

# Cinco fatores que aprofundam a fome no país

## Caminho de volta ao Mapa da Fome

Desde 2017, a ActionAid vem alertando: a soma das desigualdades da sociedade brasileira com o crescimento do desemprego e os cortes nos programas sociais apontavam para um preocupante aumento da fome no Brasil. Há seis anos, a ONU anunciava que o Brasil havia saído do Mapa da Fome. Mas esse alívio durou pouco, frente a uma condição tão degradante que insiste em castigar a vida de milhões de brasileiros e brasileiras.

Dados divulgados pelo IBGE em setembro de 2020, referentes aos anos de 2017/18, confirmaram nossa preocupação: 5% da população, algo acima de 10 milhões de pessoas, vivenciavam uma situação de insegurança alimentar grave no período, com a população rural, as regiões Norte e Nordeste, a população negra e mulheres sendo desigualmente mais afetadas. O Brasil retrocedeu 15 anos em 5, com mais de 84 milhões de pessoas enfrentando algum grau de insegurança alimentar em 2018. Número que tende a aumentar ainda mais diante dos impactos socioeconômicos do novo coronavírus.

Com a crise agravada pela pandemia, especialistas – como o ex-diretor-geral da FAO José Graziano da Silva – estimam que, em julho de 2020, os números de insegurança alimentar grave chegassem a 6,6% da população brasileira, com cerca de 15 milhões de pessoas passando fome. O retorno ao Mapa da Fome deixa de ser uma ameaça para se tornar uma realidade.

A causa desse regresso a um passado sombrio não se limita a um ou dois fatores, estando ligada a ao menos cinco dimensões que precisam urgentemente ser discutidas e enfrentadas de forma participativa e com seriedade, para que se evite o aprofundamento da fome e para que o país possa novamente superar esta condição. Não há como seguir fechando os olhos para tal realidade e admitindo a continuidade desse rumo.

### 1. Crescimento da extrema pobreza

Onde existe extrema pobreza, existe fome. Depois de o Brasil cumprir uma trajetória muito exitosa de redução da extrema pobreza, quando em 2014 chegamos ao mais baixo índice em nossa história, de 4,5% da população, até 2019 um total de quase 5 milhões de pessoas voltaram a essa condição de miserabilidade. A perda de postos de trabalho e a consequente queda na renda de milhões de famílias mostraram-se como determinantes principais.

As medidas empregadas pelos governantes para o enfrentamento da crise econômica não apresentaram os resultados prometidos. Aconteceu o contrário, com o agravamento da extrema pobreza e das desigualdades no país. Sem poder aquisitivo, reduz-se a alimentação, cai a qualidade dos alimentos e aumenta a insegurança alimentar.

“O crescimento da extrema pobreza e da desigualdade em 2018 não foi um acidente de percurso. Isso já ocorre desde 2016, quando se intensificaram medidas que atingem diretamente a população em maior vulnerabilidade, como o corte de investimentos sociais com a aprovação da Emenda Constitucional 95 e o aprofundamento da precarização do trabalho. Nesse contexto, mulheres e crianças são os mais afetados”, destaca o economista Francisco Menezes, analista de Políticas e Programas da ActionAid no Brasil.

Com a crise do novo coronavírus, a situação tende a se agravar. A estimativa do Banco Mundial é de que 14,7 milhões de pessoas estejam na extrema pobreza até o fim de 2020, ou 7% de nossa população.

Durante a pandemia, observamos na prática essa consequência nas comunidades em que trabalhamos, em territórios urbanos e rurais de 12 estados brasileiros. Um exemplo é o de Heliópolis, maior favela de São Paulo. Com apoio da ActionAid, nossa parceira UNAS, através do Observatório De Olho na Quebrada, desenvolveu uma série de pesquisas para dimensionar os impactos socioeconômicos da Covid-19 nas famílias que vivem na comunidade.

Entre abril e maio, em pesquisa realizada via formulário online, respeitando as orientações de isolamento social, 711 chefes de família que vivem em Heliópolis responderam sobre o impacto da pandemia sobre sua renda e segurança alimentar. Os números são alarmantes: pelo menos 68% das famílias de Heliópolis perderam alguma renda.

O impacto sobre a alimentação foi direto: 67% afirmaram que precisaram, pelo menos uma vez durante a pandemia, diminuir a quantidade de alimentos em suas refeições diárias. Outro dado que chama atenção é de que 42% das famílias estavam deixando de fazer uma das três refeições diárias, escolhendo ficar sem café da manhã, almoço ou jantar por falta de recursos para a compra de alimentos.

As informações coletadas na pesquisa direcionaram a atuação da UNAS durante esse período de crise, reforçando suas estratégias de proteção e assistência às famílias da comunidade. Com apoio da ActionAid e de diferentes financiadores, a UNAS promoveu uma campanha de arrecadação e distribuição de cestas básicas e itens de higiene, doando mais de 27 mil cestas em Heliópolis e nas comunidades do entorno, apenas entre março e julho.

## **2. Desmonte das políticas públicas de Segurança Alimentar**

Assim como inúmeras outras políticas foram esvaziadas nos últimos anos, todo um conjunto de programas e ações que foram construídos e implementados na área da segurança alimentar e nutricional nas últimas duas décadas sofreram drásticos cortes orçamentários. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Cisternas e o Programa de Restaurantes Populares, todos de ainda maior importância no atual quadro de fome da população mais vulnerável, têm na soma de seus orçamentos menos da metade daquilo que se estima necessário. O Programa Bolsa Família, por seu lado, acumulou uma fila de espera até o fim do primeiro semestre deste ano de 1,5 milhão de

famílias, que já estavam habilitadas para receberem essa transferência de renda. Ou seja, desmontou-se todo um sistema de proteção frente à fome dos mais pobres.

Nas comunidades em que atuamos, as políticas públicas como o PAA, o PNAE, as Cisternas e o Bolsa Família, representam vida, gerando renda e garantindo o direito a acesso a alimentos saudáveis e água potável, além da compra de produtos pelas famílias, desde materiais domésticos a escolares. O desmonte dessas políticas representa um descaso com as populações empobrecidas e um aumento da já escalar desigualdade, à medida que o acesso à alimentação saudável é um dos fatores cruciais na garantia de energia, de disposição e de imunidade a doenças. Enquanto o governo não se decide sobre um novo programa de transferência de renda, o Bolsa Família é a principal oportunidade para milhões de brasileiros e brasileiras de garantirem a economia doméstica, lares que são em sua maioria chefiados por mulheres.

Assim, nas cidades e no campo, o crescimento da pobreza e a ameaça da fome vão se fazendo presentes. Nas comunidades rurais em que atuamos, foram frequentes os relatos de que estoques de alimentos da agricultura familiar estavam se perdendo devido à impossibilidade de comercialização nas feiras e no PNAE diante do contexto da pandemia e da quase extinção do PAA, já antes da crise gerada pelo novo coronavírus. Situação que afetou fortemente a renda dos agricultores e agricultoras familiares, assim como dos povos e comunidades tradicionais.

Nesses programas, o governo compra alimentos dos produtores e produtoras para distribuição em hospitais, escolas públicas e para pessoas em situação de vulnerabilidade, ao mesmo tempo fortalecendo a agricultura familiar e vencendo a fome. Sem os grandes cortes orçamentários que ocorreram nos últimos anos, o PAA seria um programa com a capacidade de ligar a produção e o consumo local, no que chamamos de “circuitos curtos” – que é a venda direta do produtor ao consumidor ou a venda indireta através de um único intermediário –, o que é o ideal em termos da soberania e segurança alimentar.

Os R\$ 500 milhões liberados em abril como crédito extraordinário para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o enfrentamento da pandemia mostraram-se insuficientes. Até setembro, apenas R\$ 36,4 milhões teriam sido executados. Mesmo com o anúncio de um aporte extra de R\$ 72,9 milhões, os recursos disponibilizados pelo governo federal para o programa estão muito abaixo do valor entre R\$ 1 bi e R\$ 2 bi que consideramos adequado para rapidamente acionar esse programa com capacidade de fornecimento de alimentos, especialmente nesse momento de crise.

Para além da situação causada pela Covid-19, também identificamos que medidas de proteção social e econômica não foram efetivadas, embora diferentes organizações da sociedade civil organizada, movimentos sociais e parlamentares progressistas tenham se empenhado na aprovação do Projeto de Lei 14.048/20, vetado pelo presidente em agosto, que previa apoios para a produção da agricultura familiar com objetivo de gerar renda e garantir alimentos saudáveis, fortalecendo, assim, a luta contra a fome.

Nesse contexto, enquanto as políticas públicas são desmanteladas diante de nossos olhos, a situação da insegurança alimentar só não se tornou mais grave durante a pandemia por conta de

uma série de experiências protagonizadas pela sociedade civil organizada, por coletivos, grupos formais e informais, que buscam, por meio de ações em rede no campo e na cidade, proteger as populações mais empobrecidas e criar estratégias inspiradoras para garantir renda e alimento saudável a quem precisa.

Na região da Borborema, na Paraíba, com apoio da ActionAid e de uma rede de financiadores, nossos parceiros da AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia, articularam agricultoras e agricultores familiares, junto com grupos produtivos, Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs), Secretarias Municipais de Saúde e Assistência Social, e constituíram um verdadeiro sistema de compra da agricultura familiar, que envolveu 2.700 cestas de alimentos, movimentando mais de 50 toneladas de alimentos saudáveis, livres de transgênicos e agrotóxicos, distribuídos a famílias em situação de vulnerabilidade da região.

O desenho da ação, que se aproxima da execução do PAA, priorizou a compra de produtos das mulheres agricultoras, bolos, pães e uma diversidade de frutas da época, como o caju. Algumas dessas mulheres estavam vivendo pela primeira vez a experiência da venda de sua produção. Em momento de crise, que além de sanitária, é política, os territórios em suas ações coletivas vêm garantindo renda e alimentos a quem precisa.

Mesmo sabendo que essas iniciativas não substituem políticas públicas fortes, elas têm uma significativa importância. Também organização parceira da ActionAid, o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas Gerais distribuiu, em setembro, 200 cestas de alimentos provenientes da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais para famílias em situação de extrema vulnerabilidade da região.

A cesta de 26 kg, diversa em produtos, continha itens como mel, rapadura, frutas, legumes, feijão e produtos de higiene. No momento da entrega, as famílias ao receberem os alimentos estavam partilhando-os com vizinhos e parentes, dividindo o mínimo que haviam recebido. Esse relato traz um pouco dos inúmeros desafios da vida cotidiana que as populações mais empobrecidas estão vivenciando nesse momento, muitas delas, inclusive, que permanecem invisíveis aos olhos do poder público, sem receberem nem mesmo o Auxílio Emergencial.

### **3. Demolição da estrutura institucional**

Junto com o desmonte dos programas sociais, procedeu-se a demolição de uma estrutura institucional que foi muito importante para os avanços obtidos nos anos anteriores. Em 2016, extinguiu-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário e, no início de 2019, também foi extinto o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instância de participação social que fora, desde 2003, essencial não só no monitoramento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), mas uma força viva de criação de políticas públicas inovadoras, como o PAA e o Programa Cisternas. Nada se colocou no lugar, ficaram apenas os escombros de uma experiência que se tornara referência de participação social para o mundo todo.

Longe de ser uma questão apenas do âmbito político, essa fragilização da estrutura institucional é vivenciada diretamente – e de diferentes formas – nas comunidades. De um lado, percebemos o

enfraquecimento das políticas públicas, citadas no tópico anterior, como a compra de alimentos da agricultura familiar, que garantia tanto renda para as famílias agricultoras, quanto acesso à alimentação saudável por grande parte da população brasileira. De outro, identificamos um esvaziamento de participação social e política, o que acarreta um distanciamento cada vez maior entre a sociedade civil e o Estado.

“O Estado deixa de ser um aliado importante no fortalecimento e na valorização das práticas coletivas e dos territórios e, ao contrário, passa a valorizar relações privatistas que enfraquecem a dimensão de público antes atribuída aos alimentos ou a outros bens como a água e a terra”, explica Helena Lopes, assessora de Agroecologia e Justiça Climática da ActionAid.

Isso implica que, nos territórios ou na vida cotidiana, as organizações coletivas se deparam com o descaso do Estado e precisam muitas vezes construir ações para tentar reduzir o impacto da falta de políticas públicas abrangentes, como foi o caso, por exemplo, das milhares de cestas de alimentos básicos e saudáveis distribuídas por Organizações Não Governamentais e movimentos sociais durante a pandemia para populações em situação de vulnerabilidade, que contaram com financiamentos de diferentes fontes.

Nos seis primeiros meses da pandemia, a ActionAid apoiou 13 organizações parceiras na distribuição de 36.515 cestas de alimentos em 167 comunidades de sete estados (MA, PB, PE, BA, MG, RJ, SP). Dessas cestas, 15.270 foram provenientes da agricultura familiar, com alimentos comprados diretamente dos produtores.

"Sempre que olho para esses números, me lembro de uma fala da nossa parceira AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia, que destaca como era intenso o momento em que as mulheres chefes de famílias recebiam as cestas e percebiam todo o cuidado e afeto que cabia ali dentro, naqueles produtos, também preparados por mãos de mulheres agricultoras", ressalta Helena.

A demolição da estrutura institucional é sobre recursos, mas também revela a destruição da proteção social, do cuidado com as pessoas, sobretudo, com as mais empobrecidas – que são, em maioria, mulheres negras.

#### **4. Destruição dos meios de subsistência**

A devastação ambiental que atualmente sofre o Brasil e o negacionismo frente ao problema climático têm direta relação com a fome. No bioma do Cerrado, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, foram desmatados 28,40 milhões de hectares de cerrados entre 2001 e 2019. Os dados do Instituto revelam também que, em 2020, a Amazônia é o bioma mais afetado pelas queimadas, tendo registrado desde janeiro mais de 60 mil focos. A destruição da biodiversidade envolve diretamente a perda de culturas alimentares tradicionais, absolutamente essenciais para o sustento e autoconsumo de uma vasta proporção da nossa população, sobretudo, daquela com menor poder aquisitivo.

Agricultores e agricultoras familiares, povos e comunidades tradicionais têm desenvolvido, ao longo de gerações, práticas produtivas que se dão pela conexão com a biodiversidade, numa relação entre o fazer agrícola e a ecologia dos lugares. Os princípios da agroecologia combinam produção de alimentos saudáveis com conhecimentos tradicionais, práticas agrícolas que acontecem alinhadas ao ciclo da natureza, à chegada das chuvas, à cheia dos rios e à vazante, à sazonalidade dos cultivos. Elementos esses que, combinados, são fundamentais para que se possa plantar, colher, se alimentar e comercializar a produção, além da garantia de um contínuo enriquecimento da biodiversidade.

Apesar da resistência e resiliência empenhada por esses sujeitos, suas práticas são fortemente impactadas pelas mudanças climáticas e pelo descaso com as políticas ambientais, que acarretam, inclusive, mudanças irreversíveis, como o desaparecimento de espécies.

Na região semiárida do Brasil, por exemplo, o volume das chuvas do último ano foi crucial para que a situação da fome não se tornasse ainda mais grave durante a pandemia. Depois de um período prolongado de seca, o último ano foi considerado “bom” em termos de quantidade de chuva em uma grande parte do Semiárido.

Para a nossa organização parceira Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas, uma das possibilidades de enfrentamento da pandemia da Covid-19 no território de atuação só foi possível pelo fato do último verão ter sido chuvoso, o que permitiu o cultivo e o estoque da produção, garantindo o autoabastecimento e a segurança alimentar das famílias. Contudo, o cenário agora é incerto, pois temem pelo próximo ciclo de chuvas e pela ausência de políticas públicas que antes asseguravam a renda em caso de perda de produção, como é o caso do Seguro Safra.

Ao lado disso, vêm aumentando a contaminação das águas, o assoreamento dos cursos hídricos e o barramento de rios e águas, inviabilizando a pesca artesanal que é garantia de sustento de milhares de famílias e de consumo de alimentos de alto valor nutricional.

Da nossa parceria Centro das Mulheres do Cabo (CMC), em Pernambuco, recebemos o relato da expulsão de mais de cem famílias de seus territórios tradicionais nos últimos anos, devido à instalação de grandes empreendimentos na região do Complexo Industrial Portuário de Suape, no Litoral Sul pernambucano.

Separadas de seus territórios e ainda diante das consequências de um cenário de contaminação profundo devido ao derramamento de óleo de 2019, essas famílias de marisqueiras e pescadores artesanais viram sua situação se agravar ainda mais com a pandemia, tornando o acesso à alimentação um desafio diário para pessoas que viviam e se alimentavam da sua relação com os mangues e áreas estuarinas.

Por trás de uma série de medidas que são tomadas e que atingem fortemente o meio ambiente, aparece a lógica da mercantilização da natureza e do alimento, em detrimento de tomá-lo como um direito, tal como está assegurado na Constituição. A fome cobra seu preço, sobretudo porque a destruição dos meios de subsistência acarreta a impossibilidade de produzir alimentos, de alimentar a família, de gerar renda e de viver das populações rurais e camponesas.

Alimento saudável, porém, não começa e nem acaba no meio rural. É um conector entre campo e cidade. Relação que reitera a importância da defesa e do fortalecimento da agricultura familiar, assim como outros povos e comunidades tradicionais, constantemente ameaçados pela destruição dos biomas e de seus modos de vida e que entre tamanhos desafios têm garantido comida no prato.

Produzir alimentos saudáveis, garantir a segurança alimentar das populações mais pobres e conservar a biodiversidade, por meio de manejos adequados, do uso de sementes crioulas, dos conhecimentos geracionais sobre solos e uso da água não dizem respeito somente à agricultura, mas sobretudo nos aponta para nossa vitalidade enquanto sociedade.

## **5. Alta dos preços de alimentos básicos e redução do auxílio emergencial**

Apesar de não poder ser apontada como única responsável por um cenário desastroso, a pandemia trouxe desafios ainda maiores para quem a cada dia sofre a ameaça da fome. Segundo a PNAD Covid-19, no final de julho, 41 milhões de pessoas estavam sem emprego no Brasil. É fato que o chamado Auxílio Emergencial aprovado no Congresso Nacional evitou efeitos ainda mais extremos em relação à fome e à crise sanitária. Na última prorrogação dessa medida, o governo reduziu o valor do repasse à metade. Face a esta situação, preocupa a combinação de dois fatores que poderão muito proximamente provocar um fortíssimo agravamento no quadro de insegurança alimentar no país: a alta dos preços de alimentos e o corte no valor do auxílio emergencial, que terminará em dezembro.

Em junho, o economista e assessor de Políticas e Programas da ActionAid Francisco Menezes já fazia um alerta sobre as possíveis consequências do descuido dos últimos governos na formação de estoques públicos de alimentação, como o desmonte da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e da Política de Garantia de Preços Mínimos, ressaltando a possibilidade de haver alta dos preços de alimentos, especialmente de arroz e feijão, dados a imprevisibilidade do mercado externo e o abandono da política de formação de estoques de alimentos básicos.

Nosso alerta se confirmou. A divulgação do último Índice de Preços ao Consumidor - Classe 1 (IPC-C1), que mede a inflação em produtos e serviços para famílias entre um e 2,5 salários mínimos, apontou um aumento de 0,89% em setembro. A alta, nos últimos 12 meses, é de 4,54%. Os saltos de inflação mais representativos foram justamente do arroz e feijão, que pularam de 1,02% para 10,64% em apenas um mês.

Com a alta dos preços dos alimentos e a queda do poder aquisitivo da população – já agravada com a redução do auxílio emergencial para R\$ 300 em setembro –, as famílias tendem a recorrer a alimentos mais baratos, caloricamente mais densos e pobres nutricionalmente. Ou seja, é possível afirmar que brasileiras e brasileiros já estão consumindo, em termos nutricionais, alimentos piores.

Mais uma vez, são os esforços da sociedade civil que têm se sobressaído para tentar minimizar esses impactos e garantir o acesso a comida de verdade para as famílias mais vulneráveis. No sertão da Bahia, nossos parceiros e parceiras do Movimento de Organização Comunitária (MOC) investiram na compra de produtos agroecológicos da agricultura familiar – como feijão, farinha, café e fubá – para a distribuição de cestas básicas para 833 famílias em dez municípios.

A ação movimentou a economia solidária na região, pois além de beneficiar os agricultores familiares da agroecologia, os itens da cesta básica que não eram produzidos no local foram comprados de mercadinhos e pequenos estabelecimentos tradicionais das comunidades, em vez de grandes redes de supermercados.

## **Para vencer a fome, é preciso reagir**

Em mais de 20 anos atuando no combate à fome e à pobreza no Brasil, a ActionAid vem trabalhando lado a lado com organizações locais por todo o país, apoiando iniciativas diversas, acompanhando retrocessos e avanços, e participando intensamente dos debates públicos sobre o acesso da população aos seus direitos básicos para a vida digna. Um desses direitos universais é o acesso à alimentação segura e de qualidade. Acreditamos, por experiência nos territórios, que é possível transformar realidades com base na potência das comunidades Brasil afora. São muitos os exemplos que nos fazem pensar: e se o Estado apoiasse de forma efetiva e se propusesse a aprender e fazer junto com essas organizações? Já vimos na prática esse encontro dar certo e gerar grandes avanços.

Para a construção de um desenvolvimento inclusivo e com políticas de segurança alimentar e nutricional efetivas e com suporte orçamentário suficiente, diversas esferas da sociedade precisam se engajar nesse objetivo. Esse engajamento se torna crucial diante dos impactos socioeconômicos do novo coronavírus.

Durante a pandemia, especialmente, temos acompanhado inúmeras ações, além das já mencionadas nesta nota, desenvolvidas por organizações parceiras, e o quanto as comunidades locais têm respostas inteligentes para os problemas que enfrentam, especialmente quanto à fome e à insegurança alimentar.

É fundamental, portanto, frear tantos retrocessos também aqui relatados e defender um espaço inclusivo, em que iniciativas tão potentes possam ganhar escala. É preciso retomar e fortalecer mecanismos de proteção social comprovadamente eficazes, especialmente diante da dura realidade da economia no durante e pós-pandemia.

### **Diante desse cenário, nos concentramos especialmente em quatro recomendações:**

- **Revogação da Emenda Constitucional 95**, pois acreditamos que o equilíbrio fiscal não deve ser feito à custa dos mais vulneráveis, e é isso que temos visto acontecer nos últimos anos, com graves consequências em diversos aspectos, como saúde e segurança alimentar.



- **Implementação de uma Renda Básica permanente**, pois os impactos da pandemia confirmam a urgência da implementação de uma renda básica que preserve de forma irredutível o sistema de proteção social já instituído, com capacidade para amenizar a situação de pobreza e desigualdade social que impera no país e relega milhões de seus habitantes à situação de fome e de outros graus de insegurança alimentar.
- **Fortalecer e garantir as Políticas Públicas**, que por diferentes caminhos têm garantido a segurança alimentar e nutricional da população brasileira, sobretudo, das parcelas em maior vulnerabilidade, seja gerando renda e garantindo alimentação saudável e acesso a água potável, como é o caso do PAA, do PNAE e do Programa Cisternas ou garantindo proteção social como é o caso do Bolsa Família.
- **Implementar sistema tributário progressivo com mais impostos sobre renda e patrimônio**, como: Impostos sobre grandes fortunas – IGF; Imposto sobre o sistema financeiro – IOF; Sobre a distribuição lucros e dividendos; Fim dos privilégios fiscais, de incentivos, isenções e benefícios tributários ineficientes.

Acreditamos que a tragédia que agora ocorre, paradoxalmente, oferece ao país uma revisão de planos equivocados que nos colocam novamente diante do Mapa da Fome.

“Não há outra saída, senão a flexibilização de princípios ideológicos que se mantidos farão o país trilhar caminhos que afetam gravemente nossa soberania e a construção de um país mais justo”, conclui Francisco Menezes.