



SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL. UMA ANÁLISE DO PANORAMA ATUAL DO PAÍS COM ENFOQUE NOS ESTUDOS DE AMARTYA SEN SOBRE POBREZA E FOME COLETIVA

Mariele Ferri

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, Brasil
mel-ferri@hotmail.com

Rejane Margarete Schaefer Kalsing

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, Brasil
rejane.kalsing@ufrgs.br

RESUMO – O presente artigo visa analisar brevemente a atual situação do Brasil quanto à Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, buscando uma compreensão dos fatores que levaram ao cenário atual, relacionando-os aos conceitos desenvolvidos por Amartya Sen sobre a pobreza, fome coletiva e sua intrincada relação com as políticas sociais, educação e saúde. O artigo visa relacionar os dados sobre SAN e sobre a produção agrícola e pecuária no país, cruzando informações para revelar as possíveis causas dos atuais níveis de Segurança Alimentar no Brasil. Traçando uma relação entre estes fatores como componentes da atual situação enfrentada pelo país em um contexto de pós-pandemia. Relacionando esta análise com os estudos de Amartya Sen sobre pobreza e fome coletiva como meio de repensar as políticas públicas voltadas à alimentação no país.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; Pandemia; Produção Agrícola; Políticas Públicas.

FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY IN BRAZIL. AN ANALYSIS OF THE COUNTRY'S CURRENT PANORAMA FOCUSING ON AMARTYA SEN'S STUDIES ON POVERTY AND FAMINES

ABSTRACT – This article aims to briefly analyses the current situation of Brazil in what concerns to Food Security. Searching to comprehend which factors lead to the scenery observed nowadays and relating to Amartya Sen studies about poverty, famines and its relation with social policy, education and health care. The article aims to relate data on SAN and on agricultural and livestock production in the country, crossing information to reveal the possible causes of the current levels of Food Security reached in Brazil. Drawing a relationship between these factors as components of the current situation faced by the country in a post-pandemic context. Relating this analysis to Amartya Sen's studies on poverty and collective hunger as a means of rethinking public policies aimed at food in the country.

Keywords: Farming; Pandemics; Agricultural production; Public policies.

INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar é um tema cada vez mais presente nas discussões de órgãos internacionais, com o objetivo de promover políticas e ações que tornem possível o acesso a uma alimentação digna a todos e em todos os países. Essa temática começou a ser debatida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na

qual o direito à alimentação adequada foi reconhecido como necessidade essencial para a garantia de um padrão de vida satisfatório.

A alimentação é determinante na saúde das pessoas, sendo considerado um direito humano universal. O Brasil já tem a questão alimentar em sua agenda e tem suas regulamentações quanto à Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, bem definidas desde a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, no início dos anos 70. Contudo, enfrenta percalços na tentativa de erradicar a miséria e promover qualidade de alimentação à sua população.

Um dos motivos é que nosso país, nos últimos anos, tem investido no aumento das exportações de commodities e estimulado a produção agrícola e agropecuária para produtores exportadores. O agronegócio leva o produto agrícola ao mercado, envolvendo muitas etapas como produção, processamento e distribuição, mas, duas das principais questões envolvidas são os impactos causados pela exploração dos recursos naturais, necessária para suprir as demandas de produção, e a falta de acesso equitativo dos alimentos produzidos à população.

A produção de carne bovina, por exemplo, é responsável por cerca de 18% das emissões de gases do efeito estufa (GEE), de acordo com dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e, para alimentar o gado, tem-se a expansão das fazendas de soja e, com isso, o aumento do desmatamento das florestas e de outras áreas verdes, fator que contribui para as mudanças climáticas. Outra questão relevante é a poluição dos recursos hídricos por defensivos agrícolas, que afetam diretamente a vida aquática e causam danos à saúde humana.

No ano de 2019, o Brasil teve números recordes de exportação de safra de milho, arroz e soja, segundo a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos – ABIA, trazendo o país ao Top 3 das exportações mundiais de alimentos, ficando atrás apenas da China e dos Estados Unidos da América. Mas este crescimento nas exportações de commodities não se reflete na qualidade da alimentação dos brasileiros, já que os índices de Segurança Alimentar, utilizados mundialmente pelas Nações Unidas (para medir a qualidade na alimentação dos países), tem indicado um aumento na Insegurança Alimentar do Brasil, segundo Belik (2010).

Tais índices suscitam a reflexão sobre quais as razões de um dos países com a maior produção alimentar do mundo e maior capacidade exportadora tem levado aos atuais níveis de Segurança Alimentar, fatores que discutiremos no decorrer deste ensaio, relacionando-os aos estudos de Amartya Sen sobre a pobreza, fome coletiva e quais os meios de enfrentamento a estas condições.

AMARTYA SEN, POBREZA E FOME COLETIVA

Amartya Sen, economista e filósofo indiano, em sua obra “Desenvolvimento como Liberdade”, de 1999, apresenta algumas ideias no âmbito das reformas sociais, com vistas a melhorar as condições de países pobres em relação a suas políticas socioeconômicas e acabar com a escassez de alimentos e fome. Apesar das críticas que podemos - e devemos tecer a ele - o autor lançou novos olhares para os problemas sociais, como a pobreza, a fome, a desigualdade de gênero e liberalismo político, trazendo experiências de reformas bem-sucedidas, sugerindo soluções para uma melhora na qualidade das condições de vida da população, em que o desenvolvimento e o ambiente devem ser almejados de forma sustentável.

Sen (1999) desenvolveu métodos para a aferição da pobreza, produzindo dados que auxiliam a melhorar as condições econômicas dos mais pobres. Segundo Sen (1999), pobreza não se resume ao fato de se viver abaixo de uma linha imaginária – no caso, a que determina que alguém que viva com menos de dois dólares está na pobreza. O autor destaca que pobre é o indivíduo que tem um nível de rendimento insuficiente para desenvolver determinadas funções básicas, levando em conta as circunstâncias e requisitos sociais circundantes, sem esquecer a interconexão de muitos fatores está na pobreza. Sen recomenda que, ao invés de medir a pobreza pelo nível de renda, calcule-se o que o indivíduo pode realizar com essa renda a fim de se desenvolver, levando em conta que essas realizações variam de um indivíduo para outro e de um lugar para outro.

O interesse do autor nas questões de pobreza e fome foi despertado por uma experiência pessoal quando, em 1943, em Bengala, onde Sen morava, ocorreu um fenômeno de fome em massa, no qual cerca de 3,5 milhões de pessoas morreram de fome e doenças agravadas pela desnutrição. O autor traz em seu livro “Pobreza e Fome: um ensaio sobre direitos e privação”, de 1981, uma análise dos fatores que causaram este episódio ocorrido em Bengala, relacionando este não à falta de alimentos, mas sim a uma série de fatores sociais e econômicos, tais como, desemprego, baixa de salários, aumento dos preços de alimentos e sistemas deficientes de distribuição da produção de alimentos.

Tais fatores analisados por Sen podem ser aplicados a diferentes casos de análises da causa dos baixos níveis de Segurança Alimentar e Nutricional em países pobres. Serão apresentados neste artigo os dados da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil relacionando-os com os estudos de Amartya Sen, visando uma melhor compreensão das causas do atual cenário do país em sua relação com a fome e pobreza.

O autor defende que a liberdade é um fator determinante para o desenvolvimento das pessoas e que, por conseguinte, as privações nas liberdades das pessoas podem levar a problemas sociais como a fome e a impossibilidade de mudança de contexto social do cidadão. Pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos são algumas das formas de impedir a liberdade, e consequentemente, o desenvolvimento de um país. Segundo o autor, liberdade política e qualidade de vida estão diretamente relacionados às questões de desenvolvimento de uma sociedade. O autor relata que a falta de liberdade para remediar a fome é um fator determinante para os casos de fome coletiva.

O QUE É SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E SEUS INDICADORES

No Brasil, no ano de 2010, foi estabelecida a regulamentação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, e instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, assim como a incorporação da alimentação aos direitos sociais previstos na Constituição Federal no Brasil. Ambos os documentos visam estabelecer a alimentação adequada como direito humano imprescindível à cidadania, determinando que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN deve abranger, além do acesso aos alimentos, a conservação da biodiversidade, a promoção da saúde e da nutrição, a qualidade sanitária e biológica dos alimentos e a promoção de práticas alimentares saudáveis – a produção de conhecimento e o acesso à informação (BRASIL, 2006).

A identificação e mensuração da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN possuem múltiplas dimensões, que refletem diferentes perspectivas e propósitos de uso. As definições, de acordo com Kepple (2010), são as seguintes

A primeira dimensão se relaciona à disponibilidade do alimento, que significa a oferta de alimentos para toda população e dependem da produção, importação e sistemas de armazenamento e distribuição. *A segunda dimensão* é o acesso físico e econômico aos alimentos, o que significa a capacidade de obter alimentos em quantidade suficiente e com qualidade nutricional adequada, a partir de estratégias cultural e socialmente aceitáveis, além de depender da política de preços e da renda familiar. Já a *terceira* é a utilização biológica dos alimentos pelo organismo e o aproveitamento dos nutrientes, que é afetado pelas condições sanitárias nas quais as pessoas vivem e produzem sua comida, portanto, pela segurança microbiológica dos alimentos e pelos conhecimentos, hábitos e escolhas sociais. E por fim, a *quarta dimensão* é decisiva para a definição da situação de Segurança Alimentar ou Insegurança Alimentar das famílias. Que é a dimensão da estabilidade, que implica no grau de perenidade da utilização, acesso e disponibilidade dos alimentos. Esta dimensão envolve a sustentabilidade social,

econômica e ambiental e demanda o planejamento de ações pelo poder público e pelas famílias diante de problemas de ruptura do acesso aos alimentos e que podem ser crônicos, sazonais ou passageiros. (KEPPLE, 2010. Pág. 190. *ITÁLICOS ACRESCENTADOS.*)

Considerando os múltiplos aspectos que estão, conforme as dimensões supracitadas, relacionados à SAN, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, desenvolveu um método de análise de Segurança Alimentar, que posteriormente foi adaptado para o Brasil pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e denominado de Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA.

O propósito dessa escala de indicadores é o de medir, diretamente, a percepção de Insegurança Alimentar e fome em nível domiciliar e, assim, estimar a sua prevalência na população. Representa uma ferramenta, cuja contribuição para mensuração da dimensão do acesso aos alimentos ganha força atualmente em nível internacional. Através dessa escala é possível classificar em diferentes níveis a Segurança Alimentar, sendo essa atualmente dividida em quatro níveis, partindo da situação de maior Segurança Alimentar, onde o acesso ao alimento é considerado satisfatório, até o nível de Insegurança Alimentar grave, ou seja, fome.

No quadro a seguir, se encontram essas quatro classificações e suas respectivas descrições, desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tendo por base o modelo das Nações Unidas.

Quadro 1. Descrição dos graus de segurança e insegurança alimentar.

Situação de segurança alimentar	Descrição
Segurança alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante de falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Fonte: Brasil. Ministério do Desenvolvimento e combate à fome. Nota Técnica DA/SAGI/MDS nº 128/2010: Relatório da Oficina Técnica para análise da escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar. Brasília. SAGI/DA, 30/08/2010.

Na visão de Amartya Sen, a fome é um dos fatores que impedem o Desenvolvimento Humano Sustentável, trazendo a ideia de que a fome coletiva difere de problemas de fome e pobreza endêmicas, que devemos entender as questões da fome coletiva de modo amplo e não apenas como um equilíbrio mecânico entre alimento e população pois, mesmo havendo abundância de alimentos, as pessoas podem passar fome (SEN, 2010).

O pensamento de Sen procura enfatizar todos os componentes sociais e políticos do desenvolvimento, sem esquecer a relevância do mercado na produção de riqueza, apesar de não fazer uma crítica direta ao sistema econômico capitalista. Entretanto, Sen propõe uma análise integrada das esferas econômica, social e política, permitindo uma abordagem mais ampla do que a centrada apenas no crescimento do produto e do rendimento.

O autor defende o valor absoluto da democracia, incorporado na sua definição de desenvolvimento, entendido como decorrência do processo de expansão das *liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora* – que são o que ele denomina de *tipos de liberdades instrumentais*. É que, em sua concepção, essas “(...) várias liberdades instrumentais (...) contribuem, direta ou indiretamente, para a liberdade global que as pessoas têm para viver como desejariam” (SEN, 1999, pág. 58). Esse é justamente um dos *pontos*, por assim dizer, de sua obra, aqui já referenciada, “*Desenvolvimento como liberdade*”, ou seja, o fato de as pessoas terem liberdade de escolher a vida que desejam ter. Pode soar um tanto *liberal* esta ideia e, com isso, estar sujeita a críticas, porém, podemos entender que a escolha da vida que se deseja ter, levar deve ser sempre, justamente, uma escolha, independente do sistema econômico vigente em um país, em uma nação. Por isso, é importante papel que essas *liberdades instrumentais* desempenham e é fundamental a promoção das mesmas por parte do governo dos países. Complementa Sen que

o *papel instrumental* da liberdade concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos [*entitlements*] contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento (SEN, 1999, pág. 56-57. *Itálicos acrescentados.*).

Sen relaciona sua análise com os vários fatores que influenciam na fome coletiva, estabelecendo que as pessoas passam fome quando não conseguem seu *intitamento* - termo proposto por ele - sobre uma quantidade adequada de alimentos. A seu ver, três aspectos definem o intitamento como: na *dotação* – propriedade de recursos produtivos e riqueza que tem um preço no mercado (*força do trabalho*); na *possibilidade de produção de seu uso*, determinados pela tecnologia disponível e influenciadas pelo conhecimento disponível e potencial das pessoas e nas condições de troca de cada indivíduo – *poder de vender e comprar* (SEN, 2010, pág. 212-213).

Tais conceitos, desenvolvidos por Sen e Kepple sobre as dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional e a Fome, podem ser aplicados na busca por políticas e ações sociais que viabilizem a melhora do quadro da fome nos países pobres. Sendo estes parâmetros e diferentes indicadores da fome utilizados na medição do Índice de Desenvolvimento Humano destes países.

DADOS SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Os dados sobre a Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, no Brasil, são apresentados, no ano de 2018, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - Secretaria Executiva Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, no Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional nos Estados e Municípios, estando em desenvolvimento a pesquisa relativa ao ano de 2022.

A metodologia inicialmente proposta pelo órgão seria realizar o CensoSAN, entretanto, devido à sua abrangência de pesquisa e metodologia, o censo não aconteceu. Surgiu assim o MapaSAN, onde gestores municipais e estaduais fornecem os dados ao órgão, que os compila, havendo correções apenas em casos de discrepância entre dados fornecidos e histórico de dados do município ou estado registrados pelo órgão. A pesquisa é bienal e a participação dos estados não é obrigatória; a última edição aconteceu em 2018 e contou com a participação de 2.319 municípios.

Porém, de acordo com o documento produzido pelo projeto VigiSAN, da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) intitulado *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19*, realizado em dezembro de 2020, mais de 116,8 milhões de brasileiros conviveram com algum grau de Insegurança Alimentar no final de 2020 e 9% deles vivenciaram IA grave, ou seja, passaram fome. O

inquérito foi realizado em 2.180 domicílios nas cinco regiões do país, em áreas urbanas e rurais, no período entre 5 e 24 de dezembro de 2020.

Atualizando estes dados, com análise em dados coletados pela Rede de pesquisas PENSSAN em 2022, no relatório “*Olhe para a Fome*”, o número de domicílios com moradores passando fome saltou de 9% (19,1 milhões de pessoas) para 15,5% (33,1 milhões de pessoas). São 14 milhões de novos brasileiros/as em situação de fome em um período de pouco mais de um ano. A continuidade do desmonte de políticas públicas, voltadas à alimentação, em especial, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, a piora na crise econômica, o aumento das desigualdades sociais e o segundo ano da pandemia da Covid-19 são motivos apontados pela pesquisa como os fatores que mantiveram mais da metade da população brasileira (cerca de 58,7%) em IA, em diferentes níveis de gravidade.

Os resultados mostram que, nos três meses anteriores à coleta de dados, apenas 44,8% dos lares tinham seus moradores em situação de SA. Isso significa que, em 55,2% dos domicílios, os habitantes conviviam com algum tipo de IA, um aumento de 54% desde 2018. As regiões Nordeste e Sul/Sudeste concentram cada uma, mais de sete milhões de pessoas convivendo com a fome. As demais regiões apresentaram números bem menores, mas que representam proporções relevantes de sua população. Por exemplo, a região Norte tem 7,5% dos habitantes do Brasil, mas abriga 14,9% do total daqueles que passam fome.

Ainda segundo esta pesquisa, as regiões Norte e Nordeste concentram domicílios com menor proporção de SA e a maior de IA moderada e grave. A SA foi inferior à 40% no Norte e à 30% no Nordeste; em contrapartida, a IA grave foi de 18,1% na região Norte, e 13,8% no Nordeste. Ou seja, comparando as proporções de IA grave das regiões Sul/Sudeste, as regiões Norte e Nordeste tiveram três e duas vezes mais domicílios expostos à forma mais grave da IA, respectivamente.

Sobre este fator regional, o relatório “*Olhe para a fome*” (II VigiSAN), realizado em 2022, relata que, em média, considerando todas as regiões, três em cada dez famílias relataram incerteza quanto ao acesso a alimentos em um futuro próximo e preocupação em relação à qualidade da alimentação no futuro imediato. Já em uma análise por regiões, os números são de quatro em cada dez famílias das regiões Norte e Nordeste, três em cada dez das regiões Centro-Oeste e Sudeste, e dois em cada dez da região Sul que relataram redução parcial ou severa no consumo de alimentos nos três meses que antecederam as entrevistas para o relatório. As formas mais severas de IA (moderada ou grave) atingem fatias maiores da população nas regiões Norte (45,2%) e Nordeste (38,4%).

Segundo uma pesquisa coordenada pela Universidade Livre de Berlim, na Alemanha, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais e a Universidade de Brasília, realizada no último trimestre de 2020, intitulada “*Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil*”, a IA atinge mais da metade dos domicílios brasileiros, sendo que em 15% dos domicílios há privação de alimentos e fome. A pesquisa foi realizada por meio de entrevistas com 2.004 pessoas. Em mais de 59% dos domicílios, os entrevistados passaram por situação de IA no último trimestre de 2020. A porcentagem representa 125,6 milhões de brasileiros. O acesso da população brasileira a alimentos essenciais para a dieta regular também caiu significativamente: 44% reduziram o consumo de carnes e 41% diminuíram o consumo de frutas.

A conclusão à qual a pesquisa chegou é de que as instabilidades socioeconômicas foram agravadas pela pandemia, acentuando desigualdades alimentares, especialmente o acesso a alimentos saudáveis de forma regular e em quantidade e qualidade suficientes. Os dados desta pesquisa são superiores a dados anteriores à pandemia e pesquisas realizadas sobre SAN, que informavam que 116,8 milhões de brasileiros conviviam com algum grau de insegurança alimentar no Brasil no ano de 2020, mostrando um crescimento rápido e considerável na situação da insegurança alimentar no país.

Os dados anteriormente apresentados sobre a SAN no país são os fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em um levantamento realizado pela Pesquisa de

Orçamentos Familiares – POF, referente aos anos de 2017-2018 (última pesquisa realizada), em que é apresentada a Análise de Segurança Alimentar no Brasil, publicada em setembro de 2020.

Em sua Análise de Segurança Alimentar no Brasil, realizada no período de 2017-2018, a POF estimou um total de 68,9 milhões de domicílios particulares permanentes no Brasil. Dentre esses, 63,3% estavam em situação de SA, enquanto 36,7% domicílios particulares restantes estavam com algum grau de IA. Cerca de 3,1 milhões de domicílios passaram por algum nível de privação quantitativa de alimentos, que atingiram não apenas os membros adultos da família, mas também suas crianças e adolescentes.

Ainda segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF, 10,3 milhões dos brasileiros passavam por IA grave, ou seja, fome. Um aumento de cerca de três milhões no período dos últimos cinco anos. Sendo que os dados desta pesquisa não levam em consideração pessoas em situação de rua, somente pessoas que vivam em habitações.

Já as pesquisas da Rede Brasileira de Pesquisas em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – Rede PENSSAN, em seu relatório “*Olhe para a Fome*” (II VigiSAN), publicado em 2022, atestam que esse número passou para cerca de 33,1 milhões de brasileiros em situação de Insegurança Alimentar grave. Como já dito anteriormente, os números vinham em uma crescente desde o início da pandemia em 2020, quando, na época, cerca de 19,1 milhões de brasileiros se encontravam em situação de IA. Se comparados, estes níveis de IA equivalem ao patamar registrado em 2004, quando o Brasil estava no *mapa mundial da fome*, mapa do qual o país havia saído.

Outro dado a ser destacado é que a IA grave é registrada principalmente nas áreas rurais, pois 23,3% da população urbana registra IA grave, enquanto 40,1% da população rural se encontra na mesma situação. As Regiões Norte e Nordeste do Brasil apresentaram as menores proporções de domicílios particulares em Segurança Alimentar, 43,0% e 49,7%, respectivamente, de modo que menos da metade dos moradores destas regiões tiveram acesso pleno e regular aos alimentos, tanto quantitativamente como qualitativamente. Já nas Regiões Centro-Oeste (64,8%), Sudeste (68,8%) e Sul (79,3%), mais da metade dos seus domicílios encontravam-se em situação de Segurança Alimentar, ou seja, as regiões que tem os maiores registros de Insegurança Alimentar são Nordeste e Norte, respectivamente.

Todos esses dados se mostram mais graves se considerarmos que, no ano de 2014, o Brasil tinha saído do Mapa da Fome das Nações Unidas, fato que demorou 25 anos para ser conquistado e retrocedeu, em cinco anos, o que havia crescido com auxílio de diversas políticas públicas e programas de incentivo ao pequeno produtor e à agricultura familiar.

Segundo o IBGE, pelo menos metade das crianças com menos de cinco anos vive em IA, o equivalente a 6,5 milhões de crianças. Quando a referência é IA grave, cerca de 5,1% das crianças com menos de cinco anos e 7,3% de pessoas entre cinco e dezessete anos vivem nesta condição. A prevalência de IA moderada ou grave foi maior naqueles domicílios cuja pessoa de referência, chefe de família, era mulher, alcançando a proporção de 15,3%. Para domicílios onde a pessoa de referência era um homem, a proporção observada foi de 10,8%, sendo, portanto, menor.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E POBREZA

Independente da fonte de pesquisa utilizada para apontar a Segurança Alimentar de um determinado país, as questões sociais, econômicas e políticas estão intrinsecamente relacionadas ao nível de pobreza e fome. Voltando ao pensamento de Amartya Sen, devemos pensar nas questões da pobreza e da fome como algo amplo, repensando as políticas sociais aplicadas por cada país no sentido de estas combaterem as desigualdades sociais e econômicas nele existentes.

Os estudos do autor visam demonstrar que as medidas utilizadas para o combate à fome devem ser focadas não em aliviar o sofrimento imediato de quem passa fome, mas sim em promover a renda dos mais pobres. Sen acredita que a fome não ocorre em democracias em funcionamento, pois seus líderes deveriam ser receptivos às demandas dos cidadãos e que melhorias na educação e saúde pública devem preceder uma reforma econômica.

A análise dos dados atuais sobre SAN em nosso país não deve recair apenas em relação à observação do atual momento pandêmico, devemos analisar a situação atual das políticas sociais, do investimento em educação e em saúde públicas, entre outras, para, assim podermos determinar quais fatores são mais relevantes nesse processo que levou ao atual cenário que o país vive em relação à insegurança alimentar.

Segundo Renata Motta, socióloga brasileira, líder do Grupo de Pesquisa Alimento para Justiça (*Food for Justice*), organizadora da pesquisa anteriormente citada, realizada pela UFMG, em entrevista ao Instituto Humanitas:

Esta situação vem de antes da pandemia. Estamos vendo as consequências de escolhas sociais, da opção de eleger representantes no Congresso Nacional e no poder Executivo que não têm agenda social e não estão comprometidos com nenhuma agenda de promoção da renda, de promoção do direito à alimentação. (MOTTA, 2021, em Entrevista).

Na pesquisa, realizada no período de novembro a dezembro de 2020, pelo Grupo de Pesquisas Alimento para Justiça, em que foram entrevistadas 2.000 pessoas por telefone, devido ao distanciamento social, o principal resultado obtido foi que 59,9% dos domicílios entrevistados declararam estar em alguma situação de IA.

Esse percentual pode ser dividido em três grupos, sendo que 31,7% estão em IA leve, 12,7% moderada e 15% grave, sendo esta a média nacional obtida. A média nacional para as regiões urbanas é de 55,7% e nas áreas rurais é de 75%. Ou seja, há uma diferença de quase vinte pontos percentuais entre ambas as regiões. Outro resultado relevante aponta que, se o responsável pelo domicílio é uma mulher, o número, em relação à média nacional, sobe para 74%. Além disso, se a pessoa se identificar racialmente como preta sobe para 68% e, se parda, 67%. Ou seja, o recorte de gênero e raça tem um impacto muito grande na vida desses domicílios no que se refere à IA e, assim, como se tem dito, a fome tem cor e gênero – no sentido de que a fome atinge mais mulheres e pessoas pretas e pardas.

Além disso, os domicílios que têm crianças e adolescentes sofrem com uma maior IA do que aqueles que não possuem. Ainda que a média nacional seja de 59,9%, nos domicílios com crianças de até quatro anos esse número salta para 71%. Em 63% dos domicílios com crianças entre cinco anos e adolescentes até 17 anos, há IA em algum nível. Outro indicador importante é que esta situação é impactada pela renda. As famílias que têm renda per capita de até R\$ 500,00 possuem grau muito maior de IA; já quando a renda média passa para R\$ 1 mil por pessoa, a percentual baixa para 26%.

A pesquisa mostra também uma mudança no perfil da alimentação brasileira, que se refere à restrição não somente em relação à quantidade dos alimentos consumidos, mas também à qualidade dos alimentos mais consumidos, como arroz, feijão, carne, verduras, hortaliças, tubérculos.

Portanto, a pesquisa sobre IA grave, que é a situação de fome entre todas as pessoas do domicílio, apresenta dados alarmantes, bem como a IA moderada pois, somados esses dois dados, ultrapassam 28%. Para a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO), se mais de 5% da população está em situação de IA grave, já é considerado um país com fome.

DADOS DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA EM 2021 NO BRASIL

Entretanto, segundo o Levantamento Sistemático de Produção Agrícola produzido pelo IBGE, em janeiro de 2021, a safra nacional de cereais, leguminosas e oleaginosas, alcançou 262,2 milhões de toneladas, 3,2% superior à obtida em 2020, que havia sido de 254,1 milhões de toneladas, representando um aumento de 8,1 milhões de toneladas. O arroz, o milho e a soja são os três principais produtos deste grupo que, somados, representam 93,4% da estimativa da produção e respondem por 87,8% da área a ser colhida.

O Brasil é o terceiro maior produtor de commodities agrícolas, com mais de 240 milhões de toneladas produzidas no ano de 2019, segundo a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos – ABIA, ficando atrás apenas da China e Estados Unidos da América, respectivamente. Ainda segundo dados da ABIA, o Brasil exportou commodities agrícolas para mais de 180 países, movimentando um equivalente a 34,1 bilhões de dólares no ano de 2019. A maior parte das exportações, 36,8% para países asiáticos, principalmente para a China. Na sequência das exportações, ficam a União Europeia com 18,8% e o Oriente Médio com 14,3%.

A ABIA informa também que o Brasil é o segundo maior exportador de alimentos industrializados em volume e o quinto em valor. Os maiores produtos da exportação alimentícia brasileira são produtos do agronegócio, ou seja, suco de laranja, carne bovina, café, óleo de soja, açúcar, carne de aves e produtos suínos.

Em contrapartida, segundo o último Censo Agropecuário do IBGE, realizado no ano de 2017, 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros vem da agricultura familiar. A agricultura familiar é amparada pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que define as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e os critérios para identificação desse público. Conforme a legislação, é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, possui área de até quatro módulos fiscais, mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família.

Conforme esse o último Censo Agropecuário (2017), os agricultores familiares têm participação significativa na produção dos alimentos que vão para a mesa dos brasileiros. Nas culturas permanentes, o segmento responde por 48% do valor da produção de café e banana; nas culturas temporárias, são responsáveis por 80% do valor de produção da mandioca, 69% do abacaxi e 42% da produção do feijão.

Diferente das grandes monoculturas de soja ou café, ou dos grandes pastos da pecuária do agronegócio, a agricultura familiar é diversa em produção alimentar, ou seja, cultiva mais de uma variedade de alimento simultaneamente. Já o agronegócio, engloba os maiores produtores do país e contribui com 61,7% da balança comercial do país e seu foco é a produção para exportação, ou seja, commodities agrícolas. Portanto, é a agricultura familiar quem produz o alimento para a população brasileira, ao contrário do agronegócio, que produz com a única finalidade de exportação.

RELAÇÃO ENTRE OS ÍNDICES DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL E A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

De um lado, a produção de alimentos pelo agronegócio brasileiro que, como já dissemos, tem seu foco na exportação, utilizando desta produção como *commodities*, (produtos de grande importância mundial, de origem primária e de alta comercialização) tem tido uma alta, apesar do cenário atual de pandemia, de outro, estamos vendo um crescimento da Insegurança Alimentar no país.

Vejam os números da balança comercial brasileira que teve superávit de US\$ 50,9 bilhões no ano de 2020. Este número foi superior ao ano de 2019, quando o superávit foi de US\$ 48 bilhões, segundo o Ministério da Economia. Mas, apesar disso, o Fundo Monetário Internacional -

FMI previa queda de 9,1% para o Produto Interno Bruto – PIB, do Brasil no ano de 2021. Apesar da alta na balança comercial, o país registrou uma baixa nas exportações de bens de alta complexidade, que vem em queda há alguns anos no país, o que acarreta numa baixa do PIB. Todos estes fatores, somados à falta de políticas públicas e de recursos do governo destinados a estimular o comércio interno de alimentos, tornam os produtos menos acessíveis à população local, trazendo o aumento da Insegurança Alimentar de volta ao cenário nacional.

A alta do dólar em relação à moeda nacional, o Real, que chegou à cotação de R\$ 5,55 reais por dólar, em uma sequência de altas da moeda internacional, que se segue desde o ano de 2019 no país, faz com que as exportações de alimentos no Brasil tenham crescido, pois fez com que o produto brasileiro ficasse muito barato para exportação, principalmente para a China, maior compradora de commodities agrícolas do Brasil.

Esses resultados trouxeram uma alta na balança econômica, mas tornaram os preços para o consumo interno mais alto, pela baixa na disponibilidade dos produtos que foram exportados. Isto afeta principalmente as populações mais vulneráveis e coloca a responsabilidade do fornecimento de alimentos para a agricultura familiar, que há muito vem sofrendo com a falta de incentivos do governo e com a diminuição de políticas públicas que estimulem a produção agrícola familiar.

O ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea e Diretor da FGV, Marcelo Neri, relatou em um vídeo, realizado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, e divulgado em 2020, sobre a agricultura no país que “...o morador do campo é mais pobre, produz alimentos, mas não ganha o suficiente para comprá-los... nosso país tem mais insegurança alimentar do que no mundo” (FGV, 2020, entrevista em vídeo).

Ainda segundo Neri, o Brasil já teve muitas políticas de ajuda aos pequenos agricultores familiares e essas perderam força nos últimos governos. Isso faz com que, além deles diminuírem a produção ou não comerem, traz a fome ao campo. As famílias que antes viviam nas áreas rurais acabam tendo que migrar ou para centros urbanos, em busca de oportunidades em cidades grandes, para morarem em regiões pobres, ou elas têm que se adequar e trabalhar para o grande agronegócio, que tem por foco lucrar o máximo possível, demonstrando a desvalorização crescente da agricultura familiar no contexto nacional.

Os números da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF (2017-2018) de que, na área rural do Brasil, a proporção de IA grave foi de 7,1% e, portanto, três pontos percentuais superiores ao verificado na área urbana, que teve um total de 4,1%, demonstra a discrepância que as áreas rurais, onde os produtores de agricultura familiar se encontram, foi a que mais cresceu, confirmando o que os pesquisadores e especialistas em economia nos sugeriram os cenários que afetam este contexto.

SEGURANÇA ALIMENTAR NO PAÍS NO CONTEXTO ATUAL. PANDEMIA E POLÍTICAS SOCIAIS

São inúmeros os fatores que colocam o Brasil na situação atual enfrentada na questão da Segurança Alimentar no contexto de pandemia. Como já citado anteriormente, na fala de Motta (2021), estes problemas têm que ser analisados considerando não apenas a pandemia como fator determinante, mas também o histórico da administração pública brasileira nos últimos anos, no que tange a estas questões. Amartya Sen, em seus estudos, ressalta que é essencial erradicar a fome como forma de promover o desenvolvimento e que o acesso à educação e saúde são fatores essenciais nesta busca por uma sociedade melhor.

O atual governo brasileiro relata ter aumentado o número de exportações de alimentos e ter estimulado o agronegócio, no entanto, enfrenta uma crise alimentar que já havia sido considerada como superada na história brasileira recente. Os esforços de governos anteriores em erradicar a miséria no país, durante os últimos 25 anos, foram revertidos, nos últimos cinco anos, aos percentuais anteriores.

Cada vez mais se produz alimentos para a exportação e cada vez menos os pequenos produtores rurais conseguem incentivos para produzir, o que eleva os preços dos produtos agrícolas para o consumidor final dentro do país, levando a uma baixa no consumo dos alimentos mais caros, substituindo-os por opções mais baratas, que geralmente são produtos industrializados de baixo valor nutricional como, pães, massas, biscoitos, etc. fator que também pode levar à IA.

Todos os níveis de IA causam impactos no metabolismo humano, podendo causar fadiga, desânimo, anemia e até a morte por inanição em casos extremos. No cenário atual, em que o Brasil enfrenta as consequências da má administração do governo federal em relação à pandemia, a IA se torna mais um fator de risco para que mais pessoas contraiam a Covid-19, pois a anemia torna as pessoas mais suscetíveis a contraírem doenças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Problemas estruturais e históricos na economia brasileira e o decrescente investimento, nos últimos anos, em políticas sociais que visem melhorar a condição de vida da população mais pobre, influenciam diretamente a situação atual do país em relação ao aumento da Segurança Alimentar e Nutricional. O cenário mundial de pandemia atinge diretamente a economia e a administração pública brasileira e as medidas tomadas por parte da administração pública em relação a essas questões têm sido insuficientes e ineficazes.

Os dados analisados no decorrer deste artigo nos levam a concluir que a atuação da União quanto aos fatores agravantes da Insegurança Alimentar no país deve ser revista, pois políticas sociais devem ser retomadas, novas políticas públicas devem ser formuladas e o incentivo ao pequeno produtor se faz fundamental para que o país possa desenvolver sistemas sólidos de produção alimentar de qualidade para a população. Dessa forma, poderemos alcançar uma situação em que a Insegurança Alimentar não seja uma preocupação tão alarmante no país, e que possamos garantir acesso a alimentos de qualidade para a população brasileira.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES). Código de financiamento 001.

REFERÊNCIAS

ABIA – Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. Relatório Anual de 2019. Projeto Gráfico e diagramação: (TRAME) Agência. Disponível em: https://www.abia.org.br/downloads/relatorioAnual_2020.pdf. Acesso em: maio de 2021.

BELIK, W. Desenvolvimento territorial e soberania alimentar. Segurança alimentar: produção agrícola e Desenvolvimento territorial. Campinas: Editora Alínea, 2010. Disponível em: [https://www.google.com/search?q=BELIK%2C+W.+Desenvolvimento+territorial+e+soberania+alimentar.+In.+ALMEIDA+FILHO%2C+N.+RAMOS%2C+P.\(orgs\).+Seguran%C3%A7a+alimentar%3A+produ%C3%A7%C3%A3o+agr%C3%ADcola+e+Desenvolvimento+territorial.+Campinas%3A+Editora+Al%C3%ADnea%2C+2010.&aq=BELIK%2C+W.+Desenvolvimento+territorial+e+soberania+alimentar.+In.+ALMEIDA++FILHO%2C+N.+RAMOS%2C+P.\(orgs\).+Seguran%C3%A7a+alimentar%3A+produ%C3%A7%C3%A3o+agr%C3%ADcola+e++Desenvolvimento+territorial.+Campinas%3A+Editora+Al%C3%ADnea%2C+2010.&aqs=chrome..69i57&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=BELIK%2C+W.+Desenvolvimento+territorial+e+soberania+alimentar.+In.+ALMEIDA+FILHO%2C+N.+RAMOS%2C+P.(orgs).+Seguran%C3%A7a+alimentar%3A+produ%C3%A7%C3%A3o+agr%C3%ADcola+e+Desenvolvimento+territorial.+Campinas%3A+Editora+Al%C3%ADnea%2C+2010.&aq=BELIK%2C+W.+Desenvolvimento+territorial+e+soberania+alimentar.+In.+ALMEIDA++FILHO%2C+N.+RAMOS%2C+P.(orgs).+Seguran%C3%A7a+alimentar%3A+produ%C3%A7%C3%A3o+agr%C3%ADcola+e++Desenvolvimento+territorial.+Campinas%3A+Editora+Al%C3%ADnea%2C+2010.&aqs=chrome..69i57&sourceid=chrome&ie=UTF-8). Acesso em: maio de 2021.

BRASIL. Lei n. 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: Seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 179, pág. 1-2, 18 set. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: maio de 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e combate à fome. Nota Técnica DA/SAGI/MDS nº 128/2010: Relatório da Oficina Técnica para análise da escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar. Brasília. SAGI/DA, 30/08/2010.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6o da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 25, pág.1-2, 5 de fevereiro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: maio de 2021.

BRASIL. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 164, pág. 6-8, 26 ago. 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: maio de 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Notícia: Superávit Comercial. Publicada em: 09/04/2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/superavit-comercial>. Acesso em: maio de 2021.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS - Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.ouvidoria.defensoriapublica.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao/declaracao.pdf>. Acesso em: maio de 2021.

EBIA - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 2014.15 Páginas. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/escala-brasileira-de-inseguranca-alimentar-ebia-analise-psicometrica-de-uma-dimensao-da-seguranca-alimentar-enutricional/#:~:text=alimentar%20e%20nutricional,Escala%20Brasileira%20de%20Inseguran%C3%A7a%20Alimentar%20E2%80%93%20EBIA%3A%20an%C3%A1lise%20psicom%C3%A9trica%20de%20uma,da%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20e%20Nutricional>. Acesso em: maio de 2021.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. Bate-papo FGV: Desigualdades Sociais e balanço da crise com Marcelo Neri. Vídeo. Disponível em: <https://portal.fgv.br/videos/desigualdades-sociais-e-balanco-crise-marcelo-neri>. Acesso em: maio de 2021.

GALINDO, Eryka; et al. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. Working Paper Series Food for Justice. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2017. Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: maio de 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 – POF. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204269/001109219.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: maio de 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores IBGE. Levantamento Sistemático da Produção Agrícola Estatística da Produção Agrícola. Janeiro 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2415/epag_2021_jan.pdf. Acesso em: maio de 2021.

KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. Ciência e Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Saúde Coletiva - Abrasco, vol. 16, n. 1, pág. 187-199, jan. 2011.

SEN, Amartya. Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation, 1981. Oxford: Clarendon Press. Pobreza e fomes: um ensaio sobre direitos e privações.

SEN, Amartya. Development as Freedom, 1999. Oxford: Oxford University Press. Desenvolvimento como Liberdade, traduzido em 2010.

VIGISAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, Rede PENSSAN, ISBN 978 65 87504 19 3, 2021.