

Se o Brasil deixou o Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas em 2014, retornou no ano seguinte e, desde então, os níveis de insegurança alimentar e nutricional entre os brasileiros aumentaram progressivamente, sobretudo no contexto da Pandemia de Covid-19. A restrição de renda a famílias hipossuficientes demonstra ser uma das principais causas do problema em análise.

A deterioração dos indicadores sociais no Brasil nos últimos anos foi a principal motivação para que a Comissão de Direitos Humanos (CDH) do Senado Federal tenha realizado três audiências públicas ao longo do primeiro semestre de 2023 relacionadas às estratégias de combate à fome e à pobreza no país. Na oportunidade, os especialistas convidados apresentaram importantes contribuições tanto para compreender as nuances das referidas estratégias, como para identificar os principais desafios ainda existentes para que se supere, em definitivo, toda e qualquer forma de insegurança alimentar entre os brasileiros.

Um dos principais desafios constatados diz respeito à irregularidade temporal de pesquisas sobre a fome e a pobreza no Brasil. Ademais, também foi possível constatar a insuficiência dos indicadores existentes, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas para que se compreenda realidades complexas, sobretudo em contextos de concentração de renda e de aumento da miséria, como constatado no caso brasileiro entre 2015 e 2019, situação que se agravou em boa parte do período da pandemia de COVID-19.

Como um dos resultados do ciclo de audiências públicas supracitadas, o Presidente da CDH, Senador Paulo Paim, protocolou o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 70, de 2023, que *altera o Regimento Interno do Senado Federal, para prever que o DataSenado realize pesquisa anual, quantitativa e qualitativa, sobre a fome e a pobreza no Brasil, como forma de subsidiar as comissões permanentes da Casa em sua prerrogativa de avaliar políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo*. A irregularidade temporal de pesquisas relacionadas ao tema, bem como os limites de indicadores para melhor compreendê-lo serão abordados nas seções seguintes, de modo a demonstrar a importância de eventual aprovação do PRS nº 70, de

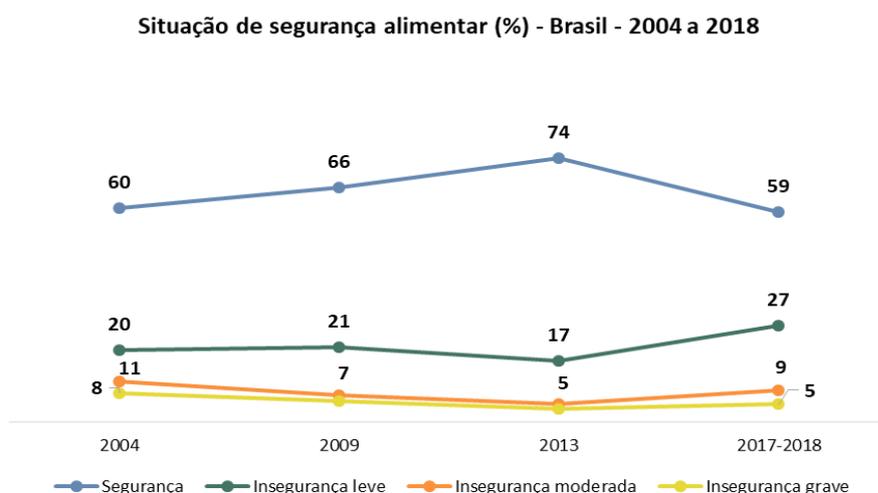
2023, tanto no sentido de contribuir para melhor compreender a multidimensionalidade da pobreza, quanto para contribuir com as estratégias mais amplas de desenvolvimento humano, seja no Brasil, seja em perspectiva internacional.

2 A IMPORTÂNCIA E OS LIMITES DAS PESQUISAS OFICIAIS EXISTENTES SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Nos primeiros anos do século XXI, o Brasil tornou-se referência em estratégias de desenvolvimento social. A já mencionada saída do país do Mapa da Fome da ONU em 2014 é apenas uma das consequências das estratégias em questão.

O sucesso do país na superação da pobreza e da extrema pobreza, contudo, não seria possível sem o importante auxílio de instituições que produziram pesquisas relacionadas à questão social. Quando se analisa especificamente a questão da segurança alimentar e nutricional no Brasil entre 2004 e 2018, cumpre registrar a importância do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na produção de pesquisas relacionadas ao tema, seja por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), seja pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), conforme demonstra o gráfico a seguir, elaborado pela equipe do DataSenado:

Gráfico 1: Situação de Segurança Alimentar (%) – Brasil – 2004 a 2018



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (2004, 2009 e 2013) e Pesquisa de Orçamentos Familiares (2017-2018).
Elaboração: DataSenado.

O gráfico 1 demonstra como o combate à insegurança alimentar e nutricional (leve, moderada e grave) evoluiu entre 2004 e 2013, por um lado, mas, por outro lado, regrediu no segundo período identificado, com os menores níveis de segurança alimentar e nutricional registrados no biênio 2017-2018. Diante de realidade crescentemente desafiadora, a equipe do DataSenado realizou, entre 3 a 17 de abril de 2023, estudos em bases de dados oficiais e em inquéritos nacionais a respeito da fome e da pobreza e corroborou o que vários especialistas afirmaram no ciclo de audiências públicas da CDH: a pobreza representa fenômeno multidimensional, abrangendo não apenas a restrição de renda, mas, igualmente, a falta de acesso de serviços de saúde, educação, assistência social, saneamento básico, entre outros serviços relacionados à infraestrutura disponível a pessoas hipossuficientes.

A fim de compreender melhor a multidimensionalidade da pobreza, a equipe do DataSenado entrevistou profissionais, voluntários e agentes de iniciativas de combate à fome e à insegurança alimentar nos municípios das cinco regiões brasileiras. Importante registrar que os referidos profissionais atuam no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente os agentes e coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que podem ser considerados as principais portas de acesso ao SUAS. Com o objetivo de ampliar o entendimento sobre a insegurança alimentar e nutricional no País, também foram entrevistados agentes das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e profissionais das Secretarias de Agricultura, bem como voluntários de organizações da sociedade civil.

O relatório³ da pesquisa do DataSenado registrou as seguintes sugestões dos entrevistados para combater a fome em território nacional (o excerto a seguir representa transcrição literal das sugestões do relatório em análise):

- importância de serem estabelecidas parcerias entre o poder público e terceiro setor com atuação nos territórios;
- investimento na agricultura familiar e de subsistência;

³ Ver: **Pesquisa de opinião**: percepção dos profissionais e voluntários que combatem a fome no Brasil. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/percepcao-dos-profissionais-e-voluntarios-no-enfrentamento-a-fome-no-brasil>>. Acesso em: 7 de ago. 2023.

- maior repasse orçamentário para equipamentos sociais municipais realizarem serviços e aumentar a oferta para a população, inclusive com realização de cursos e capacitações para as famílias;
- aprimoramento na burocracia do processo para indivíduos e famílias que necessitam terem acesso ao benefício. Por vezes, pessoas em situação de extrema vulnerabilidade não conseguem ter acesso aos benefícios;
- apoio para acesso ao mercado de trabalho. Fomentar cursos profissionalizantes para pessoas em vulnerabilidade social;
- criar meios para que as políticas de Assistência Social tenham continuidade, especialmente estabilidade para técnicos que prestam atendimento às famílias beneficiárias;
- fazer estudos e pesquisas sobre o tema fome e vulnerabilidade social como forma de ampliar a visão dos gestores sobre a realidade dos que mais precisam das políticas públicas.

A regularidade de pesquisas quantitativas e qualitativas propostas pelo PRS nº 70, de 2023, poderá complementar as pesquisas já realizadas pelo IBGE sobre o tema, proporcionando importantes contribuições para que se alcancem os objetivos sugeridos pelos colaboradores de políticas sociais entrevistados pelo DataSenado.

3 INSUFICIÊNCIA DOS INDICADORES EXISTENTES PARA A COMPREENSÃO DE REALIDADES COMPLEXAS, SOBRETUDO EM CONTEXTOS DE CONCENTRAÇÃO DE RENDA E DE AUMENTO DA MISÉRIA

Uma outra questão que embasou as discussões nas audiências públicas da CDH ao longo do primeiro semestre de 2023 e que, portanto, contribuiu para a apresentação do PRS nº 70, de 2023, diz respeito à insuficiência dos indicadores existentes para a compreensão de realidades sociais complexas, especialmente em contextos de concentração de renda e de aumento da miséria. O contexto mais amplo das discussões considerou os desafios identificados para o alcance dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da

Organização das Nações Unidas, propostos em 2015, dos quais destacam-se a erradicação da pobreza, a proteção do meio ambiente e a garantia para que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade – a meta original da ONU prevê o alcance dos referidos objetivos até 2030.

Em relação aos instrumentos disponíveis que contribuem para a compreensão dos desafios em questão, pode-se citar o Índice de Desenvolvimento Humano. Proposto em 1990 por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH visa a enfatizar que as pessoas e suas capacidades devem ser o critério final para avaliar o desenvolvimento de um país, não apenas o crescimento econômico.

Importante mencionar que o cálculo do IDH considera três dimensões: saúde, educação e renda. A dimensão saúde é avaliada pela expectativa de vida ao nascer; a dimensão educação, pela média de anos de escolaridade para adultos com pelo menos 25 anos e anos de escolaridade esperados para crianças em idade de entrada na escola; a dimensão renda, pela renda nacional bruta per capita.

Com base no cálculo das dimensões supracitadas, o IDH pode variar entre 0 e 1. Os países com IDH superior a 0,80 apresentam desenvolvimento humano muito alto; os com IDH entre 0,70 e 0,80 têm desenvolvimento humano alto; os com IDH entre 0,55 e 0,70, moderado; e, finalmente, os com IDH inferior a 0,55 têm desenvolvimento humano baixo.

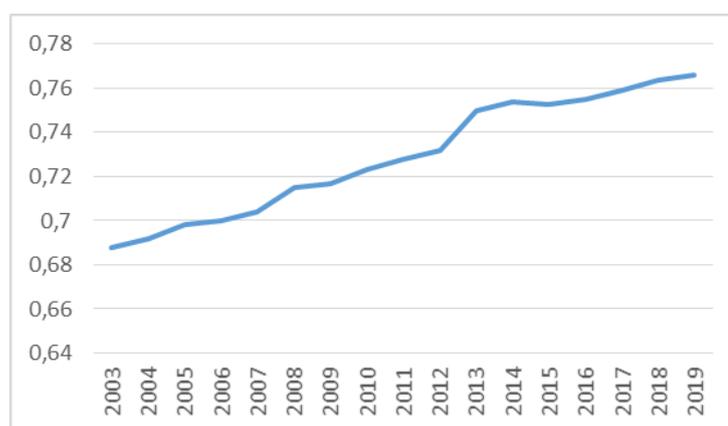
O Brasil também pode ser mencionado para demonstrar o grau de efetividade do IDH, considerando os avanços e recuos no combate à fome e à miséria nas primeiras décadas do século XXI. Nesse contexto, se, por um lado, há avanços na superação dos desafios identificados no país entre 2003 e 2014, por outro lado, os recuos são evidentes ao longo dos últimos anos, com agravamento na maior parte da pandemia de Covid-19, embora o IDH brasileiro tenha mantido tendência de crescimento ininterrupto no período em questão, destoando da trajetória de diminuição e de aumento da miséria em território nacional, considerada sua perspectiva unidimensional de limitação de renda, como demonstrado nas figuras a seguir.

Figura 1: Percentual de Extrema Pobreza no Brasil (2003 a 2019)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IpeaData (www.ipeadata.gov.br).

Figura 2: Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil (2003 a 2019)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IpeaData (www.ipeadata.gov.br).

No período em análise, o IDH brasileiro atinge o maior nível em 2019: 0,766, se aproximando do critério de desenvolvimento humano muito alto. Nesse ano, contudo, de acordo com o já mencionado relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2020”, em tradução livre, 43,1 milhões de brasileiros encontravam-se em situação de insegurança alimentar moderada ou aguda; observou-se, assim, aumento de 13% em relação ao nível de 2016, quando 37,5 milhões de pessoas ingeriam menos calorias do que o necessário para uma vida saudável. O documento ora mencionado, considerado o mais completo estudo global sobre o tema, foi lançado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), pelo Fundo Internacional

para o Desenvolvimento Agrícola, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos (WFP) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

O exemplo supracitado evidencia os limites de indicadores existentes para mensurar a pobreza em realidades complexas, como a brasileira. Conquanto seja importante para auxiliar na análise e na comparação da qualidade de vida em diferentes países, a metodologia de cálculo do IDH, por exemplo, não considera de modo apropriado a multidimensionalidade da pobreza, razão por que é possível que o referido índice aponte tendência de melhorias no desenvolvimento humano mesmo em contextos de aumento da fome e da miséria, como demonstrado no caso brasileiro recente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os retrocessos no desenvolvimento social brasileiro, ao longo dos últimos anos, têm sido decisivos para que o país provavelmente não tenha condições para alcançar os alguns dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU até 2030. O aumento da miséria e de uma de suas consequências mais graves, a fome, são motivações para os desafios identificados.

No que diz respeito às pesquisas nacionais que se dedicam à análise dos referidos desafios, cumpre ressaltar a importância da PNAD e da POF para auxiliar o poder público no planejamento e na execução de políticas públicas de amparo aos brasileiros vulneráveis, conquanto essas pesquisas apresentem limites passíveis de complementos, principalmente no que diz respeito à baixa frequência com que são realizadas. Como demonstrado no Gráfico I, as referidas pesquisas são realizadas, em média, a cada quatro ou cinco anos, frequência que pode ser compreendida como inadequada para acompanhar a dinâmica de avanços e recuos da insegurança alimentar e nutricional, em seus três níveis, em todo o território brasileiro.

A multidimensionalidade da pobreza tampouco é acompanhada de modo adequado no país. A insuficiência de variáveis quantitativas e qualitativas consideradas na metodologia de cálculos de indicadores consagrados para auxiliar a execução e políticas sociais, como o Índice de Desenvolvimento

Humano da ONU, fica evidente quando se analisa o IDH brasileiro dos últimos anos, momento em que, por um lado, o referido índice apresentou crescimento contínuo, aproximando-se do nível de desenvolvimento humano muito alto, mas, por outro lado, houve significativo aumento da insegurança alimentar e nutricional no país, alcançado aproximadamente 77 milhões de brasileiros em 2021, como demonstrado.

Diante do exposto, ressalta-se a importância de eventual aprovação do PRS nº 70, de 2023, em duas perspectivas: por um lado, as pesquisas a serem realizadas pelo DataSenado sobre a fome e a pobreza podem apresentar informações inovadoras para a seleção e a avaliação anual de políticas públicas previstas no art. 96 do Regimento Interno do Senado Federal; por outro lado, os dados quantitativos e qualitativos a serem periodicamente produzidos podem auxiliar no aprimoramento dos indicadores de referência para estudos, planejamento e execução de políticas sociais, a exemplo do IDH. Ambas as perspectivas convergem no sentido de proporcionarem análises mais precisas de sociedades complexas, como a do Brasil, contribuindo para melhor compreender os desafios existentes para que o país alcance os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, sobretudo os relacionados à erradicação da pobreza e da fome.

BIBLIOGRAFIA

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: a fome no Brasil**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2022. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable**. Rome, FAO. p. 1-70. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2023.

PINTO, H. S. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1): a Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 150). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 26 mar. 2020.

United Nations Development Programme. **Global Multidimensional Poverty Index**. Acesso em :<<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2022mpireportenpdf.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2023.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

PINTO, Henrique Salles. **Por mais pesquisas e indicadores que contribuam para a superação da pobreza e da fome: uma análise do Projeto de Resolução do Senado nº 70, de 2023.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto 2023 (**Boletim Legislativo nº 104, de 2023**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 11 ago. 2023.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos