

Insegurança alimentar no Brasil em tempos de pandemia

por **Marco Antonio Teixeira** | marco.teixeira@fu-berlin.de

Renata Motta | renata.motta@fu-berlin.de

Eryka Galindo | e.silva.galindo@fu-berlin.de

Universidade Livre de Berlim

O Brasil do século XXI tinha surpreendido o mundo com um programa político robusto para enfrentar uma das piores expressões das desigualdades sociais: a fome. Em tempos de pandemia da COVID-19, o tema da fome e da segurança alimentar (SA) voltou a dominar o debate público brasileiro, seja por meio de cenas que se tornaram menos comuns desde o início do século, como a distribuição de cestas básicas e marmitas, seja por meio de novos dados de pesquisa sobre o assunto. Estimativas da Organização das Nações Unidas (ONU), divulgadas em junho de 2020, sugeriam que até o final de 2020 mais de 130 milhões de novas pessoas, em todo mundo, poderiam estar em situação de insegurança alimentar (ONU, 2020). No mesmo período, diversos movimentos sociais do Brasil denunciavam que a fome, que crescia no país antes mesmo da pandemia, estava se agravando. Em setembro de 2020, os resultados Pesquisa de Orçamento Familiar 2017–2018, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), confirmaram que a insegurança alimentar havia aumentado no Brasil de 22,6%, em 2013, para 36,4%, em 2017–2018 (IBGE 2020). Tratava-se de um cenário preocupante, sobretudo em meio a incertezas com relação às políticas públicas de enfrentamento à pandemia, em um contexto no qual o governo brasileiro adotou uma postura negacionista e anti-científica, um discurso de austeridade fiscal anti-welfare, e cortes orçamentários, bem como mudanças políticas na condução do censo demográfico e demais pesquisas oficiais, realizadas pelo IBGE.

Diante deste cenário, realizamos uma pesquisa para avaliar, entre outros aspectos, os efeitos da pandemia na alimentação e na situação de segurança alimentar no país. A pesquisa *survey* representativa da opinião pública brasileira foi realizada entre os dias 21 de novembro e 19 de dezembro de 2020, com base em coletas telefônicas, para respeitarmos o distanciamento social. Entrevistamos 2.004 pessoas em todo o território nacional, em áreas urbanas e rurais. A pesquisa tem um intervalo de confiança de 95% e uma margem de erro de 2,19 pontos percentuais. O *survey* foi organizado em parceria com pesquisadores(as) do Grupo de Estudos, Pesquisas e Práticas em Ambiente Alimentar e Saúde (GEPPAAS) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). A coleta de dados foi realizada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados (IBPAD).

A inovação da pesquisa consistiu na utilização de duas metodologias consagradas no Brasil, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) e o Sistema de Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico, o Vigitel, que medem e analisam, respectivamente, a situação de insegurança alimentar (IA) e o perfil do consumo de alimentos saudáveis e não saudáveis. Assim, foi possível gerar análises que combinam estas duas métricas, o que permite interpretar o fenômeno da segurança alimentar articulado à dimensão do acesso e consumo de alimentos.

Descobrimos que a maioria dos domicílios brasileiros (59,4%) está em situação de insegurança alimentar (IA), que é quando há redução, preocupação ou incerteza quanto ao acesso regular e permanente aos alimentos, em quantidade e qualidade adequadas. Sua expressão mais grave se configura em uma experiência de fome, situação vivenciada por 15,0% dos domicílios do país (Galindo et al. 2021). Os dados refletem o período entre agosto e dezembro de 2020. Mas a IA não afeta os grupos sociais da mesma maneira. Os domicílios onde um dos responsáveis se identifica como de raça ou cor branca, sexo masculino, com renda per capita mensal acima de mil reais, situados nas áreas urbanas, e nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste se encontram muito menos propensos à situação de IA do que aqueles chefiados por uma única pessoa que se identifica como de raça ou cor parda ou preta, do sexo feminino, com renda per capita inferior a mil reais e situados nas áreas rurais e nas regiões Norte e Nordeste. Trata-se de um retrato das desigualdades brasileiras expressas na alimentação.

Porém, como anunciado, fomos além e perguntamos à população brasileira seu comportamento de consumo antes e depois da pandemia. Descobrimos que, mesmo antes da pandemia, os domicílios em situação de IA já consumiam de forma irregular (menos de 5 vezes na semana) alimentos saudáveis, tais como carnes (72,6%), hortaliças e legumes (67,2%) e frutas (66,5%). Essa situação se agravou após a pandemia, quando houve uma significativa redução no consumo de alimentos importantes, como o grupo de carnes, que sofreu diminuição entre 44% dos domicílios entrevistados. Este percentual é muito mais elevado entre os domicílios em situação de IA, que tiveram uma redução de mais de 85,0% no consumo de alimentos saudáveis.

Como o país que saiu do Mapa da Fome da ONU em 2014 apresenta 59,4% dos domicílios em insegurança alimentar em 2020? Embora os nossos dados sejam um retrato do período da pandemia da COVID-19, já havia evidências de aumento da IA no país, revertendo feitos históricos da primeira década deste século.

Há múltiplas razões para isso. Em primeiro lugar, podemos associar a dificuldade e restrição de acesso aos alimentos à diminuição da renda, a principal determinante da insegurança alimentar. Nos últimos cinco anos, o Brasil tem passado por uma crise econômica, com aumento do desemprego, a desvalorização do salário mínimo e o aumento da inflação, sobretudo dos alimentos. A pandemia de COVID-19 agrava este quadro e, portanto, não havia como esperar resultados melhores.

Em segundo lugar, a agenda política, que na década anterior havia priorizado o combate à fome, se converteu em uma agenda intensa da austeridade a partir de 2016. É importante enfatizar que, embora o Brasil tenha se destacado internacionalmente pelo êxito do programa de transferência de renda (*cash transfer*), Bolsa Família, no combate à pobreza extrema, um processo de mudança estrutural vinha beneficiando uma parcela bem maior da população, devido ao aumento do emprego formal e da renda do trabalho. Este ciclo foi interrompido com o impeachment do governo da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, embora já em seu governo havia sinais de austeridade como reação à crise econômica que se iniciava. De uma política continuada de valorização real do salário-mínimo, isto é, de aumento consistente da renda dos trabalhadores acima da inflação, e expansão do sistema nacional de seguridade social, cujos benefícios são atrelados ao valor do salário mínimo, passou-se a uma política de flexibilização dos direitos trabalhistas, redução dos gastos públicos com políticas sociais e perda do poder de compra do salário-mínimo. Em dezembro de 2016, a Emenda Constitucional 95 instituiu um novo regime fiscal para os próximos 20 anos, e ficou conhecida como “emenda do teto de gastos”, pois instituiu uma limitação de gastos e investimentos públicos, especialmente naqueles de natureza social, até 2036.

Finalmente, do lado da produção de alimentos e de sua distribuição, observamos desde 2016 o desmantelamento das políticas públicas de promoção da agricultura familiar, com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016) e o sucateamento dos PAA (Programa Nacional

de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). Em 2019, o governo nacional fechou os canais de diálogo com a sociedade civil organizada, e optou por ignorar o acúmulo de décadas de aprendizado na promoção do direito à alimentação: extinguiu o Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e deixou de convocar a sociedade civil por meio da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em contrapartida, as políticas de incentivo ao modelo agroexportador de commodities têm se intensificado, sem mediações sobre seu impacto na oferta nacional de alimentos: o plantio de soja segue avançando sem barreiras, substituindo o plantio de arroz e feijão, que compõem o cerne da cultura alimentar brasileira; o aumento da exportação e o desmonte das políticas de formação de estoque nacional têm afetado o suprimento interno de itens básicos, como o arroz e o óleo de soja, contribuindo para a inflação do preço de alimentos. A priorização da exportação de commodities agrícolas se evidencia em dados: o Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio teve uma expansão recorde de 24,31% em 2020, de acordo com dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea) da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo (Esalq/USP) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)¹. Este cálculo do PIB inclui o movimento de toda a cadeia do setor: produção dentro da porteira, insumos, agroindústria e serviços. O agronegócio é quem ocupa a maior extensão de terras destinadas à atividade agropecuária (77%), de acordo com dados do Censo Agropecuário 2017, o último realizado no país pelo IBGE². Ou seja, há uma forte concentração fundiária no setor do agronegócio brasileiro, que prioriza a produção de commodities agrícolas para o mercado internacional. Por outro lado, a agricultura familiar, que ocupa uma parcela bem menor de terras, representa 77% dos estabelecimentos agrícolas e é responsável por parcelas expressivas

da oferta de alimentos importantes para a dieta da população, como 11% da produção de arroz, 42% do feijão preto, 80% da mandioca, 73% do pimentão e 47% do tomate (Aquino e Schneider 2021).

Enquanto muitos países no mundo buscavam reforçar seus estoques internos de matérias-primas e alimentos, o Estado brasileiro manteve a prioridade de promoção do modelo agroexportador, sem oferecer uma contrapartida robusta para a produção da agricultura familiar, setor responsável pela maioria da produção agrícola alimentar. Com isso, o Brasil reforçou seu papel, e por sua vez da América Latina, no cenário político-econômico global como fornecedor de produtos primários, com alto custo socioambiental para a região. O crescimento da fome e a destruição de biomas, como o Amazônia, são exemplos tristes desse processo. Os dados de insegurança alimentar crescente, em que pese o aumento da produção agroexportadora, fornecem renovadas evidências para desconstruir o discurso falacioso disseminado por atores políticos e econômicos de que o Brasil, por meio do agronegócio e a produção de grãos, alimenta o mundo. Tal produção, como se vê, não se reverbera em acesso a alimentos nem no próprio país. Ademais, trata-se de um modelo de produção que está na origem da emergência de novos vírus, como o SarsCov-2, que são provocados, entre outros fatores, pela exploração dos bens da natureza, intensificação do modelo de produção agroextrativista e ampliação da demanda por proteína animal (Abrasco 2021).

A insegurança alimentar só não foi ainda maior devido ao Auxílio Emergencial (AE), medida voltada à garantia de renda mínima aos brasileiros(as) em situação mais vulnerável no contexto da pandemia. Embora implementado pelo governo federal, não foi iniciativa deste. Sua aprovação foi resultado de uma complexa coalizão de forças políticas, que incluem as mobilizações de movimentos e organizações em torno de

¹ Disponível em “PIB do Agronegócio Brasileiro”, <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx> (acesso em 26 de agosto de 2021).

² Juca Guimarães, “Maior concentração de terras revelada pelo Censo Agropecuário incentiva desmatamento e conflitos”, Repórter Brasil, 19 de novembro de 2019, <https://reporterbrasil.org.br/2019/11/major-concentracao-de-terras-revelada-pelo-censo-agropecuario-incentiva-desmatamento-e-conflitos/>.

propostas para atenuar os efeitos da pandemia sobre a população brasileira, especialmente, a mais vulnerável. O referido benefício pagou parcelas mensais de R\$ 600,00 (ou R\$ 1,200 mil por mês às mães chefes de família) de abril a setembro de 2020, e metade desse valor (R\$ 300,00) de outubro a dezembro³. Nossa pesquisa apontou que 63,0% dos entrevistados(as) que receberam Auxílio Emergencial disseram usá-lo para comprar comida. Com isso, parece haver uma correlação importante entre o Auxílio Emergencial e o combate a fome, já que ele funcionou com uma política de renda básica. Sem o auxílio ou com um auxílio sob valores mais baixos, é possível inferir que essa situação piore ainda mais.

Este triste retrato mostra que estamos vivendo a ruptura de consensos societários construídos desde a redemocratização do país. A década de 80 marcou o pacto nacional pela democracia como melhor forma de governo. Na década de 90, iniciou-se a construção de um consenso nacional pela superação de formas cruéis de desigualdades sociais, como a fome. De uma abordagem assistencialista e emergencial, na década de 90, o país optou, no começo do século, por uma agenda política de promoção do direito humano à alimentação adequada. A caridade e a doação de cestas básicas foram progressivamente substituídas por uma abordagem multidimensional da questão, abarcando o incentivo à produção de alimentos pela agricultura familiar, políticas de alimentação escolar e distribuição de renda e a estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, pautadas pelo diálogo e participação da sociedade civil organizada. Assim como a gestão política federal da pandemia da COVID-19 optou por desconsiderar décadas de acúmulo institucional e conhecimento do Ministério da Saúde, do SUS e de sanitaristas, o governo federal também desmantelou o arcabouço institucional construído nas últimas décadas para a promoção do direito à alimentação adequada.

Como nos ensinou Josué de Castro, a fome é uma opção política, e seu combate passa não só pela quantidade de alimentos produzidos, mas por políticas de superação das desigualdades socioeconômicas, que atuem sobre a distribuição de renda e de terras e favoreçam o acesso a alimentos saudáveis por todos. Por isso, o enfrentamento à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional são, antes de tudo, opções políticas. A pandemia da COVID-19 tem acentuado as desigualdades múltiplas da sociedade brasileira, inclusive as desigualdades alimentares, e tem mostrado como as escolhas políticas da sociedade brasileira nos últimos anos têm ajudado a aprofundá-las. Um fenômeno global, a pandemia da COVID-19 não atinge as pessoas igualmente. As desigualdades alimentares revelam isso.

Sobre os Autores

Marco Antonio Teixeira é sociólogo, coordenador científico do grupo de pesquisa “Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia”, com sede no Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Livre de Berlim (FU Berlim) e financiado pelo BMBF (Ministério Federal de Educação e Pesquisa da Alemanha), e pesquisador de pós-doutorado do Instituto Latino-Americano na FU Berlim.

Renata Motta é socióloga, líder do grupo de pesquisa “Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia”, com sede no Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Livre de Berlim e financiado pelo BMBF (Ministério Federal de Educação e Pesquisa da Alemanha), e professora de sociologia do Instituto de Estudos Latino-Americanos na FU Berlim.

Eryka Galindo é historiadora, pesquisadora de doutorado do grupo de pesquisa “Alimento para Justiça: Poder, Política e Desigualdades Alimentares na Bioeconomia”, com sede no Instituto de Estudos Latino-Americanos da

³ O AE voltou a ser pago a partir de maio de 2021, com vigência de quatro meses e valor que varia entre R\$ 150,00 e R\$ 375,00, de acordo com a composição da família.

Universidade Livre de Berlim e financiado pelo BMBF (Ministério Federal de Educação e Pesquisa da Alemanha).

Referências

Abrasco (Associação Brasileira de Saúde Coletiva). 2021. *Agronegócio e pandemia no Brasil: uma sindemia está agravando a pandemia de COVID-19?* https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2021/05/Agronegocio_-_ABrasco-IPEN.pdf.

Aquino, Joacir Rufino de, e Sergio Schneider. 2021. "O papel da agricultura familiar na superação da crise atual". *Portal Brasil Debate*, 27 abril. <https://gazetasantacandida.blogspot.com/2021/04/o-papel-da-agricultura-familiar-na.html>.

Galindo, Eryka, Marco Antonio Teixeira, Melissa De Araújo, Renata Motta, Milene Pessoa, Larissa Mendes, Lúcio Renno. 2021. *Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil*. Food for Justice Working Paper Series, no. 4. Freie Universität Berlin, Institute for Latin American Studies. <https://doi.org/10.17169/refubium-29554>.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2020. *Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018: Análise da segurança alimentar no Brasil*. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>

ONU (Organização das Nações Unidas). 2020. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition*. United Nations Sustainable Development Group, June 2020. <http://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1287907/>. //