 2011, no primeiro ano de mandato da presidenta Dilma Rousseff, é decretado o aumento do número máximo de benefícios variáveis – vinculados às crianças e adolescentes até 15 anos – por família. Paralelamente, os benefícios passam por uma rodada de reajustes, ocasionando um aumento real de 10% no valor do benefício médio. Nessa rodada, os benefícios variáveis ganham prioridade com o maior reajuste (45,5%), traduzindo uma resposta ao diagnóstico da época no qual a incidência de miséria entre os mais jovens representava mais de um terço das pessoas em extrema pobreza no país (IPEA, 2012).

Em 2012, dá-se início à implementação do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), que surge como o principal braço do novo governo para alcançar suas intenções de eliminar a pobreza do país. Com três dimensões: garantida de renda, garantia de acesso aos serviços e inclusão produtiva, o plano tinha função de incrementar o sistema de proteção social brasileiro, tendo o Bolsa Família como instrumento central para sua execução (IPEA, 2012).

No que diz respeito ao eixo transferência de renda, objetivou-se uma ampliação da cobertura do PBF – zerando a fila de espera que passava de 800 mil famílias –, e um redesenho da estrutura de seus benefícios – reconhecendo a existência de casos em que pessoas continuavam em estado de extrema pobreza mesmo depois de se tornarem beneficiárias do programa (IPEA, 2012).

A instituição do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) foi a primeira e principal mudança no PBF efetivamente no âmbito do PBSM. Tal benefício pode ser considerado um marco relevante por ter atacado justamente o hiato de pobreza extrema remanescente após os benefícios regulares, assegurando pela primeira vez um nível mínimo de renda per capita (BRUCE; SOUZA, 2022). Apesar de inicialmente ter sido focado nas famílias com crianças e adolescentes, em 2013 o benefício já alcançou todos os beneficiários independentemente da composição familiar.

A meta de abrangência do PBF, definida no Plano Plurianual do governo Dilma, foi alcançada ainda em 2012, destacando-se nessa conquista o fator da busca ativa realizada no âmbito do PBSM. Mais do que apenas aumentar a abrangência, o programa melhorou seu público qualitativamente ao focar em populações com características que propiciam maior grau de exclusão, ficando mais facilmente invisíveis ao aparato assistencial do Estado (IPEA, 2016).

Em 2014, os benefícios tiveram seus valores novamente ajustados e, após 4 anos sem ajustes nas linhas de elegibilidade, estas também tiveram um reajuste em torno de 10% (IPEA, 2016). Dessa maneira, aumentou-se tanto a abrangência quanto o valor entregue via BSP,

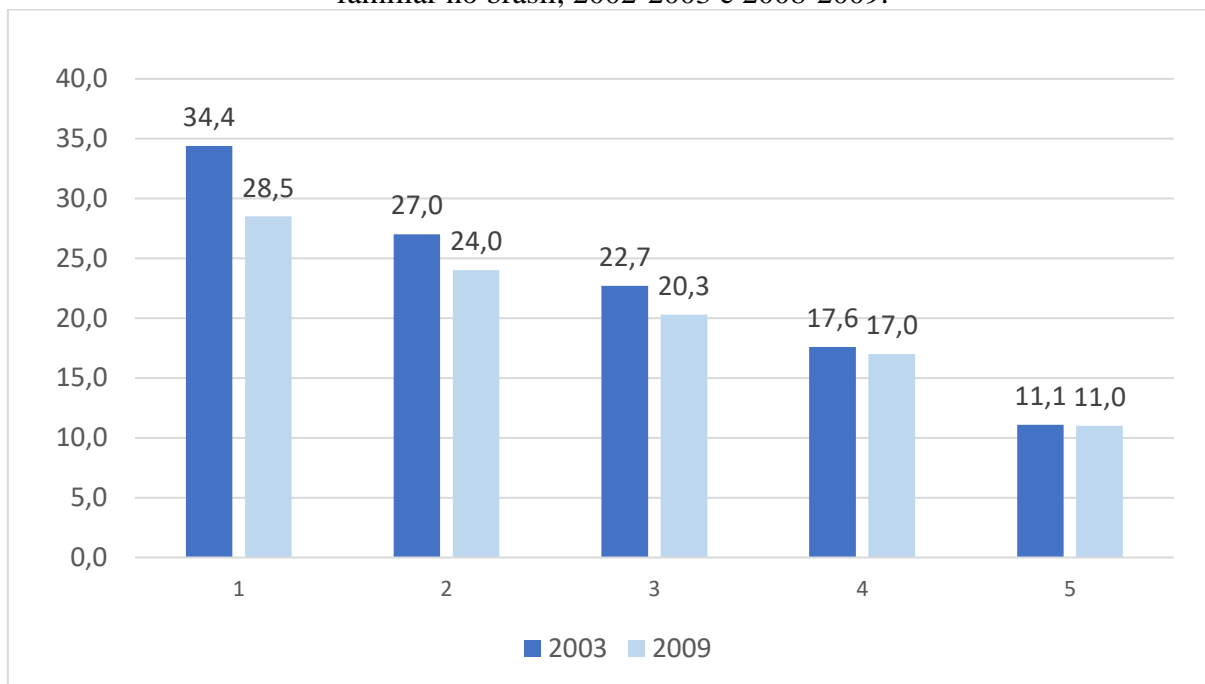
ampliando o combate à extrema pobreza especificamente. A partir daí, sem a delimitação de novas metas, a evolução do número de beneficiários ficou dependente de uma forma de concessão arbitrária, tendo como resultante um longo período de estagnação com poucas alterações no alcance do programa.

2.2.2 Eficácia do Programa

Sendo a pobreza um dos principais determinantes da fome em todos seus níveis e aspectos, o PBF teve efeitos, diretos e indiretos, sobre o panorama de SA do país. A POF de 2008-2009 mostrou que os alimentos representavam, em média, 16,1% da despesa total de consumo das famílias brasileiras. No entanto, quando separadas por classes de renda, observa-se que quanto mais pobre é a família, maior é o percentual de sua renda gasto com alimentação (ALMEIDA; MESQUITA; SILVA, 2016).

Este é um indicador indireto de SA que apontou para uma relevante melhora ao compararmos os dados de 2008-2009 com os de 2002-2003. Principalmente quando analisamos os quintis mais pobres da população, que foram justamente os mais eficientemente atendidos pelos benefícios do Bolsa Família. Com um percentual menor do orçamento voltado à alimentação, diminui-se a vulnerabilidade dessas famílias à alta volatilidade do preço dos alimentos (KEPPLE, 2014).

Gráfico 3 - Despesas com alimentação (% do orçamento domiciliar) segundo quintis de renda familiar no Brasil, 2002-2003 e 2008-2009.



Fonte: KEPPLÉ (2014).

Aprofundando nessa linha, um estudo realizado na segunda metade do ano de 2007, abrangendo exclusivamente beneficiários do PBF, verificou que os gastos com alimentação destes chegavam, em média, a 56% da renda total familiar. Quando analisada a utilização do valor do benefício em si, os gastos com alimentação eram com larga vantagem o principal destino do auxílio. O percentual de utilização do benefício para compra de alimentos era de 87% na média nacional, e chegava a 91% nas famílias da região nordeste, a mais pobre do país. O que traz luz para a importância do programa no combate à IA, sobretudo em seus níveis mais graves (IBASE, 2008).

No entanto, apesar do claro aumento na quantidade de alimentos adquiridos, o mesmo estudo apontou para uma ineficiência no que diz respeito à melhora do aspecto nutricional do consumo das famílias contempladas. Eram priorizados os fatores preço e densidade calórica na hora de compor suas cestas de consumo, configurando a manutenção de um padrão de aquisição de alimentos ligado ao desenvolvimento de obesidade e outras doenças crônicas associadas a dietas com alta densidade calórica (IBASE, 2008).

Como corroborado por Almeida, Mesquita e Silva (2016), uma melhor gestão das condicionalidades ligadas ao acompanhamento nutricional poderia fazer com que a cesta de consumo dos beneficiários melhorasse não só no aspecto diversidade, mas também na sua composição, com uma maior presença de alimentos saudáveis. Este fator fortalece as críticas

relacionadas a uma perda de identidade do ideal difundido no início do programa Fome Zero. Nele os programas de transferência de renda – como o PBF – agiriam de forma integral e estruturada para solucionar problemas complexos como o da Insegurança Alimentar.

Já em relação a quanto o programa conseguiu, na prática, atingir seu público-alvo, é outro importante parâmetro para análise de sua eficácia. Em teoria, uma focalização ideal seria aquela na qual o programa atende a todos os pobres, sem erros de inclusão – onde pessoas inelegíveis acabam sendo contempladas – ou de exclusão – onde pessoas elegíveis não conseguem acesso ao benefício –, entregando a cada um de seus beneficiários o valor exato equivalente ao seu hiato de pobreza particular. A realidade, no entanto, conta com informações imperfeitas e assimétricas dificultando o manejo ideal da administração pública responsável pelo programa (BRUCE; SOUZA, 2022).

No caso do PBF, ter renda abaixo da linha de pobreza era um critério para ser elegível ao programa, mas a partir do momento em que o cidadão entrava no rol de beneficiários, só perderia o benefício caso sua renda ultrapassasse meio salário-mínimo. Tal regra era importante por garantir uma renda mínima previsível, o que, levando em conta a volatilidade da renda das classes mais pobres, mitigava a possibilidade de acomodação do beneficiário – que podia aproveitar oportunidades com menos estabilidade que o benefício, sem o risco de perder acesso ao mesmo (SOUZA *et al*, 2019).

Este é um dos fatores que demonstra as dificuldades de mensuração da população elegível, visto que qualquer família com renda inferior a meio salário-mínimo e que em algum momento ficou abaixo das linhas de pobreza poderia ter sido contemplada pelo programa, impossibilitando estimativas exatas. Em contrapartida, independentemente dos métodos de estudo aplicados, é um grande consenso que o PBF teve sim bons graus de focalização para padrões internacionais (BRUCE; SOUZA, 2022).

Segundo Souza (2019), no que diz respeito a cobertura do quinto mais pobre da população, o PBF passou por uma trajetória ascendente na primeira década do programa, se estabilizando acima de 60% de atendimento dessa faixa a partir de 2012. Além disso, apontou para coeficientes de incidência – que estimam o quão redistributivo é o benefício – com uma evolução positiva, mesmo com o aumento da abrangência ao longo dos anos, o que aponta para um percentual maior dos recursos tendo sido destinado aos beneficiários mais necessitados.

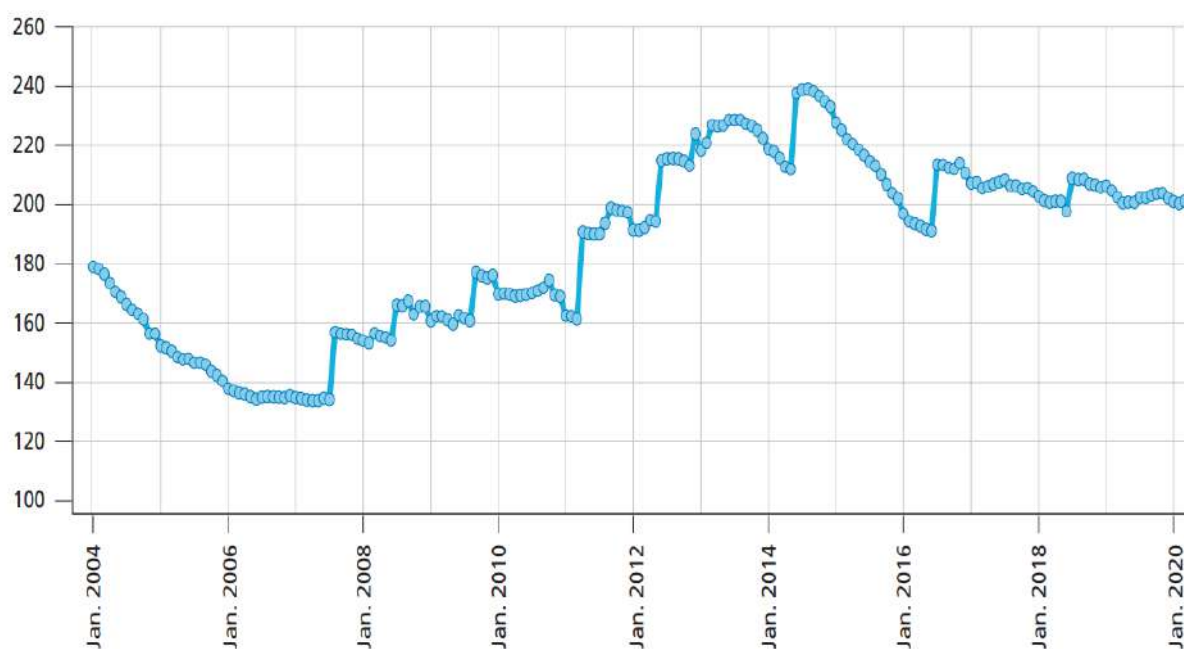
Em linha, de acordo com Bruce e Souza (2022), no geral o PBF teve níveis baixos de erros de inclusão e níveis moderados de erros de exclusão, tendo mudado sua ênfase ao longo do desenvolvimento do programa. Pós uma primeira fase de consolidação, de 2007 a 2014, o programa continuou focando na sua abrangência de cobertura, diminuindo erros de exclusão.

Já a partir de 2014 passou a diminuir seus erros de inclusão, focalizando nos mais pobres ao aumentar os erros de exclusão para linhas de pobreza mais elevadas e deixando-os estáveis para linhas de pobreza mais baixas (o que será aprofundado no próximo capítulo).

Esta satisfatória focalização nos mais pobres, somada a abrangência do PBF a nível nacional, possibilitaram uma diminuição do número de pessoas pobres como um todo, e principalmente uma melhora da intensidade e na desigualdade da pobreza no país. Nesse sentido, o programa se mostrou mais eficiente para a redução da pobreza mais extrema, tendo efeitos mais discretos para linhas de pobreza menos graves – sobretudo a partir das mudanças no desenho dos benefícios trazidas pelo PBSM (SOUZA *et al*, 2019).

De maneira geral, ao longo dos anos, tanto os reajustes dos critérios de elegibilidade, quanto dos benefícios em si não tiveram uma regra formal de indexação, ficando à mercê de decretos que normalmente utilizaram-se do Índice Nacional de Preços ao Consumidor para atualizações monetárias (BRUCE; SOUZA, 2022). O gráfico abaixo, apesar de apresentar os valores deflacionados dos benefícios do PBF até janeiro de 2020, será utilizado para análise apenas até o ano de 2016 nesta parte do trabalho.

Gráfico 4 - Valor real do benefício médio mensal por família beneficiária do Programa Bolsa Família (2004 - 2020)



Fonte: BRUCE; SOUZA (2022).

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2020 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Conforme demonstrado graficamente acima, podem-se observar períodos em que perdas inflacionárias impactaram negativamente o valor médio recebido por família (como de 2004 a 2007 e de 2014 a 2016) e períodos em que reajustes alavancaram ou ao menos estabilizaram os benefícios (como em 2014 e 2016). Além destes, outros fatores também influenciaram diretamente nesse valor, como a incorporação de famílias menos pobres do que as já atendidas (impacto negativo de 2004 a 2007) e a criação de novos benefícios (impacto positivo de 2008 a 2014).

Entende-se, assim, que o histórico de orçamento reduzido do programa foi uma das maiores barreiras para um efeito ainda mais eficaz no combate à pobreza do país. O fim dos erros de exclusão, juntamente com uma resposta mais fidedigna à inflação com a atualização dos valores dos benefícios, poderia ter ocasionado em uma manutenção do poder de compra dos beneficiários mais satisfatória. Além disso, a falta de periodicidade na correção dos valores definidores das linhas de pobreza fez com que a elegibilidade do programa ficasse muitas vezes mais restrita do que o ideal, o que pode inclusive ter facilitado o cumprimento de metas de ampliação de cobertura definidas pelo governo (IPEA, 2015).

2.3 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Instituído pela Constituição Federal de 1988, o Benefício de Prestação Continuada é uma das principais políticas de transferência de renda do país, superando até mesmo o PBF no que diz respeito ao aporte orçamentário do MDS. Seu público-alvo é restrito aos cidadãos idosos ou com deficiência (PCD) que entram em um contexto de dupla vulnerabilidade ao se encontrarem com orçamento abaixo da linha definidora da extrema pobreza (IPEA, 2016).

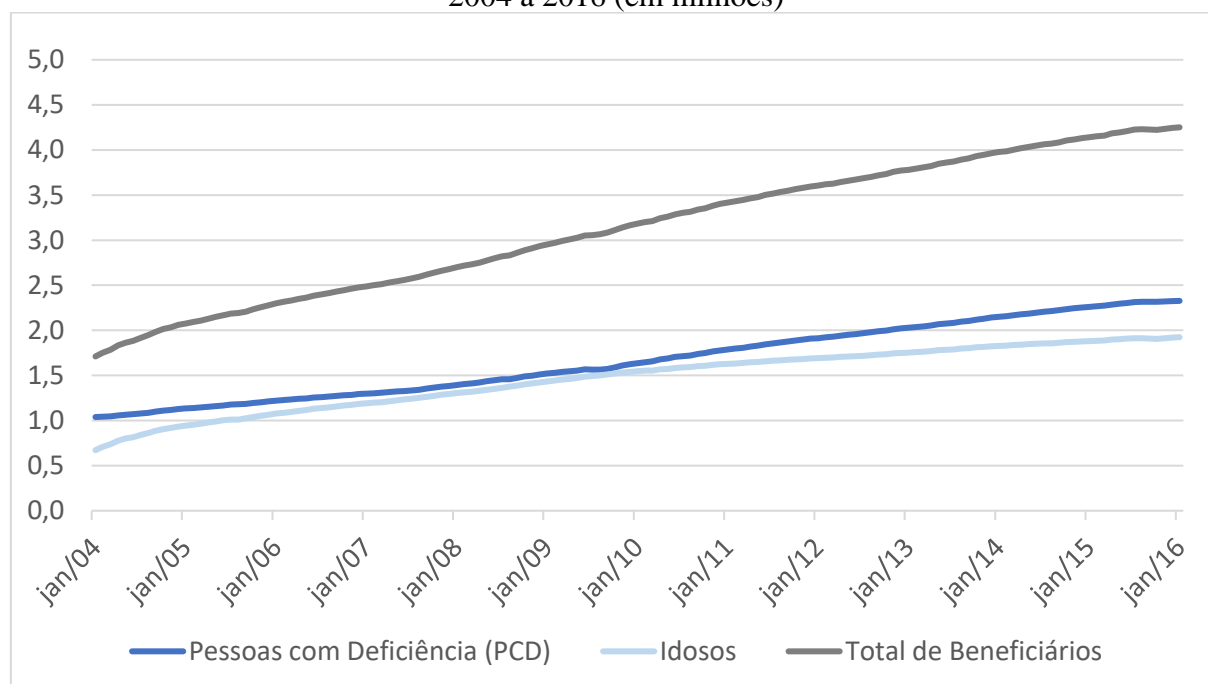
Diferentemente do Bolsa Família, que visa uma complementação da renda daqueles que se encontram em idade ativa e participantes no mercado de trabalho, o BPC atua como um substituidor de renda. Por esse motivo, tem seu benefício vinculado ao piso do salário-mínimo, justamente por este valor ser entendido como o mínimo necessário para suprir as necessidades básicas do trabalhador remunerado – partindo do princípio de semelhança entre as necessidades básicas humanas (IPEA, 2016).

Pela existência desta indexação, a abrangência do programa ao longo do tempo ficou diretamente ligada às modificações nos seus critérios de elegibilidade. Destacam-se as mudanças na idade de acesso dos idosos, no conceito de família, no conceito de deficiência, e nos valores da linha definidora da situação de pobreza.

No período analisado, dentre as principais mudanças que impactaram a estrutura do benefício está a modificação da idade de acesso para 65 anos em 2004 (originalmente fixada em 70 anos), aumentando o público beneficiário potencial. A flexibilização do conceito de deficiência, via advento de novo instrumento de avaliação pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em 2009, e as discussões em torno do valor inferior a um quarto do salário-mínimo per capita familiar como definidor de extrema pobreza – oficializado como critério insuficiente pelo Superior Tribunal Federal em 2013 – também influenciaram na abrangência do programa ao longo dos anos (PAIVA; PINHEIRO, 2021).

Nesse contexto, inclusive, ressalta-se a ampliação da judicialização do benefício, principalmente no que diz respeito ao atendimento as pessoas com deficiência. Enquanto em 2004 apenas 2,6% dos benefícios eram concedidos pela via judicial, esse número atingiu 16,9% em 2014, demonstrando a evolução da análise mais subjetiva para a determinação da situação de vulnerabilidade do requerente.

Gráfico 5 - Número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada por modalidade de 2004 a 2016 (em milhões)



Fonte: SAGICAD (2023).

Seja por fatores ligados a evolução dos parâmetros de abrangência, ou por questões intrínsecas ao perfil populacional, como o envelhecimento da pirâmide etária ao longo dos anos, o número de beneficiários do programa seguiu trajetória ascendente na janela de 2004 a 2015.

Em 2014, o programa passou a atender contingente superior a 4 milhões de pessoas, em sua maioria PCDs, grupo que apresentou maior crescimento no fim do período analisado.

No que diz respeito aos resultados, devido ao relativamente alto valor do benefício, e sua constante atualização indexada ao salário-mínimo nacional, estudos o mostram como um eficiente seguro contra a pobreza no país. Sendo capaz de influenciar a situação de famílias inteiras, com exceção das muito grandes, mesmo com apenas um beneficiário contemplado – efeito similar ao encontrado com a aposentadoria. Dessa maneira, influencia na qualidade de bem-estar do beneficiário ao possibilitar gastos com saúde, moradia e uma alimentação mais adequada (IPEA, 2016).

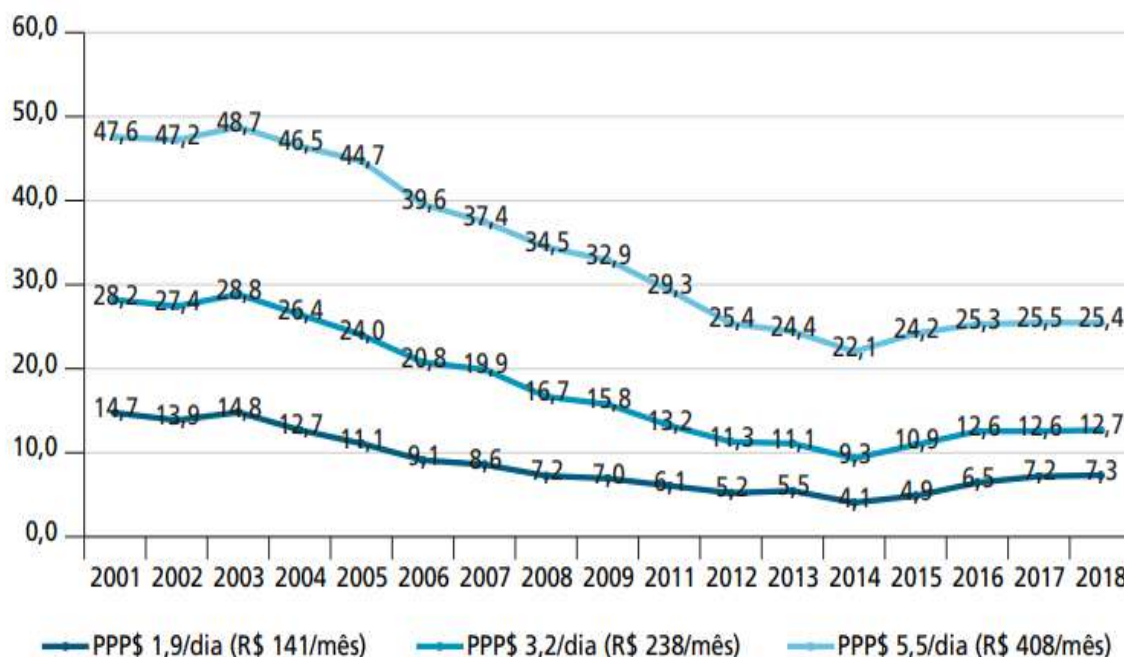
2.4 RESULTADOS ATINGIDOS

Esta subseção visa aprofundar a análise dos resultados brasileiros no combate à pobreza e insegurança alimentar durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Dada a alta complexidade e a multifatorialidade relacionada a trajetória destes indicadores, não se faz presente a intenção de isolar apenas os efeitos das políticas públicas operadas neste período.

2.4.1 Trajetória da pobreza e extrema pobreza

A partir do ano de 2003, a pobreza entrou em queda livre no Brasil, atingindo sua mínima histórica no ano de 2014. Tal movimento pôde ser observado independentemente do marcador de pobreza analisado. O gráfico 6 apresenta três linhas de pobreza per capita (PPP), que foram parametrizadas de acordo com o dólar internacional na unidade monetária expressa pela paridade de poder de compra (PPC\$). A linha de PPC\$ 1,90 é ligada à meta global de erradicação da pobreza extrema definida na ODS 1, paralelamente, as linhas de PPC\$ 5,50 e PPC\$ 3,20 são adequações para o caso brasileiro, representando respectivamente os indicadores nacionais para caracterização da pobreza e extrema pobreza (IPEA, 2020). O gráfico abaixo, apesar de apresentar a evolução da taxa de pobreza de 2001 a 2018, será agora utilizado para análise apenas do período de 2003 a 2016 (governos do PT).

Gráfico 6 - Evolução da taxa de pobreza da população total (2001-2018)



Fonte: IPEA (2020).

Obs.: Em 2010 não foi realizada a PNAD, e sim o Censo; por isso, esse ano não foi representado no gráfico.

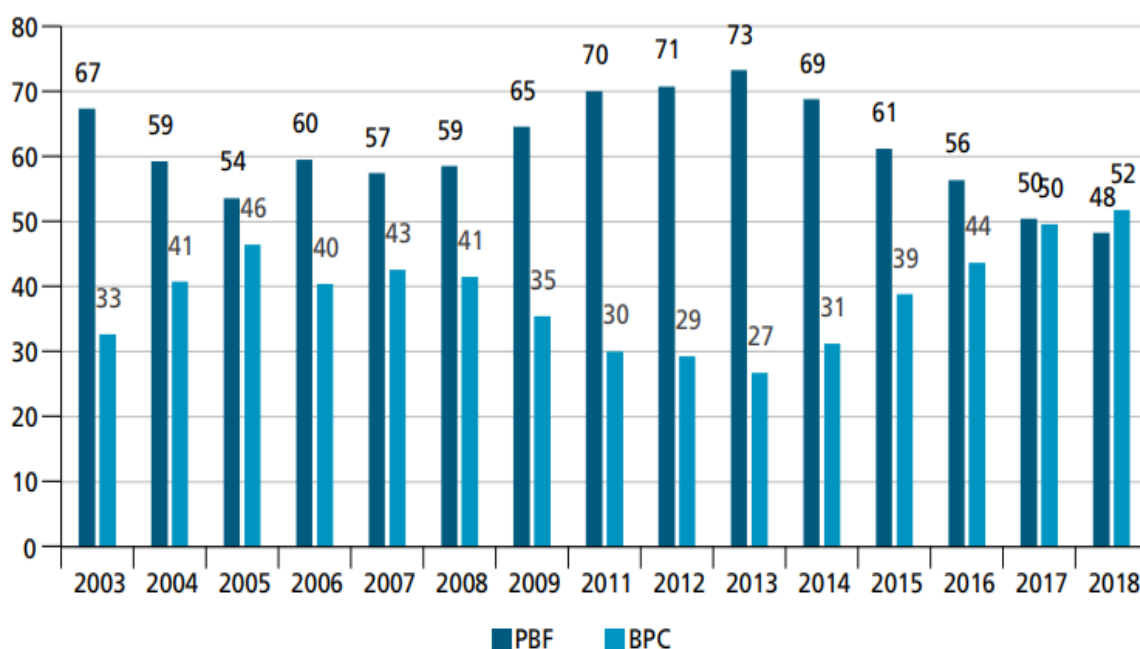
Durante os dois mandatos de Lula, a conjugação das políticas assistenciais com o crescimento econômico, a geração de empregos formais e a paralela valorização do salário-mínimo foram fatores que tiveram forte impacto (positivo) na condição dos mais pobres do país (IPEA, 2012). Ainda neste período, a partir da crise internacional de 2008, apesar da queda dos níveis de pobreza não ter apresentado mudança expressiva de tendência, observou-se um arrefecimento no seu grau de redução.

O primeiro indício de uma real piora surge em 2013, ano em que é percebido leve aumento na quantidade de habitantes experimentando o nível mais grave de extrema pobreza medido (PPP\$ 1,90). Vale ressaltar que tal piora contrasta, no entanto, com o número de 22 milhões de brasileiros saindo da miséria entre 2011 e 2013, divulgado pelo governo na época como forma de exaltar os esforços do Plano Brasil sem Miséria.

Apesar de uma importante conquista, essa divergência se deu principalmente pela não atualização da linha operacional do PBF pela inflação no período – fato já destacado na seção 2.2.2. Enquanto isso, as linhas de pobreza medidas pela PNAD passaram por esta atualização anualmente, traduzindo mais fielmente o panorama da pobreza no país ao longo dos anos (IPEA, 2015). Por fim, após voltar a apresentar melhora em 2014, os efeitos negativos na condição econômica do país ocasionados pela recessão de 2015-2016 começaram a transparecer em todas as marcações de pobreza já em 2015.

No que diz respeito ao impacto das duas principais políticas assistenciais promovidas pelo governo neste período (PBF e BPC), os gráficos 7 e 8 desenvolvidos com base nos dados da PNAD, apresentam, respectivamente, o percentual de contribuição de cada um dos programas para a melhora da taxa de extrema pobreza nacional (PPP\$ 3,20), e uma simulação de qual seria a trajetória deste indicador sem a presença de ambos os benefícios. Ambos, apesar de apresentarem dados até 2018, serão agora utilizados para análise apenas até 2016 (ano final dos governos PT).

Gráfico 7 - Contribuição proporcional dos benefícios assistenciais para a redução da extrema pobreza



Fonte: IPEA (2020).

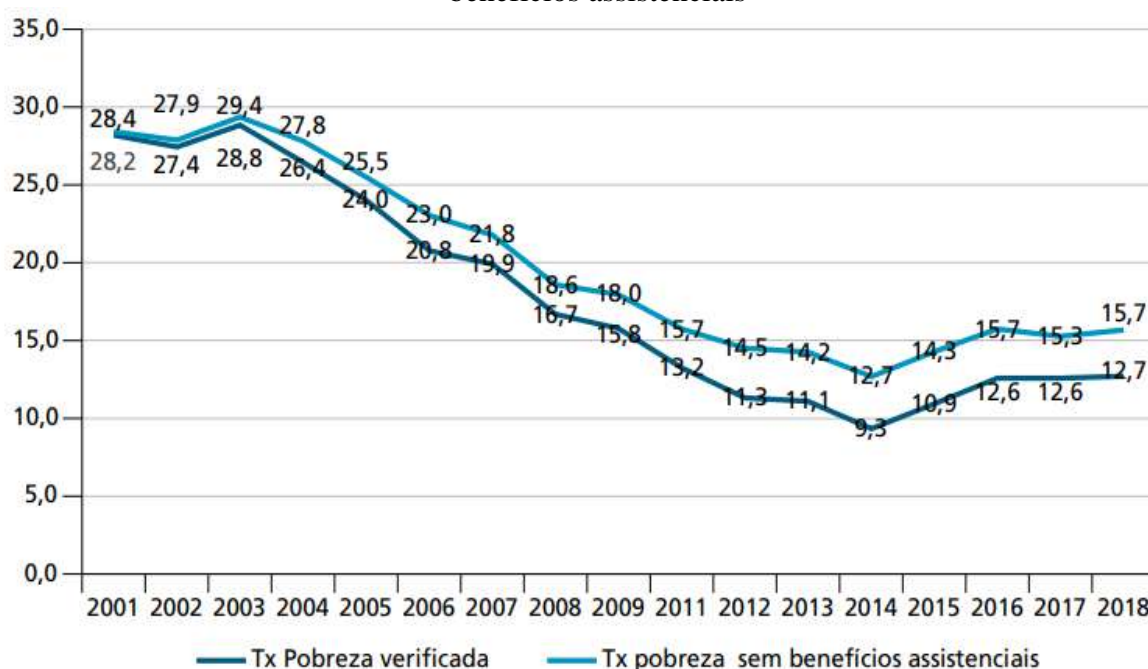
Obs.: Em 2010 não foi realizada a PNAD, e sim o Censo; por isso, esse ano não foi representado no gráfico.

Grande parte do que foi citado nas seções 2.2 e 2.3 em relação às mudanças de abrangência e dos benefícios dos programas, explicam de forma mais aprofundada as nuances da trajetória demonstrada no gráfico acima. Dado o crescimento paulatino da quantidade de beneficiários do BPC ao longo dos anos, e seu valor de benefício sempre atrelado ao salário-mínimo, entende-se que foram as movimentações no PBF que acabaram sendo mais determinantes para as mudanças de protagonismo destacadas no gráfico acima.

O já citado processo de valorização do salário-mínimo durante os governos Lula ajuda a entender um primeiro momento de aumento da relevância do BPC. Paralelamente, o PBF, apesar da rápida evolução na abrangência em seus primeiros anos, teve seu benefício médio

fortemente afetado pela inflação. Já a partir do primeiro governo de Dilma, uma hegemonia mais evidente do Bolsa Família traduz, sobretudo, os efeitos do Plano Brasil sem Miséria e a subsequente aplicação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza na estrutura do programa. No entanto, já em 2014 pode-se observar uma queda da relevância do programa quando comparado ao BPC, o que provavelmente reflete os efeitos da crise – que culminou na ausência de reajustes e queda drástica do valor médio real dos benefícios.

Gráfico 8 - Evolução das taxas de extrema pobreza nacionais (PPC\$ 3,20) com e sem benefícios assistenciais



Fonte: IPEA (2020).

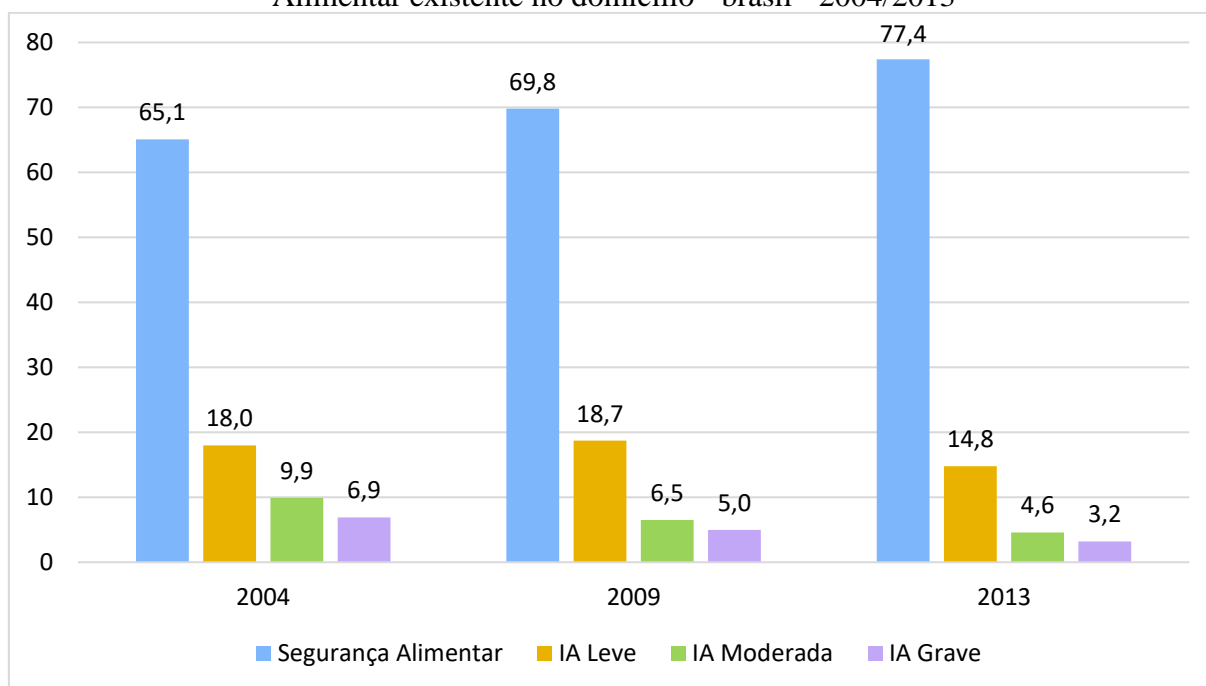
Obs.: Em 2010 não foi realizada a PNAD, e sim o Censo; por isso, esse ano não foi representado no gráfico.

Já na análise de impacto da atuação conjunta desses programas expressa no gráfico 8, ressalta-se uma trajetória ascendente da eficiência no combate à extrema pobreza (de acordo com os parâmetros nacionais). Ainda em 2003, o impacto conjunto dos programas causou uma redução de apenas 0,6 p.p na taxa de extrema pobreza em comparação à um cenário sem benefícios assistenciais. A magnitude deste impacto já mais que dobrou no ano seguinte e seguiu até atingir seu auge nos anos de 2014 e 2015 – quando a taxa de extrema pobreza foi 3,4 p.p inferior com a ação conjunta do PBF e do BPC.

2.4.2 Trajetória da Insegurança Alimentar

Como aprofundado durante o capítulo 1, a aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) se consolidou como o principal indicador de desempenho do combate à fome no Brasil. Durante os governos do PT, a aplicação da EBIA como investigação suplementar pôde ser observada nas PNADs de 2004, 2009 e 2013. Tal período retrata uma expressiva melhora do panorama brasileiro, mais bem detalhada no gráfico abaixo:

Gráfico 9 - Distribuição percentual dos domicílios particulares, por situação de Segurança Alimentar existente no domicílio - Brasil - 2004/2013

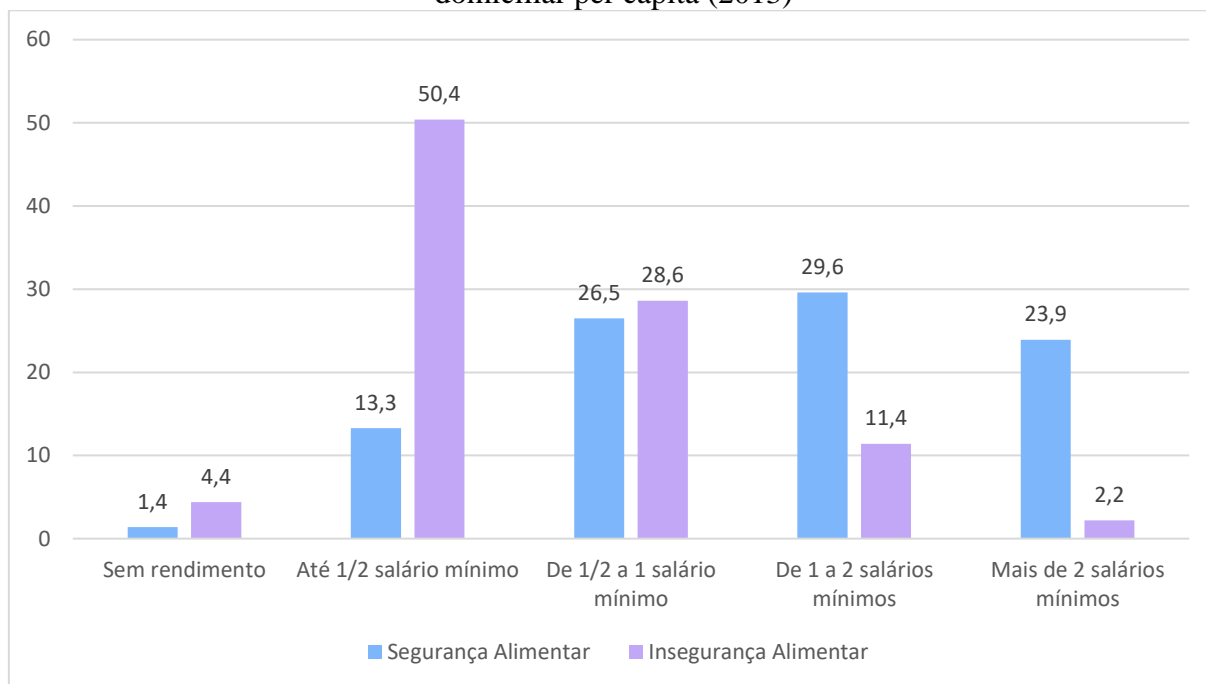


Fonte: IBGE (2014).

Entre 2004 e 2009, a quantidade de pessoas em situação de SA aumenta em 4,7 p.p., com destaque principal para a diminuição de percentual de pessoas experimentando os dois níveis mais severos de insegurança alimentar. Já em 2013, são alcançados os números mais animadores do século, dentre os 65,3 milhões de domicílios, 50,5 milhões (77,4%) foram identificados como em situação de SA, sendo que dos 22,6% restantes, apenas 3,2% estariam em situação grave – configurando um quadro de fome propriamente dita.

Apesar de a região Nordeste do país ter apresentado a melhora mais significativa nos números de SA nesta janela de nove anos, ela continuou, seguida pela região Norte, como a mais afetada pela IA – ambas com larga vantagem. Paralelamente, a situação de IA nos domicílios rurais melhorou no período, saindo de 43,7% em 2004 para 35,2% em 2013. Mesmo assim, no último ano analisado, o percentual de indivíduos em situação de SA era maior na área urbana independentemente da região analisada (IBGE, 2014).

Gráfico 10 - Distribuição percentual dos domicílios particulares em situação de Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar moderada ou grave, por classes de rendimento mensal domiciliar per capita (2013)



Fonte: IBGE (2014).

Obs.: A classe “sem rendimento” inclui os domicílios cujos componentes recebiam somente em benefícios.

Quanto a análise é feita por rendimento domiciliar, no ano de 2013 percebe-se forte concentração de IA moderada ou grave nas famílias com menos de 1 salário-mínimo per capita, enquanto 80% dos domicílios em estado de SA têm renda superior à ½ salário-mínimo per capita. Tal fator pode apontar para uma conexão importante entre as trajetórias de pobreza e fome estudadas neste subcapítulo.

Dada a extensão dos dados tratados até aqui, e visando facilitar a organização das informações, o quadro abaixo resume os principais marcos abordados, com breve descrição e ano de criação.

Quadro 5 – Resumo dos principais marcos relacionados ao combate à ia e à pobreza

Marco	Descrição	Ano de criação
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Programa focado na garantia de alimentação ao estudante do ensino público básico (com % estipulado de participação da agricultura familiar).	1979

Benefício de prestação continuada (BPC)	Programa garantidor de um salário-mínimo por mês ao idoso ou à pessoa com deficiência de qualquer idade.	1993
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	Programa destinado ao aumento da capacidade produtiva, geração de emprego e elevação da renda dos agricultores familiares.	1996
Programa Fome Zero (PFZ)	Principal política do primeiro governo Lula, com o objetivo de erradicar a fome e garantir o direito à alimentação de qualidade aos brasileiros.	2003
Recriação do Conselho Nacional de SAN (CONSEA)	Órgão responsável pela formulação de políticas e definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação.	2003
Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)	Ministério criado em caráter extraordinário para formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	2003
Programa de aquisição de alimentos (PAA)	Programa criado para promover o acesso à alimentação incentivando a agricultura familiar.	2003
Programa Bolsa Família (PBF)	Programa de transferência de renda condicionada focalizado nas famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.	2004
Plano Brasil sem Miséria (PBSM)	Plano voltado para o fim da extrema pobreza via transferência de renda, acesso aos serviços públicos básicos e inclusão produtiva	2011
Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Benefício parte do PBF criado com a intenção de atacar o hiato de pobreza extrema, acabando com tal condição no país.	2012

Fonte: Elaboração própria.

O capítulo 2 teve sua análise da trajetória brasileira de combate à IA e pobreza, durante os quatro mandatos encabeçados pelo Partido dos Trabalhadores, feita a partir de uma abordagem focada nas políticas públicas, introduzindo o papel e estrutura de cada uma e como foi seu processo de implementação (ou aprimoramento) ao longo dos anos. Dado que os governantes empossados a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff em agosto de 2016 não impuseram grandes reformulações na estrutura do sistema de proteção social brasileiro, a análise do capítulo 3 partirá de um ponto de vista mais cronológico, buscando identificar as mudanças ocorridas e qual sua possível relação com a piora dos indicadores de fome e pobreza até o segundo ano da pandemia de COVID-19 (2021).

3 FOME E IA NO BRASIL: OS GOVERNOS DE TEMER E BOLSONARO (2016-2021)

A recessão que se instaurou no país entre 2015 e 2016 foi marcada por uma queda expressiva da renda média do trabalhador brasileiro, desencadeada tanto pelo aumento do desemprego em si, quanto pela queda dos salários. De acordo com análise feita em SILVA (2018), tal crise não afetou de forma igualitária os diferentes estratos de renda. O estudo concluiu que, por ocuparem posições menos estáveis em seus trabalhos, e por configurarem maior dependência do aparato de proteção social – que passou inclusive por contração no período em questão – os mais pobres passaram por uma crise ainda mais aguda.

É neste cenário que, frente ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o até então vice-presidente Michel Temer assume o cargo mais alto do executivo brasileiro oficialmente em agosto de 2016. A nova gestão impôs mudanças significativas nas prioridades do governo, marcada principalmente pela aplicação de uma política fiscal mais rígida. Tal postura impactou diretamente no montante do orçamento voltado para as políticas de proteção social – limitando a utilização deste mecanismo como forma efetiva para atenuação dos efeitos causados pela crise (IPEA, 2018; SILVA, 2018).

3.1 GOVERNO TEMER

O ajuste fiscal – já observado durante o governo Dilma – vira pauta prioritária durante o governo de Michel Temer, o que, via aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, culminou na institucionalização de um Novo Regime Fiscal (NRF) desenhado para os vinte anos seguintes. Tal iniciativa parte da crença de que o descontrole da despesa pública primária é uma das principais causas do aumento da dívida pública federal, sendo necessário estipular um teto para estes gastos visando conter o desequilíbrio fiscal.

Este NRF se traduziu em um congelamento, em termos reais, das despesas primárias de cada um dos três poderes nos patamares de 2016. Desta forma, de 2017 até 2036, o montante desses investimentos seria equivalente ao de 2016, corrigido apenas pela inflação do período (sendo o IPCA o indicador adotado). Estando os gastos com assistência social inseridos no orçamento do Poder Executivo juntamente com os gastos com previdência social, saúde, educação, cultura, saneamento, desenvolvimento agrário, habitação, ciência e tecnologia, infraestrutura, dentre outros, todos estes ficam submetidos de forma conjunta ao teto de gastos imposto pelo NRF (PAIVA *et al*, 2016).

O fato de tantas áreas importantes estarem subordinadas à um limite comum de orçamento aponta para um problema de compensação, uma vez que um aumento real de qualquer uma destas deverá ser acompanhada da restrição do investimento em uma ou mais das outras áreas. Como exposto em PAIVA *et al* (2016), este problema se agrava a partir da existência de áreas cujos gastos são constitucionais e obrigatórios – tais como os benefícios previdenciários e o BPC –, e dos pisos constitucionais estipulados para investimentos em saúde e educação. Ambos os casos desencadeiam relevante pressão sobre os gastos discricionários, impactando diretamente na possibilidade de manutenção de um forte sistema de proteção social. Tal ponto de vista é corroborado em DWECK (2020) ao expressar que:

O não crescimento real das despesas primárias do Governo Federal resultará em uma redução do gasto público tanto em relação ao PIB, ou seja, a tudo que é produzido na economia, quanto em relação à população. Isso significa que, anualmente, o Teto de Gastos reduz o quanto o Governo Federal despende por cidadão, em um país cujo gasto per capita ainda é muito baixo frente aos serviços prestados pelo Estado. (DWECK, 2020 p. 83).

Como parte das primeiras mudanças trazidas pelo governo Temer, verificou-se a redução do número de ministérios, passando de um total de 32 presentes durante o último governo do PT para 23. No âmbito do combate à fome, destacou-se a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – articulador de medidas ligadas à agricultura familiar. Em um primeiro momento, suas pautas foram incorporadas ao MDS, e, posteriormente, migradas para a Casa Civil da Presidência da República.

3.1.1 Programas de transferência de renda

Vale destacar que as duas principais políticas de transferência de renda do país (Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família) passam por diferentes dinâmicas no que diz respeito às suas revisões de orçamento – sendo impactadas de forma diferente pelo NRF. Enquanto o BPC se caracteriza como direito garantido em constituição, se encaixando no âmbito de despesas obrigatórias, o PBF pode ser entendido como uma despesa flexível, dada a discricionariedade reservada ao Poder Executivo para alterações via modificações nas Leis de Diretrizes Orçamentárias – que podem ser alteradas anualmente.

Acerca das mudanças de manejo do PBF pelo novo governo, a principal alteração de postura observada teve relação com a focalização do público beneficiário do programa. Como

ressaltado no capítulo 2, desde a criação do programa vinha sendo priorizado o combate aos erros de exclusão, focando em estratégias de busca ativa que diminuíssem o número de famílias pobres que não recebem o benefício. De 2016 em diante, no entanto, adotou-se a postura de combate aos erros de inclusão, pautada na busca de possíveis irregularidades, impondo maior rigor para concessão e manutenção dos benefícios (BRUCE; SOUZA, 2022).

Gráfico 11 - Número de beneficiários do Programa Bolsa Família de 2016 a 2018 (em milhões)



Fonte: SAGICAD (2023).

Como impacto, observou-se leve redução no número de famílias anualmente atendidas pelo PBF em 2016 em relação aos anos anteriores, que se acentuou no ano de 2017. Em 2016 foram atendidas 13,8 milhões de famílias e, em 2017, 13,5 milhões – quantidade similar à 2011. Em 2018, o número de beneficiários retorna ao patamar observado em 2014 (auge da abrangência do programa), sendo beneficiadas aproximadamente 14 milhões de famílias (IPEA, 2018). A partir da intensificação da averiguação cadastral supracitada, o aumento dos cancelamentos reduziu expressivamente a fila de espera para o programa – paralelamente à recuperação da abrangência em 2018 (BRUCE; SOUZA, 2022).

No que se refere aos valores pagos, com ausência de reajustes nos benefícios desde 2014, o benefício médio concedido pelo PBF vinha sofrendo forte impacto da alta inflação do período. Em 2016, com Temer ainda na posição de presidente interino, aprovou-se reajuste de 12,5% – apesar de relevante, o reajuste ficou distante de compensar as perdas inflacionárias

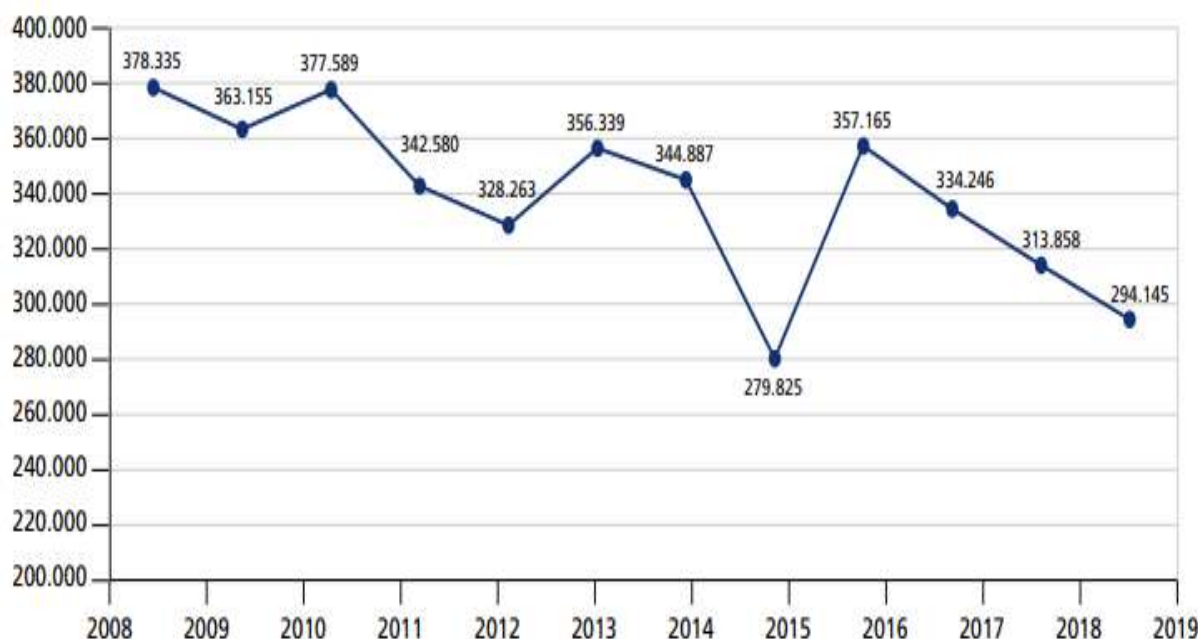
(como pode-se observar no gráfico 4). Frente ao reajuste, as linhas de pobreza e extrema pobreza ficaram definidas em R\$ 170,00 e R\$ 85,00 respectivamente (R\$ 210,39 e R\$ 105,19 em valores atualizados para dez/2020 pelo IPCA), com os benefícios variando entre R\$ 85,00, para famílias recebendo apenas o benefício básico, até no máximo R\$ 372,00, para famílias recebendo o benefício básico e a quantidade máxima de benefícios variáveis (variação de R\$ 105,19 até R\$ 460,37 em valores atualizados para dez/2020 pelo IPCA) (IPEA, 2018).

Foi verificada queda de 2,6% do gasto obrigatório com a transferência de renda do Bolsa Família junto ao MDS de 2016 para 2017 frente a decisão de não reajuste do benefício neste ano. Em 2018, o reajuste mais tímido de 5,7% ajudou na diminuição do impacto da inflação sobre o poder de compra oferecido pelo benefício. De maneira geral, pode-se dizer que o benefício real médio não sofreu grandes alterações, mantendo certa estabilidade (com leve tendência de queda) do início ao fim do governo Temer (BRUCE; SOUZA, 2022).

Em linha com o ocorrido ao PBF, uma postura mais rigorosa no que tange os critérios de concessão e manutenção dos benefícios também foi observada na condução do Benefício de Prestação Continuada. Já em 2016, inclusive, chegou a tramitar proposta do Executivo para alteração no parâmetro da idade mínima de acesso ao benefício e desvinculação de seu valor ao salário-mínimo. Também em 2016, via Decreto nº 8.805, estabeleceu-se a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único para concessão e manutenção do BPC – medida que passou a impactar o número de indeferimentos do programa de forma relevante já a partir de 2017 (IPEA, 2018).

Devido à obrigatoriedade constitucional do BPC, a quantidade de benefícios pagos seguiu sua trajetória ascendente – observada desde 2004 – nos anos de 2016 a 2018 (PAIVA; PINHEIRO, 2021). No entanto, o ritmo de crescimento da abrangência do programa, após alta em 2016 – devido sobretudo às concessões represadas por conta da greve dos servidores do INSS em 2015 –, configurou tendência de queda a partir de 2017:

Gráfico 12 - Evolução anual da concessão do Benefício de Prestação Continuada (2008-2019)



Fonte: PAIVA; PINHEIRO (2021).

O gráfico acima abrange os anos de 2008 em diante com a intenção de demonstrar certa estabilidade do número de concessões ao longo dos anos e como há inflexão no segundo ano do governo Temer. Tal tendência contrasta com um cenário de envelhecimento da população e aumento das taxas de pobreza no país devido à recessão - fatores que sugerem aumento na demanda pelos programas assistenciais ao invés de uma redução (IPEA, 2019). Dentre os motivos elencados para este fenômeno cita-se a diminuição do número de pedidos, que passaram de 764.741 em 2016 para 676.376 em 2018 (queda de 12%), e o aumento do tempo médio de concessão do benefício junto ao INSS. O decreto supracitado que exige o cadastramento junto ao CadÚnico também foi ganhando influência no número de indeferimentos, indo de 1.272 em 2017 para 27.650 em 2018 (BRUCE; SOUZA, 2022).

Como defendido no Caderno ODS 1, voltado para o acompanhamento das metas da agenda 2030 (vide capítulo 1, seção 1.4), a universalização do acesso ao sistema de proteção social é fator crucial para diminuição dos indicadores de pobreza. O relatório apontou dados de 2017, onde enquanto a população idosa com benefícios da Previdência ou BPC chega a quase 90% (próximo da universalização), a população pobre, definida pela linha de pobreza US\$ 3,20 per capita por dia, está coberta em apenas 66,1% de sua totalidade pelo PBF. Em relação a este último indicador de cobertura, vale retomar a crítica de que a falta de atualização do valor das linhas de elegibilidade do Bolsa Família - que inclusive são historicamente inferiores as

definidas na ODS 1 – impacta diretamente na eficiência do programa contra a miséria no país (SOUZA; VAZ, 2019).

3.1.2 Demais programas no combate à Insegurança Alimentar

Em relação aos outros programas com propósitos voltados para o combate à pobreza e à fome no país, apresentaram-se dados pouco animadores durante o período governado por Michel Temer. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, após revés que já pôde ser observado no fim do mandato da presidente Dilma, teve continuidade na queda do número de contratos celebrados anualmente, saindo de 1,61 milhão em 2016 para 1,48 milhão em 2018. O montante negociado pelo programa seguiu certa estabilidade no período, se mantendo próximo aos R\$ 26 milhões (valor atualizado para dez/2020 pelo IPCA), com um leve aumento em 2018 – ainda distante dos valores observado em 2013 e 2014 (IPEA, 2022).

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), após a desestruturação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e subseqüentes mudanças no manejo do programa, não apresentou reação, tendo seu orçamento mantido em trajetória de queda (iniciada ainda em 2013), registrando em 2017 execução próxima aos recursos aplicados nos primeiros anos do programa (início do primeiro mandato de Lula), com queda acumulada de aproximadamente 70% no orçamento desde 2012 (VALADARES; ALVES, 2019). Consequentemente, o número de agricultores familiares fornecedores do programa foi amplamente afetado no período, indo de cerca de 77 mil em dezembro de 2016 para cerca de 53 mil no mesmo mês de 2018 (SAGICAD, 2023). Em quantidade de alimentos adquiridos, o programa registrou 128,6 mil toneladas em 2017 (76% a menos quando comparado com o auge em 2012) (IPEA, 2019).

Um dos fatores que não colaborou para o fortalecimento do PAA foi a trajetória lenta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no cumprimento da lei de 2009, que estipulou o mínimo de 30% de suas aquisições de alimentos diretamente da agricultura familiar. Após evolução progressiva desde 2010, as aquisições do PNAE com origem da agricultura familiar atingiram um auge em 2016, quando representaram 25,1% do gasto total do programa (ainda abaixo do estipulado por lei), montante esse que já regrediu para 21,6% no ano seguinte. Além disso, o viés de estagnação com leve declínio, tanto no orçamento quanto no público beneficiário do PNAE de 2015 em diante, fez com que o círculo virtuoso entre os dois programas acabasse ficando aquém da expectativa gerada (SILVA, 2019b).

3.2 GOVERNO BOLSONARO

Em 2019, Jair Messias Bolsonaro assume a Presidência da República, de certa forma dando continuidade ao *modus operandi* da última gestão – com uma agenda de reformas focada na austeridade e na diminuição do papel do Estado. No entanto, além do cenário de piora nos níveis de fome e pobreza observado desde 2015, a pandemia da COVID-19 surge no seu segundo ano de governo desencadeando desafios inéditos para o sistema de assistência social do país. Dado o recorte de tempo escolhido para este trabalho, a análise de dados se estenderá apenas até o ano de 2021, abrangendo os 3 primeiros anos do governo Bolsonaro.

Em contraste com a realidade supracitada, já em seu primeiro dia de mandato, Bolsonaro extingue o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). O fechamento do conselho – que funcionava de forma ininterrupta desde 2003 – formalizou a não intenção do atual governo em promover a participação social no governo federal para a reformulação de políticas eficientes na promoção da SA. Também em 2019, dando seguimento ao movimento de diminuição do número de ministérios, foi fundido ao Ministério do Desenvolvimento Social (responsável pelas principais políticas públicas sociais), o Ministério da Cultura e o Ministério do Esporte, dando origem ao Ministério da Cidadania (PORTO *et al*, 2022).

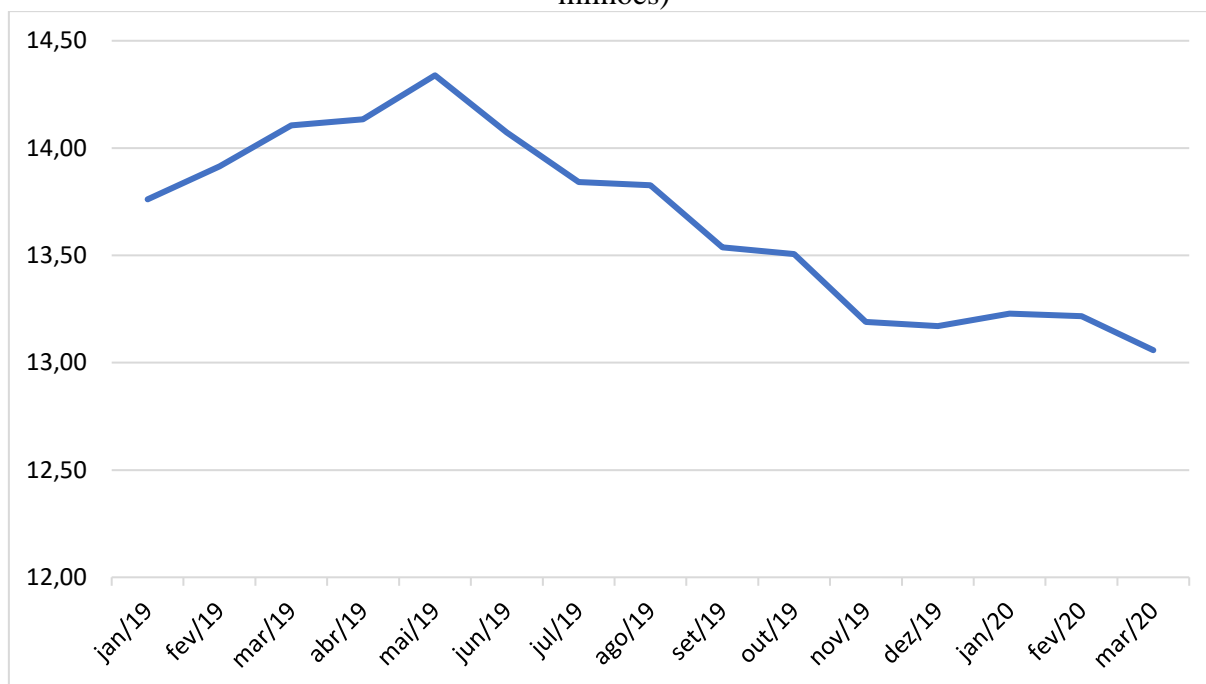
3.2.1 Programas de transferência de renda pré-pandemia

No ano de 2019, pôde ser observado um crescimento de 4,9% nos gastos com as duas principais políticas públicas assistenciais do país em relação ao ano anterior (6% de aumento para o PBF e 4,2% para o BPC). Em contraste com este dado, observaram-se reduções importantes na abrangência de ambos os programas, além de uma concentração dos repasses no último mês do ano, apontando para um comprometimento na regularidade do pagamento dos benefícios.

Aprofundando primeiramente na trajetória do Bolsa Família, o primeiro ano da nova gestão federal começa com todas as famílias habilitadas incluídas no pagamento do benefício (fila de espera zerada), paralelamente a um crescente relevante no número de beneficiários a partir da inclusão de 578 mil famílias nos primeiros 5 meses do ano. Dessa forma, o programa atingiu o auge de 14,3 milhões de famílias beneficiárias em maio de 2019. Em contraste com este início animador, de junho de 2019 em diante foi observada uma queda brusca no número de beneficiários do programa. Em 6 meses mais de 1 milhão de famílias deixaram de receber o

benefício, e, em março de 2020, o programa retrocedeu à marca de 13,1 milhões de famílias beneficiárias (patamar similar ao observado nos anos de 2010 e 2011) (IPEA, 2021).

Gráfico 13 - Número de beneficiários do Programa Bolsa Família de jan/2019 a mar/2020 (em milhões)



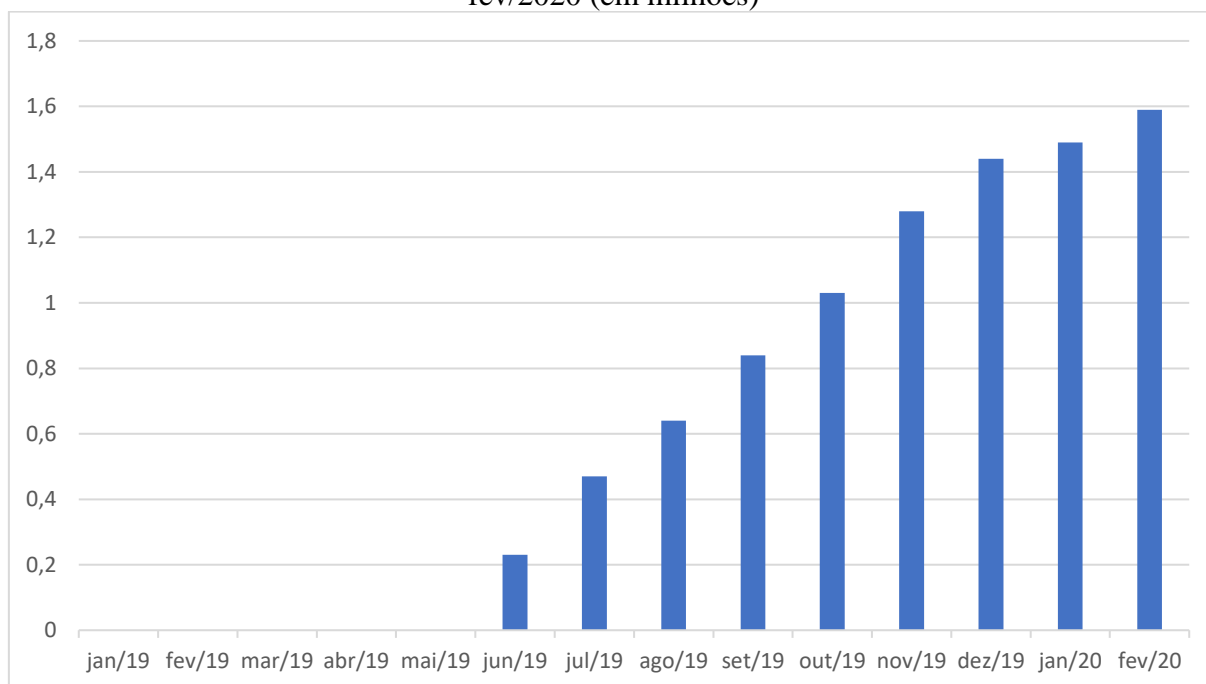
Fonte: SAGICAD (2023).

Dentre as principais razões que desencadearam a queda apresentada acima está o processo de revisão e atualização cadastral. Tal iniciativa, direcionada também ao BPC, refletiu continuidade na postura relacionada à focalização dos programas assistenciais – priorizando solução dos erros de inclusão em detrimento dos erros de exclusão – que começou a ser observada a partir do governo de Michel Temer. O cumprimento da promessa eleitoral de Bolsonaro relacionada ao pagamento de um abono natalino para os beneficiários do PBF também pode ser apontada como um dos fatores que influenciou a queda de abrangência do programa – dada as limitações orçamentárias impostas pelo teto de gastos vigente. Visto que a magnitude do gasto com o pagamento deste “décimo terceiro” foi superior inclusive ao que foi economizado com as exclusões, entende-se a razão do aumento dos gastos com o programa em 2019 mesmo com menos pessoas sendo contempladas neste ano (IPEA, 2021).

Um terceiro motivo desta queda de abrangência observada a partir de junho foi o represamento de novas concessões. Após quase dois anos zerada, em maio de 2019 a fila de espera para acesso ao PBF voltou a se formar com um crescimento médio de 201,6 mil famílias

por mês, atingindo 1,6 milhão de famílias habilitadas e não contempladas em fevereiro de 2020 (BRUCE; SOUZA, 2022). Os ainda pertinentes efeitos da crise, como o aumento nas taxas de pobreza e a permanência da taxa de desemprego em patamares elevados pós 2015 ajudam a entender esta demanda pelo principal programa assistencial do país.

Gráfico 14 - Número de famílias na fila de espera do Programa Bolsa Família de jan/2019 a fev/2020 (em milhões)



Fonte: BRUCE; SOUZA (2022).

Não houve reajustes no valor do benefício nem nas linhas de elegibilidade para o programa até a chegada da pandemia da COVID-19. Dessa forma, o PBF chegou a fevereiro de 2020 entregando um benefício médio real em torno de R\$200 reais (aproximadamente 16% abaixo do pico observado em 2014), e com sua linha demarcadora da situação de extrema pobreza apresentando a maior defasagem da história do programa em relação à linha de pobreza internacional de PPC\$ 1,90 por dia definida na ODS 1 (esta última era aproximadamente 68% superior à linha definidora da extrema pobreza do PBF em fevereiro de 2020) (BRUCE; SOUZA, 2022).

O primeiro ano de governo de Bolsonaro também marcou negativamente a trajetória do Benefício de Prestação Continuada. Após alterações nas etapas de operacionalização do programa, observou-se uma queda inédita na quantidade de benefícios pagos durante o ano de 2019 – após 15 anos registrando taxas mensais de variação de benefícios pagos positivas. De acordo com Paiva e Pinheiro (2021), a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único para

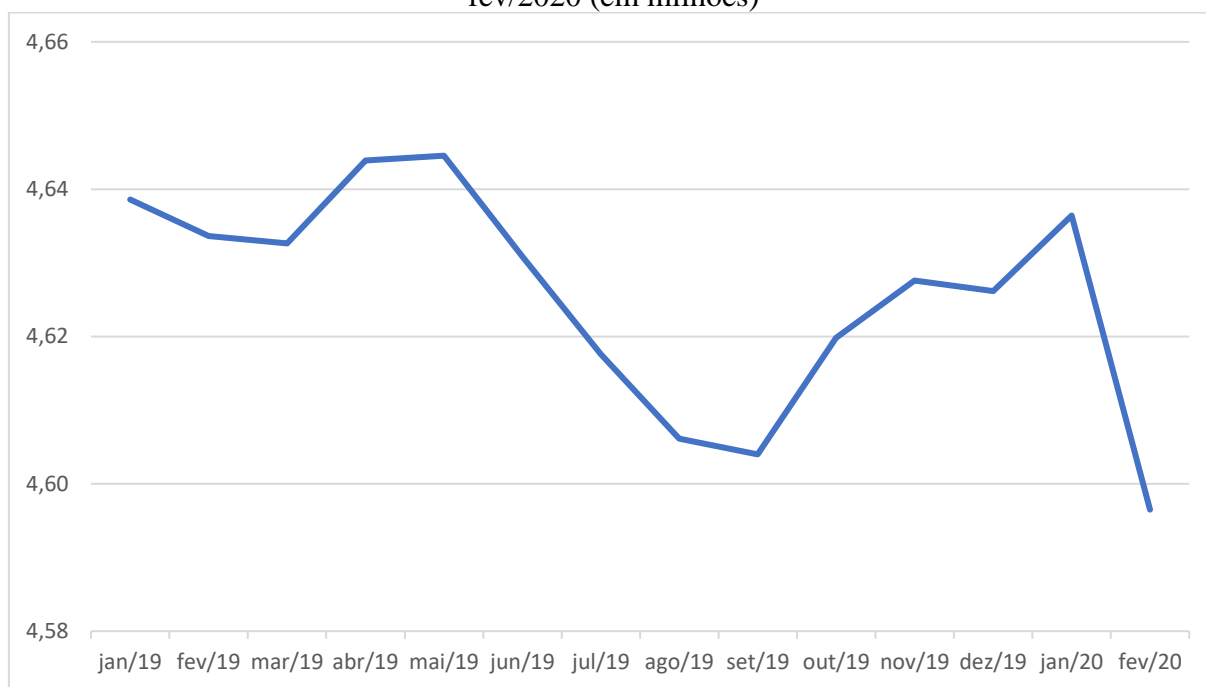
acesso ao BPC; o processo de digitalização do atendimento ao requerente por parte do INSS; e a intensificação da necessidade de revisão dos benefícios a cada dois anos, foram as três mudanças cruciais para esta inflexão nos dados de abrangência do programa.

Dentre os impactos causados, destaca-se a trajetória de queda nas concessões do programa que se iniciou em 2016 e não apresentou mudanças em 2019/2020 (movimento já apontado no gráfico 12). O número de indeferimentos registrados por conta da não atualização dos dados do requerente no CadÚnico cresceu de 1.272 em 2017 para 52.148 em 2019 e 34.689 de janeiro a agosto de 2020 (representando respectivamente 13% e 18% das causas de indeferimento nestes últimos dois anos) (PAIVA; PINHEIRO, 2021).

A adoção do INSS digital também acabou sendo uma iniciativa danosa para o mecanismo de concessão do benefício. Dado que os requerentes do BPC são idosos ou PCDs em situação de extrema pobreza e/ou baixo grau de escolaridade, a baixa familiaridade com o digital acabou reduzindo a qualidade dos requerimentos (principalmente em comparação aos realizados via atendimento presencial). Dessa forma, aumentou-se o prazo médio de concessão – gerando inclusive aumento da fila de habilitados não beneficiários – e o número geral de indeferimentos. Tal cenário se traduziu ainda no aumento do hiato entre requerimentos e despachos (análises). Enquanto em 2018 foram realizados cerca 676 mil pedidos com 714 mil despachos, em 2019 foram registrados 830 mil pedidos com apenas 688 mil análises realizadas (deferidas ou não) (PAIVA; PINHEIRO, 2021).

As cessações de benefícios representam outro aspecto relevante frente às mudanças implementadas. Em 2019 mais de um quarto dos já beneficiários ainda não apresentavam a, requisitada desde 2017, inscrição no CadÚnico. Assim, realizaram-se suspensões de forma gradativa (de acordo com a data de nascimento), chegando à marca de 254 mil benefícios cortados ainda em 2019 (35% a mais que o ano anterior). O número de cessações só não foi ainda mais alarmante em 2020 pela chegada da pandemia em março deste ano (PAIVA; PINHEIRO, 2021).

Gráfico 15 - Número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada de jan/2019 a fev/2020 (em milhões)



Fonte: SAGICAD (2023).

Como resultado, o gráfico acima mostra a queda na quantidade de benefícios efetivamente pagos durante o ano de 2019 e início de 2020 no âmbito do BPC. Apesar de necessidade de aperfeiçoamentos em todo o processo de operacionalização dos benefícios assistenciais, pode-se constatar uma não atenção às possíveis barreiras criadas mediante a mudança de foco para o fim dos erros de inclusão.

3.2.2 Programas de transferência de renda durante a pandemia da COVID-19

Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou oficialmente a pandemia de COVID-19. Diante da crise econômica desencadeada, diversos países foram obrigados a adotar políticas emergenciais visando amenizar os efeitos socioeconômicos da realidade trazida pela disseminação da nova doença. Apesar de a pandemia encontrar o Brasil em um contexto de fragilização do seu sistema assistencial (como relatado nas seções anteriores), toda a experiência acumulada na operacionalização de serviços e benefícios – como o Bolsa Família – ao longo do século XXI, foram cruciais para viabilizar respostas rápidas à crise, como foi o caso da implementação do Auxílio Emergencial (AE).

O AE teve sua primeira parcela paga em abril de 2020, e a última em outubro de 2021. Ao longo de sua trajetória, o programa passou por três fases bem distintas em relação aos

valores dos benefícios, critérios de elegibilidade e abrangência. A fase 1 distribuiu cinco parcelas de R\$ 600,00 (de abril a agosto de 2020), tendo como público-alvo os indivíduos maiores de 18 anos (ou mães adolescentes), desempregados e com renda familiar mensal até meio salário-mínimo per capita (ou até três salários-mínimos no total). Era necessário ainda não ter acesso a outros benefícios, previdenciários ou assistenciais (com exceção do PBF), e não ter recebido rendimentos tributáveis acima de R\$28.559,70 em 2018. Podiam ser concedidos até dois benefícios por família, e, no caso de arranjos monoparentais femininos, o benefício era pago em dobro (IPEA, 2021).

Para aqueles que já eram beneficiários do PBF, o AE funcionou praticamente como uma extensão do programa, sendo pago de forma automática – quando representou vantagem em relação ao benefício entregue pelo PBF (95% dos casos). Já aqueles que eram inscritos no CadÚnico mas que não eram beneficiários do Bolsa Família, após inserção de dados no aplicativo da Caixa, passavam por análise para acesso ou não ao benefício. O grupo menos beneficiado com a celeridade neste processo foram os cidadãos não inscritos no CadÚnico, que tiveram análise mais demorada dada a necessidade de requerimento via aplicativo do AE. Mais da metade dos beneficiários do Auxílio fazia parte deste terceiro grupo, o que evidencia os efeitos da pandemia sobre aqueles que tecnicamente não figuravam entre os mais vulneráveis do país antes da crise (IPEA, 2021).

Dada a continuidade dos efeitos da pandemia, a fase 2 do AE, também intitulada de Auxílio Emergencial Residual, consistiu no pagamento de quatro parcelas de R\$ 300,00 (metade do valor da fase 1) de setembro a dezembro de 2020. Desta vez, utilizou-se o público contemplado pela fase 1 como base para a abrangência do programa (não admitindo a inclusão de novos beneficiários), incorporando ainda algumas restrições adicionais para a concessão do benefício – como, por exemplo, não ter recebido rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção em 2019. Vale ressaltar que, por conta dos entraves na análise dos requerimentos, alguns dos cinco benefícios de R\$ 600,00 (pertencentes à fase 1) foram concedidos apenas a partir de agosto (indo até dezembro). Nestes casos, os beneficiários também foram vetados de receber o Auxílio Residual, dada sua limitação de pagamento dentro do ano de 2020.

Devido à uma aprovação tardia da Lei Orçamentária Anual, mesmo com um agravamento da pandemia, o AE não operou nos três primeiros meses de 2021. A terceira fase do programa foi iniciada, então, em abril deste ano, com o pagamento de sete parcelas (até o mês de outubro). Nesta última etapa, as parcelas pagas variaram de acordo com o perfil do beneficiário: R\$ 150,00 para famílias unipessoais; R\$ 375,00 para famílias chefiadas por

mulheres; e R\$ 250,00 para as demais famílias. Quanto à elegibilidade, novamente não foram aceitos novos pedidos (atendendo apenas os cidadãos que tiveram acesso às fases 1 e 2 e não tiveram o benefício cancelado), além da inclusão de novas restrições para situações específicas – como a exclusão de quem recebia alguma bolsa de estudo.

Tabela 3 – Características do Auxílio Emergencial (2020 – 2021)

	Fase 1	Fase 2*	Fase 3
	Abr. - Ago. (2020)	Set. - Dez. (2020)	Abr. - Out. (2021)
Valores dos benefícios	5x R\$ 600,00	4x R\$ 300,00	7x R\$ 250,00
Benefício médio mensal	R\$ 697,00	R\$ 312,00	R\$ 216,00
Quantidade de beneficiários	66,4 milhões	51,1 milhões	39,4 milhões

Fonte: Elaboração própria a partir de IPEA (2022).

Obs.: 1 Quem recebeu a Fase 1 de forma tardia perdeu acesso parcial ou completo à Fase 2.

2 Arranjos monoparentais femininos receberam 100% a mais nas fases 1 e 2 e 50% a mais na 3.

A tabela acima resume bem a trajetória de todas as fases do Auxílio Emergencial durante a pandemia de COVID-19. Dado que o PBF em março de 2020 beneficiava cerca de 13 milhões de famílias, a primeira fase do AE representou um salto importante na quantidade de famílias vulneráveis assistidas, atingindo quase um terço da população total do país. Com o acúmulo de restrições, e, principalmente, pela não admissão de novos requerimentos, as duas fases seguintes tiveram uma queda relevante na quantidade de beneficiários. Dessa forma, nas fases 2 e 3 foram atendidos respectivamente 76% e 59% do volume total de beneficiados da fase 1.

No que diz respeito ao valor do benefício, os R\$ 600,00 entregues pela fase 1 do AE representaram um incremento importante em relação ao valor entregue pelo PBF antes da chegada da pandemia ao Brasil – quando o benefício médio do programa estava em torno dos R\$ 200,00. Dessa forma, 95% dos beneficiários do PBF migraram para o recebimento do AE em 2020 e apenas 5% continuaram recebendo o PBF por configurar vantagem (de acordo com a configuração familiar). Já na fase 2, no entanto, o benefício médio mensal apresentou queda de 55%, e, na fase 3, foi equivalente à apenas 30% do valor médio pago na fase 1. Mesmo com as quedas no valor do benefício, no ano de 2021 o AE se manteve como a melhor opção para 63% das famílias beneficiárias do PBF (IPEA, 2022).

Dentre os pontos positivos relacionados à implementação do AE está a apropriação dos instrumentos já estabelecidos no sistema assistencial do país como o CadÚnico e o Bolsa Família para a identificação e priorização do público mais necessitado. Paralelamente, a criação de um aplicativo também foi crucial para garantir o alcance àqueles que foram afetados de forma mais repentina com a chegada da pandemia – em 2020 mais da metade do auxílio foi

pago a pessoas que não figuravam em situação de pobreza no registro do CadÚnico (IPEA, 2022).

Em relação aos pontos para aprimoramento do auxílio, como aprofundado por Bartholo (2020), se fizeram presentes problemas de caráter tecnológico, ligados a acessibilidade ao aplicativo – dificultando os requerimentos e as suas análises – e a logística de pagamento, afetando principalmente o grupo de beneficiários considerados mais vulneráveis. A apuração de renda com base em dados de anos anteriores à pandemia, como ocorrido nas fases 1 e 2 do AE, e a revalidação mensal para manutenção do pagamento feita a partir da fase 2, desconsideraram respectivamente o efeito rápido da crise e a instabilidade causada na renda dos beneficiários, se tornando também motivos de crítica (IPEA, 2022).

Paralelamente ao protagonismo do AE, o Bolsa Família também passou por mudanças para responder aos impactos causados pela pandemia. A primeira delas, em abril de 2020, foi a inclusão instantânea ao programa de 1,2 milhão de famílias que já se encontravam inscritas no CadÚnico e habilitadas a receber o benefício – zerando a fila de espera que vinha numa crescente desde 2019. Com este ato, a abrangência do programa saiu de 13,1 milhões e se estabilizou em 14,3 milhões até o início de 2021 – o que aponta para o fato de que novas concessões não foram permitidas durante as fases 1 e 2 do AE. Outra medida de caráter emergencial foi a suspensão dos efeitos da revisão e averiguação cadastral (ligadas ao combate dos erros de inclusão), mantendo a abrangência do programa ao promover o estancamento do número de cancelamentos dos benefícios em 2020 e 2021 (IPEA, 2021).

Como já destacado, por configurar vantagem financeira, a maioria das famílias beneficiárias do PBF foi inserida automaticamente no Auxílio Emergencial, e, durante a fase 1 deste, apenas 708 mil famílias continuaram recebendo pelo PBF (IPEA, 2022). A partir de março de 2021, registrou-se mais um aumento – agora mais discreto – no número de beneficiários do PBF, chegando a 14,7 milhões durante a operacionalização da Fase 3 do AE (IPEA, 2022). Um reajuste no valor dos benefícios e das linhas de elegibilidade só voltou a ser pauta no final de 2021, e, apesar de aprovado, só foi executado nos novos moldes do Programa Auxílio Brasil (PAB), substituto do Programa Bolsa Família, após dezoito anos em operação. Importante reforçar que o PAB não será aprofundado neste trabalho por fugir da janela de tempo estudada.

No âmbito do Benefício de Prestação Continuada, também puderam ser observadas adequações para o fortalecimento do sistema assistencial brasileiro. As mais relevantes em termos de expansão da cobertura do programa foram a possibilidade de desconto de benefícios sociais (incluindo outro BPC) de até 1 salário-mínimo do cálculo da renda familiar – mudança

com caráter permanente –, e a possibilidade de desconto de despesas com saúde do cômputo da renda per capita para acesso ao benefício. Dessa forma, aumentou-se a quantidade de pessoas elegíveis na medida em que mais cidadãos se encaixaram abaixo da régua de renda para elegibilidade ao BPC (PAIVA; PINHEIRO, 2021).

Dentre as medidas temporárias, observou-se a possibilidade de saque adiantado no valor de R\$ 600,00 para os cidadãos que ainda aguardavam o processo de análise dos seus requerimentos para acesso ao BPC por parte do INSS – até outubro de 2020, mais de 190 mil benefícios foram pagos por conta deste decreto. Dada as dificuldades já aprofundadas anteriormente no que tange a celeridade dessas análises, tal medida se mostrou uma importante iniciativa de caráter emergencial. A proposta de mudança do critério de renda para acesso ao BPC de um quarto para meio salário-mínimo (a depender de critérios adicionais de vulnerabilidade) seria outra importante alteração para a abrangência do programa, no entanto a mesma não foi regulamentada. Em contrapartida, a suspensão da penalidade prevista mediante a não inscrição do beneficiário no CadÚnico estancou um dos principais motivos de cancelamento de benefícios pré-pandemia.

Como resultado destas alterações, em 2020 o volume total de benefícios pagos pelo BPC retomou sua trajetória ascendente. Entre o início da pandemia e o final de 2021, o programa abrangeu cerca de 100 mil novos beneficiários. Destaca-se, no entanto, que este crescimento se deve principalmente ao aumento das concessões aos idosos, enquanto a quantidade de concessões aos PcDs continuou inclusive em declínio durante 2020. Segundo IPEA (2022), devido a necessidade de perícia e avaliação biopsicossocial para a concessão do benefício aos requerentes deficientes, os problemas estruturais do sistema de análise do INSS podem estar sendo cruciais para esta distinção no número de benefícios concedidos entre as duas modalidades – prejudicando menos os requerentes idosos cujo processo de concessão é naturalmente mais célere. Outro dado que reforça esta situação é o aumento da fila para acesso ao benefício, que contava com quase 800 mil pedidos aguardando perícia no final de 2021.

3.2.3 Demais programas no combate à Insegurança Alimentar

Durante o primeiro ano do governo Bolsonaro, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar apresentou continuidade na trajetória de queda do número de contratos pactuados, chegando à mínima de 1,36 milhão no ano. No ano de 2020, apresentou leve recuperação no número de operações, chegando à 1,43 milhão (alta de aproximadamente 5,6%) – ainda abaixo, inclusive, da quantidade registrada em 2018. Paralelamente, chama atenção a

alta no montante negociado pelo PRONAF nestes dois anos de governo, chegando aos R\$ 31 bilhões em 2020, o que representou um aumento real de 15,8% quando comparado ao último ano do governo anterior (2018) (PAIVA; PINHEIRO, 2021).

Quando analisados em conjunto, estes dados apontam para um aumento brusco no valor médio negociado pelo programa, o que, na prática, pode indicar uma focalização que negligenciou cada vez mais os agricultores familiares de menor renda (crítica já feita durante a análise do PRONAF no capítulo 2). Esta concepção é corroborada quando a análise do programa é feita de acordo com as regiões do país. De 2013 a 2020, o Nordeste – região mais pobre do país – apresentou o maior percentual de operações (51%) seguido pela região Sul (29%). Paralelamente, a primeira recebeu 14% do total de recursos financeiros negociados (com um valor médio contratual de R\$ 5.016,00), enquanto a região Sul deteve mais da metade do montante total de recursos (com um valor médio contratual de R\$ 32.832,39) (IPEA, 2022).

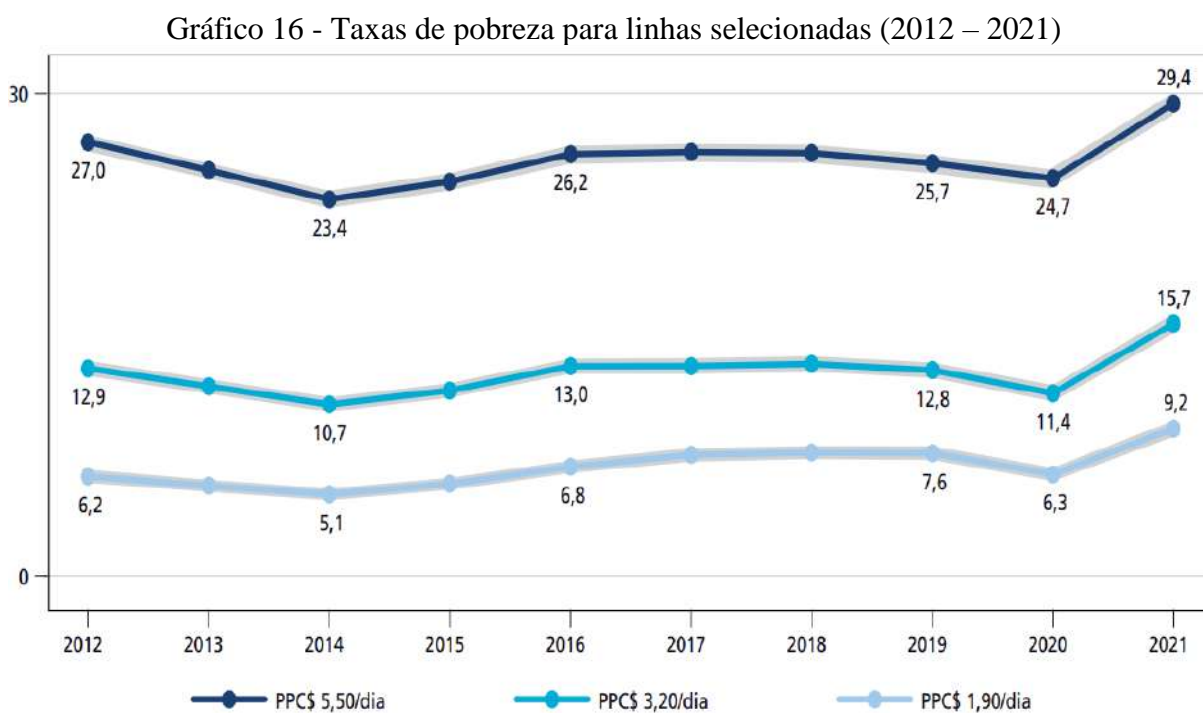
Para o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, o ano de 2019 também representou apenas uma continuidade do panorama observado durante governo anterior, renovando os menores patamares de sua história em termos de agricultores fornecedores e montante aplicado. Em 2020, o PAA chegou a ser utilizado como ferramenta para combater os impactos negativos causados pela pandemia – sendo disponibilizado um reforço de R\$ 500 milhões para seu orçamento na forma de crédito extraordinário (SAMBUICHI *et al*, 2020). No entanto, antes mesmo da aplicação total deste recurso, em 2021 o PAA é extinguido e substituído pelo Programa Alimenta Brasil (PAB), criado nos mesmos moldes do programa anterior, e mantendo como principal fator determinador de sua eficácia o orçamento disponibilizado para sua implementação. Assim como no caso do Auxílio Brasil, o PAB foge da janela de tempo estudada neste trabalho (PERIN *et al*, 2021).

3.3 RESULTADOS ATINGIDOS

Assim como foi feito no final do capítulo 2, esta subseção tem o objetivo de explorar os resultados do país no combate à pobreza e insegurança alimentar – agora no período que compreende os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (até 2021). Reafirma-se ainda a não intenção de isolar os efeitos das políticas públicas vigentes no período, e sim de expor a trajetória dos indicadores entendendo a complexidade de toda a cadeia de acontecimentos que influenciam nestes dados.

3.3.1 Trajetória da pobreza e extrema pobreza

No período de 2016 a 2019 (pós crise), o Brasil apresentou lenta recuperação econômica, o que afetou negativamente a trajetória das taxas de pobreza do país. Segundo análise de Souza, Hecksher e Osorio (2022), baseada nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC)EXPE, enquanto as linhas internacionais de pobreza PPC\$ 5,50/dia e PPC\$ 3,20/dia ficaram estagnadas, a linha PPC\$ 1,90/dia apresentou piora, afastando o país do atingimento da meta de erradicação da extrema pobreza definida pela ODS1. O gráfico abaixo, apesar de apresentar a evolução das linhas internacionais de pobreza desde 2012, é aqui utilizado para a análise de 2016 em diante.



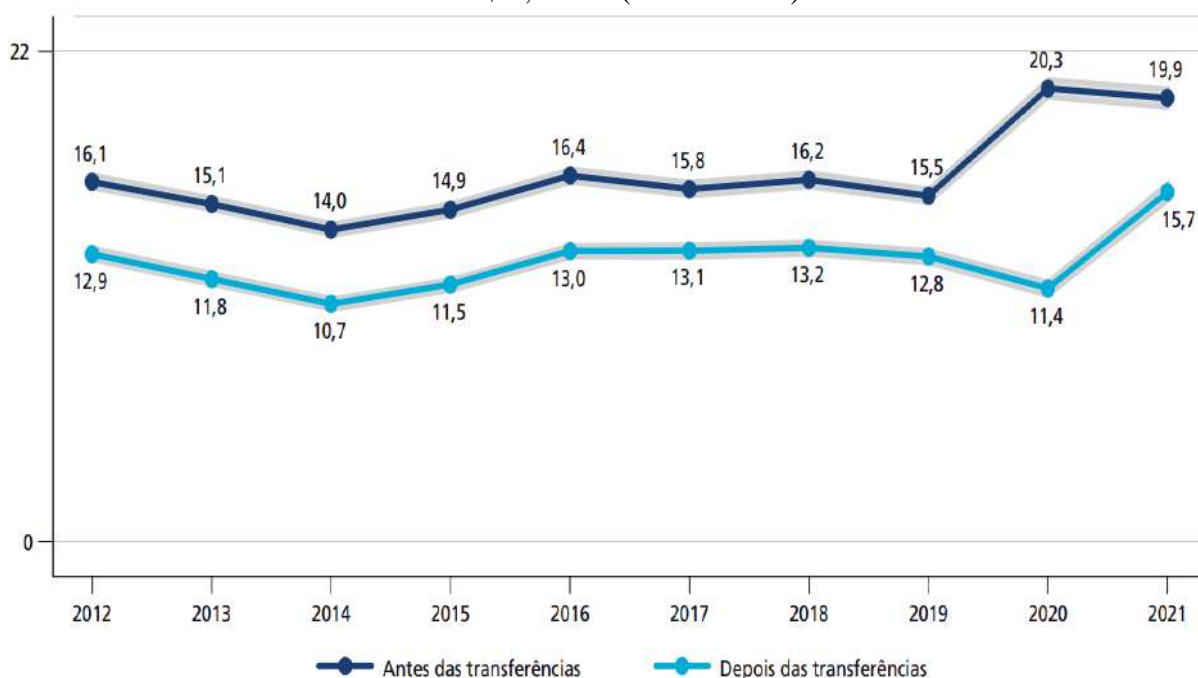
Fonte: SOUZA, HECKSHER E OSORIO (2022).

Conforme apresentado acima, o panorama muda em 2020, ano em que todas as linhas recuaram entre 1,0 p.p. e 1,6 p.p., mediante às medidas emergências adotadas para combate aos efeitos da pandemia da COVID-19. No entanto, como aprofundado anteriormente, a perda de força do Auxílio emergencial em suas fases 2 e 3 fizeram com que seu impacto fosse cada vez menos efetivo na contenção da queda de renda dos brasileiros mais pobres. Como resultado, em 2021 foi registrado o maior aumento anual da pobreza desde 1990. Apesar de o efeito ter sido mais expressivo nas linhas de pobreza mais elevadas, o percentual de 9,2% para linha de

PPC\$ 1,90 fez com que a extrema pobreza voltasse a patamares similares aos registrados nos anos 2000.

Outra análise apresentada em Souza, Hecksher e Osorio (2022) aborda o impacto das políticas públicas no combate à pobreza no período em questão. O gráfico 17 compara as taxas de pobreza para a linha PPC\$ 3,20 antes e depois das transferências sociais não contributivas (que incluem o BPC, o PBF, todas as fases do AE e demais programas sociais).

Gráfico 17 - Taxas anuais de pobreza antes e depois das transferências sociais para linha de PPC\$ 3,20/dia (2012 – 2021)



Fonte: SOUZA, HECKSHER E OSORIO (2022).

Partindo do princípio de que quanto maior o diferencial entre as linhas, maior o impacto positivo das transferências realizadas, pode-se perceber uma queda de eficiência quando excluímos os últimos dois anos do período apresentado pelo gráfico 17 (pandemia). Como tratado no capítulo 2, tal diferencial vinha em uma crescente desde 2003. Porém, como demonstrado acima, a diferença das taxas de pobreza com e sem transferências sociais, que estava em uma média de 3,3 p.p. no período de 2012 a 2016, caiu para 2,8 p.p. de 2017 a 2019.

O resultado encontrado em Bruce e Souza (2022) de que o percentual de beneficiários que conseguiram sair da pobreza graças ao benefício do PBF caiu de 30%-40% entre 2011 e 2014 para 25% em 2019 corrobora com os dados apresentados por Souza, Hecksher e Osorio (2022). Os impactos da crise de 2015-2016 juntamente com o advento do viés austero discutido

desde o início do presente capítulo podem ajudar a explicar tal perda de eficiência do aparato assistencial brasileiro.

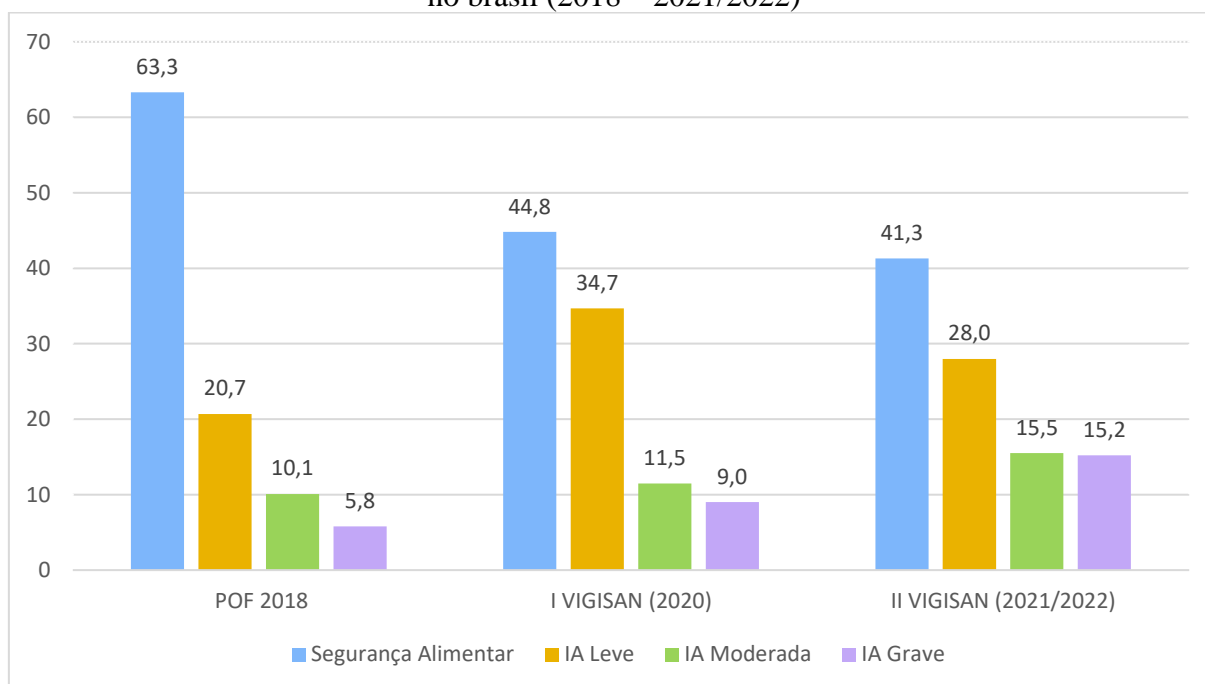
Já no primeiro ano da pandemia, com o protagonismo do Auxílio Emergencial (sobretudo em sua primeira fase), as transferências de renda conseguiram mais do que evitar um aumento sem precedentes da taxa de pobreza (de 4,8 p.p), diminuindo-a de maneira considerável (em 1,4 p.p.), caracterizando a maior queda da série histórica. No entanto, a partir da queda na eficiência do AE – apresentada na seção 3.2.2 – o impacto positivo dos programas cai de 8,9 p.p. em 2020 para 4,2 p.p em 2021.

Trazendo para pauta o atingimento da meta definida na ODS1, pode-se concluir que a estagnação dos anos 2010 seguida da pandemia de COVID-19, dificultaram a erradicação da extrema pobreza até 2030. Mesmo com a constatação de que as transferências sociais são relativamente bem focalizadas e com efeitos maiores justamente sobre as linhas de pobreza mais baixas, fatores como a falta de atualização dos valores dos benefícios e quedas na abrangência dos programas fizeram com que o impacto das políticas públicas ainda se fizesse insuficiente (BRUCE; SOUZA, 2022). De acordo com estimativa de Souza, Hecksher e Osorio (2022), seria necessário multiplicar por 2,6 vezes o efeito das transferências sociais de 2021 para cumprir com a ODS1.1 até sua data alvo.

3.3.2 Trajetória da Insegurança Alimentar

Após aparição nas PNADs de 2004, 2009 e 2013, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) voltou a ser aplicada na POF de 2018 e nos dois inquéritos VIGISAN realizados durante a pandemia de COVID-19. Nestes dois últimos, foi aplicada uma nova versão da EBIA, sendo utilizadas apenas as oito primeiras perguntas do questionário já exposto no Quadro 2. O gráfico abaixo sintetiza os resultados destas últimas três pesquisas – com os dados de 2018 reanalisados de acordo com esta nova versão –, com o intuito de demonstrar a evolução da (in)segurança alimentar no país. Grosso modo, todos os indicadores apresentaram piora já em 2018, praticamente anulando toda a melhora obtida entre 2004 e 2013 (PENSSAN, 2021).

Gráfico 18 - Tendência da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil (2018 – 2021/2022)



Fonte: PENSSAN (2022).

Obs.: Dados de 2018 reanalisados para a escala de oito itens, a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017 - 2018 (IBGE).

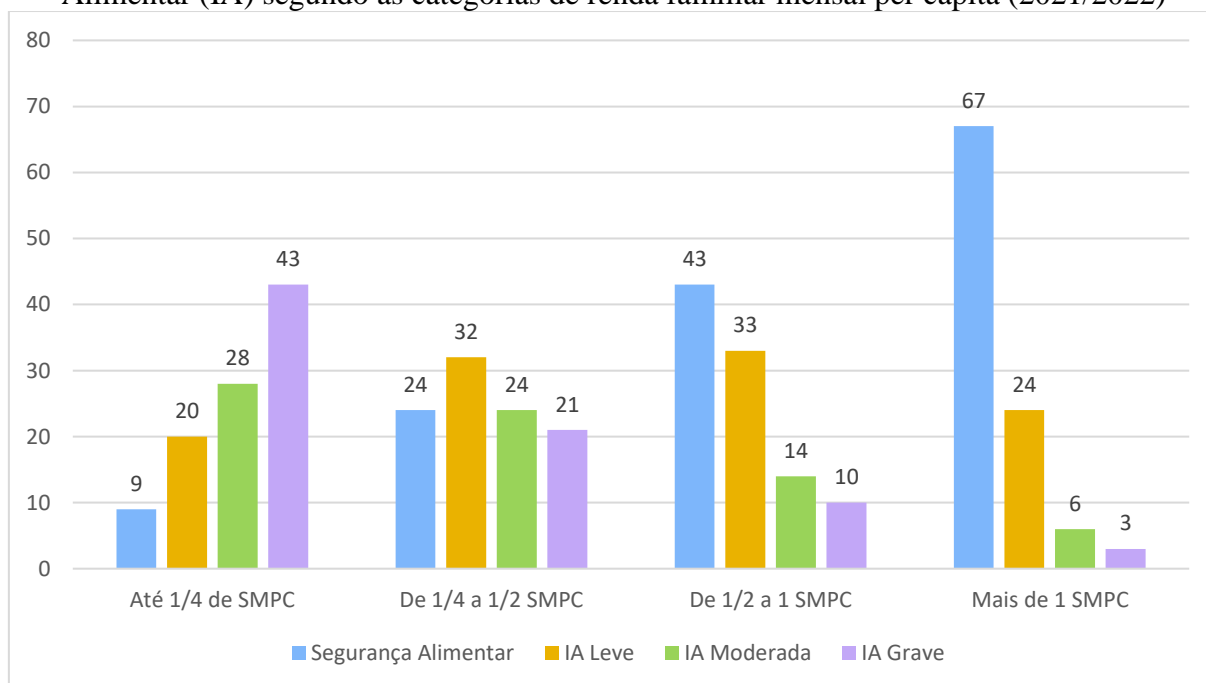
Passados cinco anos – desde 2013 – com uma taxa de crescimento de aproximadamente 8% ao ano, a IA grave já atingia 5,8% da população em 2018, o que representava 10,3 milhões de pessoas em situação de fome propriamente dita. Com a chegada da pandemia, a piora de todos os indicadores se tornou ainda mais abrupta, sendo registrado, pela primeira vez, menos da metade da população desfrutando do estado de segurança alimentar. Ademais, registrou-se um considerável aumento dos níveis de IA moderada e grave, que, somados, saíram de 15,9% em 2018 para 20,5% em 2020 – valor bem próximo ao registado em 2004 (PENSSAN, 2021).

Os dados capturados pelo inquérito de 2021/2022 são ainda mais alarmantes, retratando praticamente um terço da população experimentando os dois níveis mais intensos de insegurança alimentar – o que explica a queda da IA leve. Em número de pessoas, foi registrado um aumento de 19,1 milhões para 33,1 milhões de pessoas em situação de fome – caracterizada pela IA grave – entre os dois inquéritos realizados durante a pandemia (intervalo de um ano e quatro meses), e um total de 125,2 milhões de pessoas expostas à algum grau de insegurança alimentar nesta última pesquisa.

Como defendido em PENSSAN (2022), de certa forma, a estabilidade no nível de SA (acima de 40%) retrata a quantidade de pessoas que possuem uma maior proteção contra todos

os efeitos da crise e do desmonte de políticas públicas, traduzindo o panorama da desigualdade social. Tal fenômeno também fica evidente quando a manifestação da IA é analisada de acordo com as regiões do Brasil. As regiões Norte e Nordeste – que concentram o segmento de renda mais baixo do país – registraram os maiores aumentos de IA moderada e grave de 2018 a 2021/2022 (de 31,3% para 45,2% e de 25,4% para 38,4% respectivamente). Tal piora fez com que a IA grave se manifestasse em 25,7% dos domicílios do Norte e 21% dos domicílios do Nordeste em 2021/2022. Uma situação similar pôde ser observada com o registro descolado de 18,6% de prevalência da fome nas áreas rurais, contra uma média nacional de 15,2%.

Gráfico 19 - Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) segundo as categorias de renda familiar mensal per capita (2021/2022)



Fonte: PENSSAN (2022).

Obs.: Renda familiar mensal medida pelos múltiplos da salário-mínimo per capita (SMPC).

Assim como concluído na análise de resultados do capítulo 2, os dados acima, ao relacionar a renda familiar com a presença de Insegurança Alimentar, reforçam a relação direta entre pobreza e fome nos lares brasileiros. Em números, apenas 9% dos domicílios cuja renda era inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo foram considerados seguros contra a IA, enquanto 43% vivenciaram a fome. A situação só se aproxima da média do país a partir de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, faixa de renda onde “apenas” 1 em cada dez domicílios convive com a IA grave.

Emerge desta relação a importância das políticas públicas para a promoção da segurança alimentar, o que motivou, no segundo VIGISAN, uma análise do impacto real destes benefícios

no combate à fome para quem os havia recebido nos últimos 3 meses. No caso do PBF, foi observada uma melhora no indicador de IA grave para os beneficiários com renda per capita até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo. Melhora esta que não foi verificada para níveis mais altos de renda, o que pode indicar a utilização do benefício para o atendimento de outras necessidades básicas. Já para o BPC, foi verificado uma situação pior nos domicílios que continham ao menos um beneficiário, levantando a pauta da necessidade de atualização dos valores pagos. Para o PNAE, o resultado foi similar a este último, com os indicadores de maneira geral piores para aqueles que foram contemplados, indicando os efeitos da perda de força do programa. Apenas no caso do AE, configurou-se uma melhora relevante para aqueles que o solicitaram e receberam em relação àqueles que solicitaram e não receberam, o que, no entanto, aponta também para uma falha na cobertura do programa, não atingindo todas as famílias em privação de alimentos durante a pandemia (PENSSAN, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudar a trajetória brasileira no combate a problemas estruturais tão enraizados como a fome e a pobreza surge como manifestação de um compromisso pessoal com valores humanitários e vontade inerente de contribuir, mesmo que de forma singela, para um país mais equitativo e próspero para todos.

Se faz evidente a complexidade enfrentada por todos os países do mundo no que tange a busca da erradicação de mazelas como a fome e a pobreza. O Brasil deu passos importantes no entendimento deste desafio já durante o século XX, muito pela existência de autores como Josué de Castro, que foi crucial para o entendimento da multifatoriedade da fome, contemplando-a sob diferentes prismas.

Mais tarde, todo o processo de construção do conceito de Insegurança Alimentar até o estabelecimento do dever do poder público em garantir o direito à alimentação formaram uma base crucial para que o país encarasse esta questão social de maneira adequada. Como parte deste movimento, a EBIA surge em 2004 como uma adaptação nacional de um método pioneiro utilizado nos Estados Unidos para a mensuração dos diferentes níveis de Insegurança Alimentar. Tal questionário foi revisado e adaptado mediante as particularidades do país, visando entregar uma análise fiel e detalhada do caso brasileiro.

No que diz respeito à teorização acerca da fome, as contribuições de Amartya Sen e Lena Lavinas ressaltam a ligação deste fenômeno com a pobreza, enxergando-a de maneira complementar e, de certa forma, inseparável. Tal fato, junto ao levantamento da importância do papel do Estado como promotor de políticas públicas que melhorem o panorama social, foram cruciais para a forma de desenvolvimento deste trabalho em suas análises do segundo e terceiro capítulo.

A eleição de Lula, com seu projeto de governo encabeçado pela execução do Projeto Fome Zero, foi algo disruptivo para a política social brasileira da época, conectando-se às principais bandeiras de sua campanha ligadas à erradicação da fome e miséria do país. Frente à difícil tarefa de estruturar todos os núcleos desta ação, o Fome Zero foi aos poucos se dissolvendo, porém, deixou ativos outros importantes programas voltados à promoção da Segurança Alimentar, como o PRONAF, o PAA, o PNAE, e, sobretudo, o Bolsa Família. Paralelamente, o BPC manteve sua atuação, que já se dava desde a sua instituição a partir da Constituição Federal de 1988, superando até mesmo o PBF em questões de orçamento, dado seu benefício para idosos e PCDs vinculado ao piso do salário-mínimo.

O Programa Bolsa Família ganhou cada vez mais o protagonismo das políticas sociais durante os governos do PT, crescendo vertiginosamente sua abrangência entre 2004 e 2014. No governo de Dilma Rousseff, via o Plano Brasil sem Miséria, foi ainda instituído o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), com a intenção de atacar o hiato de pobreza extrema remanescente após os benefícios regulares entregues pelo PBF. De maneira geral, até este período, o PBF vinha sendo um programa bem focalizado, apresentando uma postura favorável à abrangência, mais preocupada com os possíveis erros de exclusão. Frente a estes fatores, o programa se apresentou como mais eficiente para a redução da pobreza mais extrema, tendo efeitos menos importantes nas linhas de pobreza mais elevadas. O orçamento reduzido, por sua vez, acabou sendo o principal empecilho para um desempenho ainda melhor do programa neste período, dado que seus benefícios foram afetados de forma incisiva pela inflação.

Os indicadores de 2003 a 2014 mostram a pobreza recuando de maneira histórica no Brasil. A linha de PPC\$ 1,90 ligada à meta global de erradicação da extrema pobreza definida na ODS 1, saiu de 14,8% para 4,1%. No ano seguinte, no entanto, já é observada uma inflexão, que piora em 2016, com a extrema pobreza atingindo 6,5% da população neste ano. Para a linha de PPC\$ 3,20, o impacto conjunto dos benefícios assistenciais foi crescente, chegando a fazer uma diferença de 3,4 p.p. no auge em 2014. Do lado do combate à fome, ocorreram três aplicações da EBIA, em 2004, 2009 e 2013. Todas estas apresentaram melhoras substanciais em relação às anteriores, com a IA grave atingindo a mínima de 3,2% da população em 2013, juntamente com uma porcentagem de SA superior a 77%.

Com o *impeachment* em 2016, Michel Temer assume o cargo de Presidente da República aplicando uma conduta contrastante com a anterior no que tange o manejo do aparelho assistencial brasileiro. O Novo Regime Fiscal e suas implicações tiveram forte impacto nos principais programas sociais do país, o que, somado à recessão de 2015/2016, tornou extremamente desafiadora a condição dos mais pobres. Os dois principais programas do país passaram a oscilar no que diz respeito à cobertura. Suas focalizações foram alteradas para um viés mais preocupado com os erros de inclusão nos programas. Enquanto isso, políticas de menor porte ligadas à agricultura familiar como o PRONAF, PAA e PNAE, estagnaram ou retraíram seu desempenho.

Dada a continuidade no *modus operandi* do governo anterior, o primeiro ano de Jair Bolsonaro na Presidência da República também se mostrou pouco promissor para uma retomada da melhora nos indicadores sociais. No caso do PBF, em 6 meses 1 milhão de famílias deixaram de receber o benefício, chegando em março de 2020 atendendo uma quantidade de famílias similar ao ano de 2010 (13,1 milhões de beneficiários). Já o BPC apresentou queda

inédita no número de benefícios pagos durante o ano de 2019, sobretudo por conta da intensificação dos processos de revisão cadastral.

Em março de 2020, o país é atingido pela pandemia de COVID-19 frente toda essa fragilização do sistema de proteção social. O Auxílio Emergencial surge, então, como a principal estratégia do governo na contenção de danos da crise, tendo sua implementação dividida em três fases, que se estenderam de abril de 2020 a outubro de 2021. Em sua primeira fase, o AE teve efeitos consideráveis, sobretudo devido à magnitude do valor do benefício. Para as demais fases, além da diminuição da abrangência, os benefícios médios mensais caíram mais que pela metade, retraindo os efeitos do programa.

Quanto aos resultados atingidos no período pré-pandemia, configurou-se certa estagnação nos níveis de pobreza, com uma piora mais evidente para a linha de extrema pobreza internacional (PPC\$ 1,90), que saiu de 6,8% em 2016 para 7,6% em 2019. Apesar do choque causado pela COVID-19 em 2020, o alto valor mencionado entregue pelo AE – sobretudo em sua primeira fase – foi capaz de não só conter como diminuir as taxas de pobreza no ano. Um efeito rebote pôde ser observado em 2021, com a perda de eficiência do AE, o que fez com que a extrema pobreza voltasse à patamares próximos aos registrados nos anos 2000. Apesar deste aumento, não se pode subestimar o efeito das transferências sociais neste período, que, conforme estimativa, diminuiu a pobreza para a linha de PPC\$ 3,20 em 8,9 p.p e 4,2 p.p para os anos de 2020 e 2021 respectivamente.

Para os níveis de Insegurança Alimentar, a EBIA foi aplicada em 3 inquéritos após 2013, sendo eles a POF de 2018 e os dois inquéritos VIGISAN, que ocorreram durante a pandemia. Infelizmente a piora no índice de fome acompanhou a trajetória da pobreza ao longo destes anos. A IA grave subiu de 5,8% em 2018 para 15,2% em 2021/2022 (maior nível já registrado pela escala). Ademais, já em 2020, menos da metade da população foi identificada experienciando a Segurança Alimentar. Assim como já havia sido constatado com os dados até 2013, ao observar a distribuição percentual de IA de acordo com os níveis de renda familiar mensal per capita em 2021/2022, fica claro a existência de uma relação direta entre os graus mais severos de IA e os níveis mais baixos de renda, apoiando o arcabouço teórico deste trabalho.

Ainda neste último VIGISAN, uma pesquisa para mensuração do impacto das políticas públicas na promoção da Segurança Alimentar mostrou, grosso modo, uma insuficiência na efetividade dos programas. Com exceção da fase 1 do AE, a análise apontou para a recorrente necessidade de atualização do valor e abrangência dos programas para a promoção de um melhor atendimento às necessidades básicas da população brasileira. Conclui-se, portanto, a

crucialidade do aprofundamento de pesquisas ligadas a esta agenda, visando o atingimento das metas internacionais e a promoção do bem-estar social no país.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti de; MESQUITA, Shirley Pereira de; SILVA, Magno Vamberto Batista da. **Impactos do Programa Bolsa Família Sobre a Diversificação do Consumo de Alimentos no Brasil**. Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE), v.46, n.1, 2016. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/issue/view/141>. Acesso em: 13/05/2023.
- AMARAL, Volmir Ribeiro; BASSO, David. **Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica**. Colóquio-Revista do Desenvolvimento Regional, v. 13, 2016.
- ARANHA, Adriana Veiga. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, v. 1 e 2, 2010. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 25/05/2023.
- BARTHOLO, Letícia *et al.* **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à COVID-19: Mudanças e desafios de implementação**. Nota Técnica nº 21. Brasília, 2020.
- BRASIL. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 set. 2006.
- BRITO, Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. **Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade**. Cadernos de Saúde Pública, v. 37, 2021.
- BRUCE, Raphael; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do Programa Bolsa Família, em perspectiva comparada**. Texto para Discussão. Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11560>. Acesso em: 01/06/2023.
- CAISAN. **Balanco das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN 2012-2015**. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2014. Disponível em: mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/balanco_caisan_2012_2015.pdf. Acesso em: 20/05/2023.
- CASTRO, Josué De. **A alimentação brasileira à luz da geografia humana**. Rio de Janeiro: Globo, 1937.
- CASTRO, Josué De. **Geografia da fome, o dilema brasileiro: pão ou aço**. Josué de Castro. Rio de Janeiro. Edições Antares, 1984.
- DAS; Jishnu; DO, Quy-Toan; ÖZLER, Berk. **Reassessing Conditional Cash Transfer Programs**. The World Bank Research Observer, v. 20, n.1, p. 57-80, 2005.
- DREZE, Jean; SEN, Amartya. **Hunger and public action**. Clarendon Press, 1989.

DWECK, Esther. **Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos**. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro Pedro Linhares; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia Pós-Pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p.83-96.

FAO. **FAOSTAT**, 2023d. Suite of Food Security Indicators. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>. Acesso em: 02/03/2022.

FAO. **Regional Overview of Food Insecurity** - Latin America and the Caribbean. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2015. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4636e/i4636e.pdf>. Acesso em: 02/03/2022.

FAO. **Regional Overview of Food Insecurity** - Latin America and the Caribbean. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cc3859en/cc3859en.pdf>. Acesso em: 02/03/2022.

FAO. **Sustainable Development Goals**, 2023a. Indicator 2.1.1 - Prevalence of undernourishment. Disponível em: <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/2.1.1/en/>. Acesso em 02/03/2023.

FAO. **Sustainable Development Goals**, 2023c. Millennium Development Goals. Disponível em: <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/mdg/en/>. Acesso em 02/03/2023.

FAO. **Voices of the Hungry**, 2023b. Bringing experience-based food insecurity measurement to the global level. Disponível em: <https://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/background/en/>. Acesso em: 02/03/2023.

FRANCHIKOSKI, Sandra Cristina; THOMÉ, Carlos. **Preocupações internacionais com segurança alimentar e nutricional: o papel da FAO**. Revista Intellector-ISSN 1807-1260-[CENEGRI], v. 14, 2017.

FRUTUOSO, Maria Fernanda Petrolí; VIANA, Cássio Vinícius Afonso. **Quem inventou a fome são os que comem: da invisibilidade à enunciação—uma discussão necessária em tempos de pandemia**. Interface-Comunicação, Saúde, Educação, v. 25, 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Brasil: 2003 a 2010** (Balanço de Governo). Presidência da República (PR). Brasília, 2010.

IBASE. **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas: Relatório Técnico**. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: https://www.saude.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2016-07/repercursosoes-do-pbf-na-san-das-familias-beneficiadas.pdf. Acesso em: 01/07/2023.

IBGE. **Censo agropecuário 2006** - Agricultura familiar: primeiros resultados. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar 2004**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006. Disponível em:

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnad_seguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 02/03/2022.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio: Segurança Alimentar 2013**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=291984>. Acesso em: 20/07/2023.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: Uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. Governo do Brasil: Instituto Cidadania, v. 3, 2001.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** - acompanhamento e análise nº 20. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2012. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9. Acesso em: 04/06/2023.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** - acompanhamento e análise nº 23. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2015. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25812&Itemid=9. Acesso em: 04/06/2023.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** - acompanhamento e análise nº 24. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2016. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30091&Itemid=9. Acesso em: 04/06/2023.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** - acompanhamento e análise nº 25. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31656&Itemid=9. Acesso em: 26/09/2023.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** - acompanhamento e análise nº 26. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34810&Itemid=9. Acesso em: 04/06/2023.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** - acompanhamento e análise nº 27. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36260&Itemid=9. Acesso em: 04/06/2023.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** - acompanhamento e análise nº 28. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37679&Itemid=9. Acesso em: 26/08/2023.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** - acompanhamento e análise nº 29. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39098&Itemid=9. Acesso em: 26/09/2023.

IPEA. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, v.1, 2010.

IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2023. ODS 2 -Fome Zero e Agricultura Sustentável. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods2.html>. Acesso em: 02/03/2023.

KEPPLE, Anne Walleser. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional**. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/SANnoBRasil.pdf. Acesso em: 21/06/2023.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. **Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 16, 2011.

LAVINAS, Lena. **Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática**. Econômica, v. 4, n. 1, p. 25-59, 2002.

MACHADO, Moisés; ROCHA, Daniete Fernandes; CAMPOS, Mauro Macedo. **Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993–2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero)**. Segurança Alimentar e Nutricional, v. 22, 2015.

MAGALHÃES, Rosana. **Fome: Uma (re)leitura de Josué de Castro**. Editora Fiocruz, 1997.

PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício**. Texto para Discussão. Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10890?mode=full>. Acesso em: 15/07/2023.

PAIVA, Andrea Barreto de *et al.* **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7267>. Acesso em: 26/09/2023.

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: 02/03/2023.

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: 02/03/2023.

PERIN, Gabriela *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios**. Texto para Discussão. Brasília, 2021.

PORTO, Ana Carla Vaz *et al.* **Desmonte de políticas públicas: a rearticulação dos atores do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional**. Conjecturas, v. 22, n. 2, p. 943-957, 2022.

SAGICAD. **VIS DATA 3 beta**, 2023. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 29/06/2023.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19**. Revista de Administração Pública, v. 54, p. 1079-1096, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Editora Companhia das letras, 2018.

SEN, Amartya. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. Oxford University Press, 1982.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Agenda 2030: ODS - Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8855>. Acesso em: 26/09/2023.

SILVA, José da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; DE FRANÇA, Caio. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

SILVA, José Graziano da. **Do Fome Zero ao Zero Hunger: Uma perspectiva global**. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Roma, 2019a. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1235938/>. Acesso em: 17/05/2023.

SILVA, Sandro Pereira. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Texto para discussão. Brasília, 2019b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9523>. Acesso em: 26/09/2023.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos**. Texto para discussão. Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9356>. Acesso em: 01/06/2023.

SOUZA, Pedro HG; HECKSHER, Marcos; OSORIO, Rafael G. **Um País na contramão: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos**. Nota Técnica nº 21. Brasília, 2022.

SOUZA, Pedro HG; VAZ, Fábio Monteiro. **Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares: O que mostra o retrato do Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9326> Acesso em: 26/09/2023.

VALADARES, Alexandre Arbex; ALVES, Fábio. **Fome zero e agricultura sustentável: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9341> Acesso em: 17/05/2023.