

## Para tirar o Brasil do Mapa da Fome: A retomada das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional



Lilian Rahal



Erick Brigante Del Porto



Márcia Muchagata

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional, Combate à Fome, Sociedade Civil, Intersetorialidade das Políticas.

**A**s políticas públicas de segurança alimentar e nutricional estão sendo retomadas em um momento em se fazem necessárias mais do que nunca. A experiência brasileira nesse campo é um exemplo para o mundo até mesmo no seu desmonte: ela nos ensina que não podemos descuidar da pobreza e da fome jamais. Anos de orçamentos reduzidos, desmobilização de equipes e perda de centralidade estratégica comprometeram um trabalho árduo, de mais de 35 anos, e nos trouxeram de volta ao Mapa da Fome das Nações Unidas, de onde o país tinha saído entre 2015 e 2018. Houve um rápido desmantelamento de um trabalho iniciado com a Constituição de 1988, quando um conjunto de políticas de proteção social começou a ser posto em prática e que fez do Brasil um celeiro de iniciativas bem-sucedidas de combate à fome e à pobreza, com ativa participação da sociedade civil. O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, o Consea, é um símbolo desta luta. Criado em 1993, foi duas vezes extinto, mas mesmo durante esses hiatos, a sociedade civil permaneceu atuante. Se hoje sabemos quem são e onde estão as 33 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar é graças à Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PenSSAN), formada por pesquisadores, educadores e extensionistas, que organizou dois Inquéritos Nacionais sobre Insegurança Alimentar no contexto da Covid-19 no Brasil.

Nos anos 2000, o esforço do Estado Brasileiro traduzido em programas como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Cisternas, e o aumento de recursos para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), apenas para citar alguns, associado a um período de crescimento econômico, à política de valorização do salário-mínimo, expansão do emprego formal e elevação da renda, dos mais pobres, fez com que a fome fosse reduzida a níveis residuais.

Por isso, a volta da fome em larga escala constatada após 2018 não se explica apenas pelos efeitos da grave crise econômica do período. Medidas como as que implicaram em mudanças na estrutura de gastos do governo federal e, portanto, no financiamento das políticas públicas, como a Emenda Constitucional 95, o chamado “Teto de Gastos”, passaram a comprimir as despesas orçamentárias discricionárias (e também as obrigatórias) em diferentes áreas. A falta de prioridade

acoplada às inúmeras consequências da pandemia de Covid-19 fez com que a situação de insegurança alimentar fosse bastante agravada.

O Estado e a sociedade brasileira são capazes de tirar novamente o Brasil do Mapa da Fome. Esses atores reúnem hoje experiência, recursos, capacidades e, principalmente, compromisso político. No entanto, o cenário atual apresenta um conjunto de velhos e novos desafios. Os sistemas alimentares estão sendo severamente impactados pelas mudanças climáticas e precisam ser repensados, já que os modos de produção, abastecimento e consumo vigentes trazem danos sociais, ambientais e privilegiam o consumo de ultraprocessados. Esse sistema alimentar tem funcionado de tal forma que junto com a fome vivemos uma epidemia de obesidade: a prevalência de excesso de peso aumentou de 42,6% em 2006 para 55,4% em 2019, levando ao risco de doenças crônicas não transmissíveis (diabetes, hipertensão, obesidade, entre outras), com grandes impactos para a qualidade de vida da população e para o Sistema Único de Saúde (SUS).

Outro aspecto a ser considerado é que o aumento da produção de alimentos no Brasil se dá sobretudo entre as commodities. A área plantada de milho, soja e cana de açúcar tem crescido continuamente, enquanto a produção de arroz e feijão se reduz e a produção de frutas e legumes permanece quase estagnada. Um conjunto de incentivos apoiam a produção dessas commodities, tais como desonerações ao longo das cadeias produtivas e a implantação de logística de armazenamento e transporte. Estes mesmos mecanismos não estão presentes da mesma forma para os alimentos básicos ou para os produtos da sociobiodiversidade.

A alta da inflação dos alimentos nos últimos anos, em nível internacional, por razões estruturais ou de conjuntura, como as guerras na Ucrânia e no Oriente Médio, parece ter arrefecido no Brasil em 2023. Ainda assim, segue merecendo nossa atenção.

Por fim, um desafio importantíssimo é que, embora alguns orçamentos, como o do PAA e do Programa Cisternas, tenham sido parcialmente recompostos para 2023, no âmbito da PEC da Transição, o novo marco fiscal dificilmente poderá prover o mesmo volume de recursos que estiveram disponíveis para essas e outras políticas nos mesmos patamares crescentes do período de 2003 a 2014. Assim, para além dos orçamentos é fundamental promover avanços, sinergias e novos arranjos para os sistemas alimentares do Brasil, aperfeiçoando tudo aquilo que se relaciona com a maneira de produzir, distribuir, comercializar e consumir alimentos.

Os programas desarticulados entre 2016 e 2022 foram retomados, agora mais atentos à necessidade de alcançar certos públicos, como mulheres, povos indígenas e população em situação de rua. O PAA, por exemplo, tem maior foco nos agricultores mais pobres e, no mínimo, paridade na participação de mulheres, além de destinar parte dos alimentos adquiridos para equipamentos como as cozinhas solidárias. Em 2023 foram lançados o PAA indígena e o PAA Quilombola, onde os produtos adquiridos de organizações destes grupos são destinados a equipamentos sociais localizados ou que atendam estas comunidades.

As questões de acesso à água se tornaram emergentes. Além de buscar a universalização do acesso à água para consumo no Semiárido e avançar para outras regiões como a Amazônia, é necessário ampliar a atuação do Programa Cisternas em sua vertente produtiva, de segunda água, em articulação com as atividades de assistência técnica e de fomento, com recursos para implementação de projetos produtivos. Neste sentido, também é importante a retomada do Programa de Fomento às Atividades Produtivas

Rurais, que apoia a estruturação produtiva das famílias rurais mais pobres, recuperando a capacidade do Estado de contratar assistência técnica, reajustando os valores dos recursos não reembolsáveis destinados às famílias para investimentos produtivos e realização de novas parcerias para a expansão do programa. Em uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), foi lançado, em setembro de 2023, o Programa Quintais Produtivos, que articula os recursos do fomento, cisternas e assistência técnica e é voltado especificamente para mulheres inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais.

Como a fome tem múltiplas causas, só pode ser tratada de forma intersetorial. Tanto o primeiro governo Lula (2003-2006), como o primeiro governo Dilma (2011-2014) lançaram planos intersetoriais de combate à fome e à pobreza, respectivamente o Fome Zero e o Brasil sem Miséria. Em agosto de 2023 foi lançado o Brasil sem Fome, gestado no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), com ações de combate à fome e à pobreza envolvendo 24 ministérios. Caravanas por um Brasil sem Fome vêm sendo realizadas pelo país para ampliar a mobilização da sociedade civil.

Entre outras novidades, está o estabelecimento de ações coordenadas entre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para identificar pessoas em desnutrição e encaminhá-las para outros serviços para acompanhamento e garantia de acesso a alimentos, por meio das diversas políticas no âmbito dos três sistemas. Em dezembro de 2023, foi lançada a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar nas cidades, da qual faz parte o recém-lançado Programa Nacional de Cozinhas Solidárias, que envolve o poder público em uma ação da sociedade civil que foi fundamental no combate à fome, principalmente durante a pandemia, com o fornecimento de refeições prontas. Uma iniciativa que deve contribuir para melhorar a alimentação nas cidades e ao mesmo tempo promover a adaptação às mudanças climáticas é a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, lançada em setembro de 2023.

Todas essas novas políticas contam com o aprendizado da sociedade civil e de iniciativas bem-sucedidas de alguns estados e municípios, que continuaram atuantes mesmo durante o refluxo das políticas federais. Agora, essa participação e a governança do SISAN está fortalecida pela retomada dos espaços de debate no âmbito do Consea e outras instâncias de participação. Esse esforço foi completado pela realização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que reuniu mais de 2.000 pessoas em Brasília em dezembro de 2023 e que teve como tema “Comida de Verdade, Democracia e Equidade”. Dentre os muitos pontos trazidos pela conferência, a necessidade de adaptação dos sistemas alimentares às mudanças climáticas é um dos pontos que deverão ser trabalhados ao longo de 2024, com a elaboração do Plano Setorial de SAN no contexto do Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas.

Finalmente, para que a política de combate à fome possa ser efetiva é necessário um esforço de monitoramento dos indicadores. Nesse sentido, já a partir de 2023, a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio, a PNAD Contínua, passou a incluir um módulo que medirá anualmente os índices de segurança alimentar da população. Essa medida é primordial não apenas para avaliar a efetividade das políticas, mas para o contínuo envolvimento da sociedade no esforço coletivo de fazer com que a próxima saída do país do Mapa da Fome seja definitiva.





Morango agroecológico na horta de dona Maria Izaldite (RAMA).  
Barra do Turvo (São Paulo), 2017.