

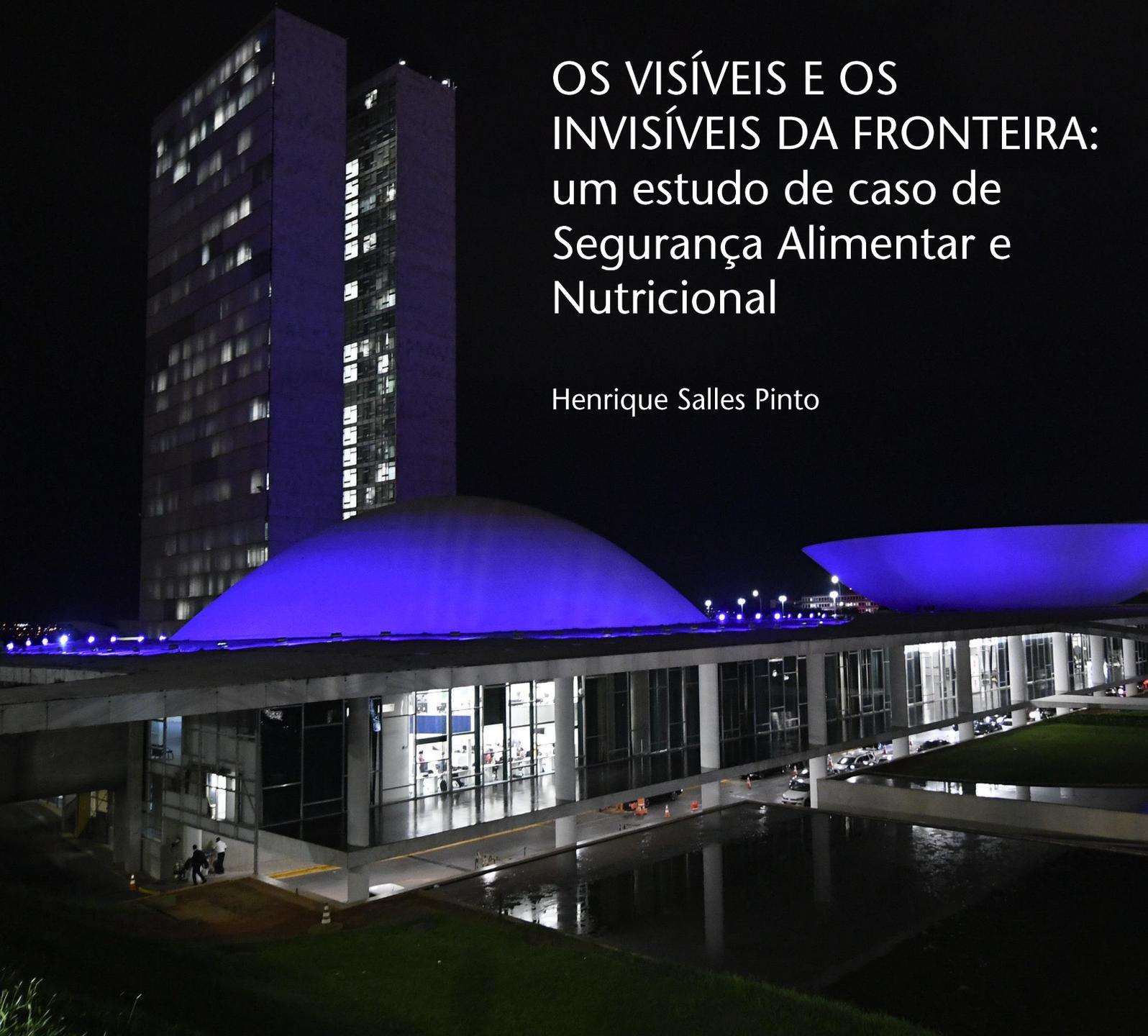
Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

306

OS VISÍVEIS E OS INVISÍVEIS DA FRONTEIRA: um estudo de caso de Segurança Alimentar e Nutricional

Henrique Salles Pinto



SENADO
FEDERAL



OS VISÍVEIS E OS INVISÍVEIS DA FRONTEIRA: um estudo de caso de Segurança Alimentar e Nutricional

Henrique Salles Pinto¹

¹ Cientista Político e Doutor em Ciências Sociais em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Senado Federal. *E-mail:* hsallesp@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza 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

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Jefferson Rudy/Agência Senado

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:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

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, H. S. **Os Visíveis e os Invisíveis da Fronteira**: um estudo de caso de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro 2021 (Texto para Discussão nº 306). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 14 dez. 2021.

OS VISÍVEIS E OS INVISÍVEIS DA FRONTEIRA: um estudo de caso de Segurança Alimentar e Nutricional

RESUMO

Este trabalho analisa como a situação de segurança alimentar e nutricional (SAN) pode ser crítica em zonas de fronteira, sobretudo no contexto da pandemia da Covid-19. Com base em estudo de caso realizado em Santana do Livramento (RS), cidade-gêmea de Rivera (Uruguai), destaca-se que 80% das pessoas que compuseram a amostra do estudo afirmaram apresentar algum grau de insegurança alimentar e nutricional no momento em que foram entrevistadas. Ademais, a pesquisa proporcionou a identificação de dois perfis de pessoas vulneráveis: as visíveis, que estão registradas em algum cadastro público de hipossuficientes como o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) brasileiro e recebem benefícios financeiros como os do Programa Bolsa Família (PBF), e aquelas invisíveis, que não estão registradas nos cadastros supracitados e tampouco receberam quaisquer benefícios financeiros do Estado ao longo da pandemia corrente.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança alimentar e nutricional. Transferência de renda. Zonas de fronteira.

SUMÁRIO

1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	1
2	O PERFIL ALIMENTAR DE VULNERÁVEIS VISÍVEIS: O EXEMPLO DO BOLSA FAMÍLIA.....	3
3	O PERFIL ALIMENTAR DE VULNERÁVEIS INVISÍVEIS: O CASO DOS SEM REGISTRO E SEM BENEFÍCIO FINANCEIRO SOCIOASSISTENCIAL	6
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	10
	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	11

1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

No Texto para Discussão nº 302, alertou-se para o progressivo agravamento da questão social em território brasileiro ao longo dos últimos anos. Como registrado no referido texto, algumas pesquisas indicam que pouco mais da metade dos brasileiros já apresentam algum nível de insegurança alimentar desde o final de 2020, mas poucos estudos têm sido realizados sobre a realidade de acesso a alimentos em zonas de fronteira, que apresentam perfil peculiar quando comparadas a outras regiões do território nacional.

Diante desse contexto, realizou-se estudo de caso sobre segurança alimentar e nutricional na cidade de Santana do Livramento (RS), cidade-gêmea a Rivera (Uruguai) com uma amostra de 50 pessoas ao longo do mês de outubro de 2021. A metodologia estabelecida para medir os níveis de segurança alimentar e nutricional foi:

- a) considerou-se o *status* de segurança alimentar quando a família entrevistada não tinha preocupação com a falta de alimentos;
- b) considerou-se o *status* de insegurança alimentar leve quando a família entrevistada tinha preocupação com a falta de alimentos ou quando a escolha ou qualidade desses alimentos estava comprometida;
- c) considerou-se o *status* de insegurança alimentar moderada quando a família entrevistada tinha escassez ou redução da quantidade de alimentos entre os residentes adultos; e
- d) considerou-se o *status* de insegurança alimentar grave quando a família entrevistada tinha falta ou redução na quantidade de alimentos entre adultos e crianças do domicílio.

Com base nessa metodologia, a pesquisa obteve os seguintes resultados gerais, disponíveis na tabela 1:

Tabela 1: Níveis de Segurança Alimentar e Nutricional antes e depois do início da pandemia da Covid-19

Situação de acesso a alimentos	Antes do início da pandemia	Depois do início da pandemia
Não tem preocupação com a falta de alimentos	24%	16%
Tem preocupação com a falta de alimentos ou a escolha e qualidade dos alimentos ficava comprometida	26%	50%
Tem falta ou redução da quantidade de alimentos entre os adultos da casa	26%	18%
Tem falta ou redução da quantidade de alimentos para adultos e crianças da casa	20%	12%
Sem resposta	4%	4%

Fonte: elaboração própria.

Entre os entrevistados, o percentual dos que afirmaram não apresentar quaisquer níveis de insegurança alimentar decresceu 8% entre o período anterior e o posterior ao do início da pandemia, alcançando apenas 16% das pessoas nesse segundo período. Considerando que 4% das pessoas não apresentaram resposta, 80%, portanto, afirmaram apresentar algum nível de insegurança alimentar e nutricional no momento em que foram entrevistadas.

Se, por um lado, a insegurança alimentar e nutricional agregada aumentou em 8% (de 72% para os 80% supracitados), cumpre registrar, por outro lado, que os dois níveis de insegurança alimentar mais preocupantes (moderada e grave), somados, recuaram de 46% para 30%. Uma das possíveis explicações para amenizar a insegurança alimentar do público analisado no período da pandemia pode ser identificada na cobertura dos programas de transferência de renda a famílias hipossuficientes: dos entrevistados, 84% afirmaram serem beneficiários de ao menos 1 desses programas, dos quais o Programa Bolsa Família (PBF) foi o mais mencionado: 54% dos entrevistados afirmaram recebê-lo.

O perfil alimentar dos que se declararam beneficiários do Bolsa Família – os quais são visíveis ao Estado nacional por estarem registrados Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e serem, portanto, alvo de estratégias públicas de desenvolvimento social – está disponível na seção seguinte.

2 O PERFIL ALIMENTAR DE VULNERÁVEIS VISÍVEIS: O EXEMPLO DO BOLSA FAMÍLIA

Quando perguntados sobre como investem os recursos financeiros que recebem, com a possibilidade de escolherem até três opções das disponíveis no questionário, os beneficiários do Bolsa Família responderam da forma disposta na Tabela 2:

Tabela 2: Ordem de prioridade de gastos do dinheiro recebido por beneficiários do Bolsa Família

Investimento	Percentual de beneficiários
Alimentação	100%
Material Escolar	0%
Vestuário	7%
Remédio	30%
Gás	7%
Luz	70%
Tratamento médico	15%
Água	30%
Outras opções	18%
Sem resposta	0%

Fonte: elaboração própria.

A pesquisa possibilitou a constatação da importância do Bolsa Família para a segurança alimentar e nutricional de seus beneficiários, uma vez que 100% desses responderam priorizar o investimento em alimentação com os recursos financeiros que recebem. O segundo investimento mais mencionado foi o pagamento da conta de luz (70%), seguidos do pagamento da conta de água e da aquisição de remédios, ambos com 30%.

Quando perguntados sobre as principais formas por meio das quais têm acesso regular a alimentos, com a possibilidade de escolherem até três opções das disponíveis no questionário, os beneficiários do Bolsa Família responderam da forma disposta na Tabela 4:

Tabela 3: Como os beneficiários do Bolsa Família acessam alimentos

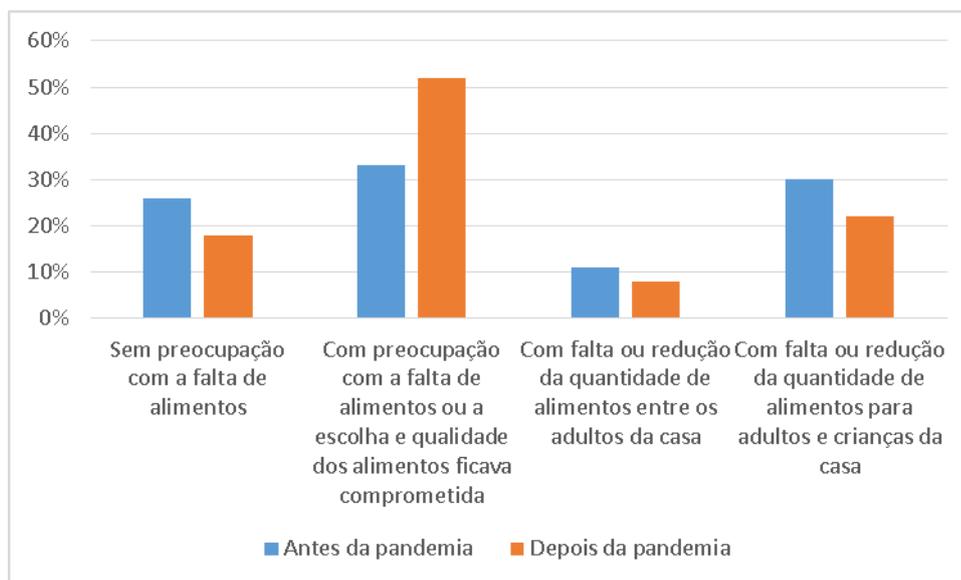
Principais formas de acesso a alimentos	Percentual de beneficiários
Compra de alimentos no mercado	81%
Alimentação na escola	30%
Ajuda financeira de parentes e amigos	41%
Doação de alimentos	81%
Produção de alimentos para autoconsumo	0%
Caça, pesca e extrativismo	0%
Programas públicos alimentares – restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, etc.	18%
Sem resposta	0%

Fonte: elaboração própria.

A maior parte dos beneficiários do Bolsa Família disse que as principais formas de acesso a alimentos são a compra no mercado e as doações, ambas com 81%, o que demonstra a importância do acesso regular à renda para a segurança alimentar e nutricional de famílias vulneráveis. Chama a atenção que nenhum beneficiário mencionou a caça, a pesca e o extrativismo, bem como a produção para autoconsumo, como meios de acesso a alimentos, o que demonstra ser coerente com o perfil sináptico da fronteira entre Santana de Livramento e Rivera, a qual apresenta nível de urbanização relativamente mais alto quando comparada a outras zonas fronteiriças da América do Sul.

Quando analisados os efeitos da Pandemia da Covid-19 especificamente sobre a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários do Bolsa Família, obteve-se o resultado disponível no gráfico a seguir:

Gráfico 1: A Segurança Alimentar e Nutricional dos beneficiários do Bolsa Família antes e depois da Pandemia da Covid-19



Fonte: elaboração própria.

O gráfico supracitado demonstra o argumento de que aumentou o percentual de beneficiários do Bolsa Família entrevistados que se encontravam em algum grau de insegurança alimentar e nutricional após o início da pandemia da Covid-19, quando comparado ao período anterior à referida crise sanitária, embora as modalidades mais intensas de insegurança alimentar e nutricional tenham diminuído ao longo do período em análise. Uma possível explicação para o fenômeno pode ser constatada no fato de que, como previsto em lei, 100% dos beneficiários do Bolsa Família tiveram sua renda complementada com o auxílio emergencial do Governo Federal ao longo da Pandemia, o qual proporcionou significativo incremento de renda a todas as pessoas que o receberam, ainda que nem todos os que receberam esse auxílio fossem pessoas vulneráveis.

No que diz respeito à qualidade dos alimentos consumidos, a pesquisa apresentou dois grupos aos entrevistados: 1) o com alimentos de maior teor nutricional como verduras, legumes, frutas e carnes; e 2) o com alimentos de menor teor nutricional como biscoitos e frituras, dentre outros. Os resultados obtidos junto aos beneficiários do Bolsa Família foram os seguintes:

Tabela 4: Perfil de consumo alimentar dos beneficiários do Bolsa Família antes e durante a Pandemia da Covid-19

Situação	Sua família comia/come mais alimentos como verduras, legumes, frutas e carnes	Sua família comia/come mais alimentos como biscoitos, frituras, etc.
Antes do início da pandemia	18%	18%
Depois do início da pandemia	15%	15%
Come igual, antes e depois	37%	52%
Não comia/come nem antes, nem depois	30%	15%
Sem resposta	0%	0%

Fonte: elaboração própria.

A pesquisa obteve dados que demonstram que a maior parte dos beneficiários do Bolsa Família entrevistados tendeu a manter seu perfil de consumo alimentar nos períodos em questão: 37% responderam que comem a mesma quantidade de alimentos como verduras, legumes, frutas e carnes, e 52% disseram que ingerem a mesma quantidade de biscoitos, frituras, dentre outros itens de baixo teor nutricional. No que diz respeito aos alimentos mais nutritivos, 30% disseram que não os consumiam em nenhum dos períodos em análise, o que, juntamente com os percentuais dos que comem a mesma quantidade antes e depois dos dois tipos de alimentos, sugere que o perfil alimentar dos beneficiários do Bolsa Família apresenta tendência mais estrutural que conjuntural, conquanto exista grupo menor de pessoas (15%) que responderam que consumiam esses alimentos em menor quantidade no período pandêmico, se comparado ao período anterior ao da crise sanitária.

3 O PERFIL ALIMENTAR DE VULNERÁVEIS INVISÍVEIS: O CASO DOS SEM REGISTRO E SEM BENEFÍCIO FINANCEIRO SOCIOASSISTENCIAL

Se a pesquisa verificou a importância de programas focalizados como o Bolsa Família para a alimentação de pessoas hipossuficientes, também foi possível constatar a existência de número significativo de pessoas que se encontravam em situação de insegurança alimentar e nutricional mais extrema

(moderada ou grave), por um lado, mas que, por outro lado, não estavam registradas em nenhum cadastro público de famílias de baixa renda dos dois países limítrofes (Brasil e Uruguai), além de não receberem quaisquer benefícios financeiros socioassistenciais dos Estados-nacionais, seja antes, seja durante a pandemia da Covid-19. Para efeitos analíticos, as pessoas com esse perfil são classificadas por este estudo como vulneráveis invisíveis.

De todos os entrevistados, 8% podem ser considerados vulneráveis invisíveis. Quando esses foram perguntados sobre a ordem de prioridade de gastos do dinheiro que recebem, com até três opções por entrevistado, os resultados foram os seguintes:

Tabela 5: Ordem de prioridade de gastos do dinheiro recebido por vulneráveis invisíveis

Investimento	Percentual de vulneráveis invisíveis
Alimentação	50%
Material Escolar	0%
Vestuário	0%
Remédio	0%
Gás	25%
Luz	25%
Tratamento médico	0%
Água	0%
Outras opções	25%
Sem resposta	50%

Fonte: elaboração própria.

Entre os vulneráveis invisíveis, os recursos financeiros são investidos prioritariamente em alimentação (50% do total). Uma outra questão que merece destaque diz respeito ao fato de que metade de todos esses invisíveis não quiseram ou não souberam responder como investem seus recursos financeiros – o motivo para a alta abstenção de respostas sobre os investimentos de recursos financeiros dos vulneráveis invisíveis pode ser melhor analisado em estudos futuros.

No que diz respeito às principais formas de acesso dos vulneráveis invisíveis a alimentos, obtiveram-se os seguintes resultados (cada entrevistado pôde escolher até três das opções apresentadas):

Tabela 6: Como os vulneráveis invisíveis acessam alimentos

Principais formas de acesso a alimentos	Percentual de vulneráveis invisíveis
Compra de alimentos no mercado	50%
Alimentação na escola	0%
Ajuda financeira de parentes e amigos	0%
Doação de alimentos	100%
Produção de alimentos para autoconsumo	0%
Caça, pesca e extrativismo	0%
Programas públicos alimentares – restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, etc.	75%
Sem resposta	0%

Fonte: elaboração própria.

Todos os vulneráveis invisíveis afirmaram obter alimentos por meio de doações. Ademais, entre esses entrevistados, outro instrumento importante de acesso à comida diz respeito aos programas públicos alimentares, a exemplo dos restaurantes populares, das cozinhas comunitárias e dos bancos de alimentos que existem no Brasil, os quais atendem a 75% dos vulneráveis invisíveis. A compra de alimentos no mercado também foi mencionada, mas sem o mesmo protagonismo das duas primeiras opções do público em análise – o que sugere que o acesso a renda é bastante restrito, ou mesmo inexistente, entre essas pessoas.

Por fim, a análise das consequências da pandemia da Covid-19 para a qualidade da alimentação de vulneráveis invisíveis pode ser realizada por meio da tabela a seguir:

Tabela 7: Perfil de consumo alimentar dos vulneráveis invisíveis antes e durante a Pandemia de Covid-19

Situação	Sua família comia/come mais alimentos como verduras, legumes, frutas e carnes	Sua família comia/come mais alimentos como biscoitos, frituras, etc.
Antes do início da pandemia	25%	25%
Depois do início da pandemia	0%	0%
Come igual, antes e depois	0%	0%
Não comia/come nem antes, nem depois	75%	75%
Sem resposta	0%	0%

Fonte: elaboração própria.

O consumo alimentar dos vulneráveis invisíveis é igualmente precário: a maioria (75%) afirmou que, antes do início da pandemia, não ingeria nem alimentos como verduras, legumes, frutas e carnes, nem os alimentos de menor teor nutritivo, percentual que não mudou ao longo do período pandêmico. A diferença entre os períodos em análise encontra-se na redução da quantidade consumida das duas categorias de alimentos para 25% dos vulneráveis invisíveis, o que demonstra que a pandemia da Covid-19 tem potencial para agravar ainda mais a situação de fome de segmentos hipossuficientes, sobretudo daqueles não assistidos pelo Estado de modo adequado.

Importante acrescentar que, entre os vulneráveis invisíveis, duas pessoas tinham tanto a nacionalidade brasileira, quanto a uruguaia. Exceto se considerado o acolhimento em um dos abrigos municipais em Santana do Livramento (RS), esses “*doble chapas*”, como são conhecidos os cidadãos que acumulam as referidas nacionalidades, permaneciam à margem das políticas de desenvolvimento social dos governos nacionais de Brasil e Uruguai.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso em Santana de Livramento (RS) possibilita identificar que a situação da insegurança alimentar e nutricional, em progressivo agravamento em território brasileiro, pode ser ainda mais sensível em zonas de fronteira. Nesse contexto, demonstra-se que programas de transferência de renda focalizados nos segmentos sociais mais vulneráveis, como o Bolsa Família, podem ser estratégicos para a superação do problema, ou ao menos para amenizá-lo.

O Programa em estudo foi, comprovadamente, importante para a alimentação de seus beneficiários. A maioria desses encontra-se, no momento da pandemia da Covid-19, em situação de insegurança alimentar e nutricional leve, de acordo com a metodologia definida nas entrevistas realizadas, e poderia estar em situação mais sensível caso não recebesse recursos financeiros do Programa, reforçados recentemente pelo Auxílio Emergencial concedido pelo Governo Federal brasileiro.

Se os beneficiários do Bolsa Família e demais cidadãos inscritos no CadÚnico foram considerados por este estudo como vulneráveis visíveis, também foi possível identificar pessoas que não recebem quaisquer benefícios financeiros do Governo e sequer estão inscritas no referido cadastro ou em instrumento de identificação e monitoramento análogo, nos dois lados da fronteira. Identificados como vulneráveis invisíveis, esses cidadãos apresentam níveis de insegurança alimentar e nutricional bem mais intensos que aqueles registrados para os vulneráveis visíveis – em contexto de restrição ou mesmo inexistência de renda. Fica evidente a importância, além da tradicional filantropia, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição para amenizar o problema.

Diante do exposto, o amparo do Estado a essas famílias é decisivo para o combate à fome, bem como para a promoção de melhores hábitos alimentares de pessoas em situação de pobreza e, principalmente, extrema pobreza. A solução do problema pode ser viabilizada por meio de trabalho articulado entre União, Estados e Municípios, a fim de aumentar o registro de vulneráveis invisíveis no CadÚnico, até porque o número desses tende a aumentar ao longo da crise econômica brasileira vigente. Em vez de metodologia de autodeclaração de vulnerabilidade por aplicativo – típica do Auxílio Emergencial concedido pelo governo brasileiro em 2020 –, que proporcionou fraudes da ordem de R\$ 54

bilhões apenas no referido ano de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU)¹ brasileiro, deve-se aprimorar 1) a busca ativa de cidadãos hipossuficientes por meio da articulação supracitada, bem como 2) a rotina de atualização dos registros públicos desses cidadãos. Ambas as estratégias, busca ativa e rotina de atualização cadastral, já demonstraram sua eficiência ao longo de quase 20 anos de gestão do Bolsa Família, mas têm sido pouco priorizadas nos últimos anos.

Com a visibilidade da fome, o Estado terá melhores condições para erradicá-la de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do território nacional, como as zonas de fronteira.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BIGO, Didier. Freedom and Speed in Enlarged Borderzones. In: SQUIRE, Vicki (ed.). **The Contested Politics of Mobility Borderzones and Irregularity**. Routledge, 2010, p. 1-25.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional**: relatório-síntese. – Set. 2008.

¹ BATISTA, Vera. Os R\$ 54 bilhões em fraudes no auxílio emergencial seriam suficientes para bancar três meses do benefício. **Correio Brasiliense**, Blog do Servidor, 01 mar. 21. Disponível em: <<https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/os-r-54-bilhoes-em-fraudes-no-auxilio-emergencial-seriam-suficientes-para-bancar-tres-meses-do-beneficio/>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645