

Pesquisa de opinião

Percepção dos profissionais e
voluntários que combatem a fome
no Brasil

Junho/2023

Instituto de Pesquisa
DataSenado

Secretaria de
Transparência

SENADO
FEDERAL



Pesquisa de opinião – percepção dos profissionais e voluntários que combatem a fome no Brasil

O Instituto de Pesquisa DataSenado realizou, em parceria com o gabinete do senador Paulo Paim (PT-RS), Presidente da Comissão de Direitos Humanos (CDH), pesquisa de opinião qualitativa com profissionais, trabalhadores, voluntários e agentes de iniciativas de combate à fome e à insegurança alimentar nos municípios das cinco regiões brasileiras. O levantamento faz parte de uma série de estudos, iniciada com o ciclo de audiência públicas para debater a fome no Brasil proposto pelo Presidente da CDH por meio do requerimento 13/2023.

Metodologia¹

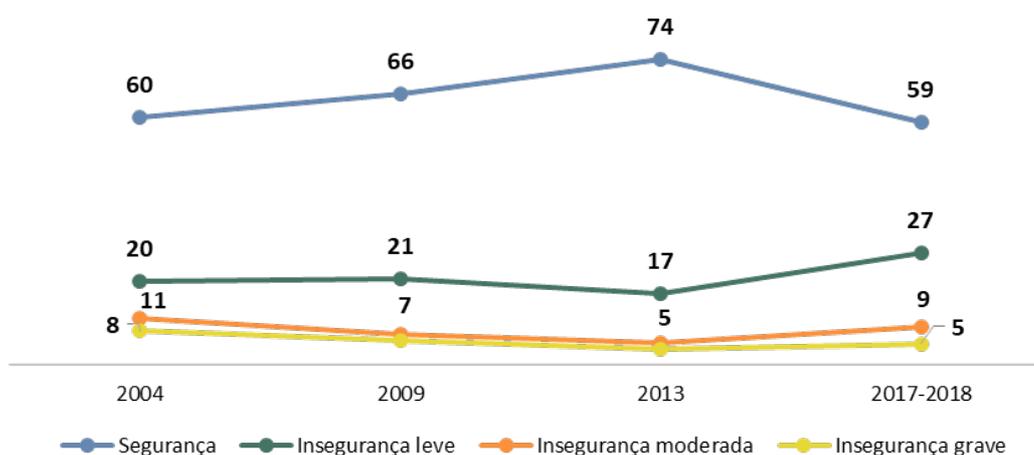
A pesquisa consistiu em 20 entrevistas em profundidade feitas remotamente, por meio de plataforma on-line, com profissionais de serviços públicos e voluntários de organizações da sociedade civil que atuam no combate à fome e à insegurança alimentar. Os participantes atuam em diferentes regiões do país e a coleta de dados ocorreu no período de 3 a 17 de abril de 2023.

¹ A descrição técnica completa da metodologia adotada encontra-se ao final deste relatório.

1) Apresentação

A insegurança alimentar é uma violação do direito humano a acesso regular de alimentos saudáveis e em quantidade suficiente. Apesar de a Constituição Federal, em seu artigo 6º, instituir a alimentação como direito social, o flagelo da insegurança alimentar ainda assola o Brasil que, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), havia saído do Mapa da Fome em 2014, mas voltou a partir de 2015.

Distribuição da população por 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.

À vista disso, o DataSenado realizou estudos em bases de dados oficiais e em inquéritos nacionais a respeito da fome e verificou a necessidade de conhecer mais a fundo a realidade dos profissionais que enfrentam o desafio de combater a insegurança alimentar, por meio do atendimento direto à população vulnerável. Para tanto, foram realizadas entrevistas em profundidade com profissionais, voluntários e agentes de iniciativas de combate à fome e à insegurança alimentar em municípios das cinco regiões brasileiras.

As entrevistas foram feitas com profissionais que 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 Especializado de Assistência Social (CREAS), que podem ser considerados as principais portas de acesso ao SUAS.

A importância desses centros para o presente estudo se dá pelo papel desempenhado por eles. Os CRAS atuam na prevenção de situações de risco social, por meio de serviços como a realização do cadastro de beneficiários de programas sociais no CadÚnico, fornecimento de orientações sobre benefícios sociais e sobre direitos e serviços públicos, entre outros². Os CREAS, por sua vez, atendem pessoas que vivenciam situações de violações de direitos ou de violências³.

Como forma de ampliar a visão sobre a rede de enfrentamento à insegurança alimentar, além dos profissionais ligados aos referidos centros, foram entrevistados agentes das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e profissionais das Secretarias de Agricultura, bem como funcionários e voluntários de organizações da sociedade civil.

O levantamento teve por objetivo conhecer a percepção desses profissionais e voluntários sobre a situação atual da fome; sobre os impactos das políticas públicas existentes de combate à fome e à insegurança alimentar; e sobre as iniciativas locais que contribuem para a superação das circunstâncias de vulnerabilidade.

² Fonte: [Acessar o Centro de Referência da Assistência Social \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

³ Fonte: [Acessar o Centro de Referência Especializado em Assistência Social \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

2) A insegurança alimentar como sequela da desigualdade

A partir das entrevistas, percebe-se que a fome é a consequência de uma série de vulnerabilidades que se associam e se multiplicam em cadeia. A falta de capacitação e acesso à educação faz com que as pessoas tenham dificuldade em ter empregos dignos e estáveis, acarretando falta de renda, falta de planejamento familiar e outras mazelas sociais.

“A fome é uma consequência, sobretudo da falta de informação, empatia e estrutura, que é o que dá condições”. (Agente de base da Secretaria de Agricultura, Nordeste).

“Tudo junto e misturado, a gente costuma falar que nenhum problema ele vem sozinho, nenhuma vulnerabilidade ela vem sozinha, então, a família que tem vulnerabilidade econômica, ela tem uma vulnerabilidade psicológica, então eu acho que é uma mistura de necessidades, na verdade”. (Coordenadora do CRAS, Centro-Oeste).

“Eu acredito que seja um problema estrutural que não só a questão da fome. A fome é um dos problemas, mas a questão da falta de emprego, da escolaridade também. A questão da educação está precária hoje, tudo isso acho que ajuda sim. Como eu posso dizer, tudo vem a somar para que a questão da fome se agrave cada vez mais, né? É um problema geral, não posso

dizer que seja só a questão da fome, tem um contexto todo que acontece, que faz com que as pessoas venham até nós com essa demanda”. (Agente de base do CRAS, Sul).

“A fome é um problema muito evidente, mas desencadeado também por outros problemas, como o planejamento familiar. Acho que seria fundamental você fazer um trabalho de planejamento familiar para que essas mães que não têm condições de criar um ou dois filhos, têm sete, oito, nove. Não existe uma base familiar para poder se construir ali uma orientação de que ‘você precisa estudar, você precisa pensar no seu futuro, você precisa ter um caminho’. Então se eu fosse te pontuar o maior problema: o planejamento familiar, um acompanhamento”. (Fundador de organização não-governamental, Sudeste).

“A fome está denunciando que muitas outras coisas não estão bem. Um dos campos que eu vejo muito é a escolaridade, a educação, esse acesso à sala de aula. Tem o acesso, mas a motivação de ficar na sala de aula, porque é para ontem, o dinheiro tem que vir primeiro do que a educação na cabeça deles, e a questão de álcool e outras drogas. O álcool e outras drogas estão muito presentes, pelo menos na demanda que eu tenho esse contato, o álcool e outras drogas está muito presente nesse contexto que leva à falta de alimentação dentro de casa”. (Agente de base do CRAS, Sudeste).

“A maioria das pessoas que se encontram em insegurança alimentar estão no campo. É bem contraditório porque lá onde se deve produzir mais. Teoricamente eles têm área para produzir, tem sementes crioulas, mas a falta de tecnologia, a falta de assistência, de estrutura, informação mesmo, acesso acaba restringindo essas pessoas que se encontram ali em situação de insegurança alimentar”. (Agente de base da Secretaria de Agricultura, Nordeste)

A partir dessas considerações sobre a fome, o DataSenado analisou os dados oficiais e verificou que as pesquisas realizadas pelo IBGE que utilizam a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)⁴ corroboram as falas dos profissionais e voluntários sobre as causas da fome.

Em relação aos níveis de renda, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2004, 2009 e 2013 e com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017-2018, há prevalência de insegurança alimentar em domicílios com renda per capita de até meio salário mínimo.

Enquanto 94% das pessoas com renda per capita de mais de cinco salários mínimos estão em segurança alimentar, apenas 28% das pessoas com renda per capita de até meio salário mínimo se encontram na mesma situação de segurança.

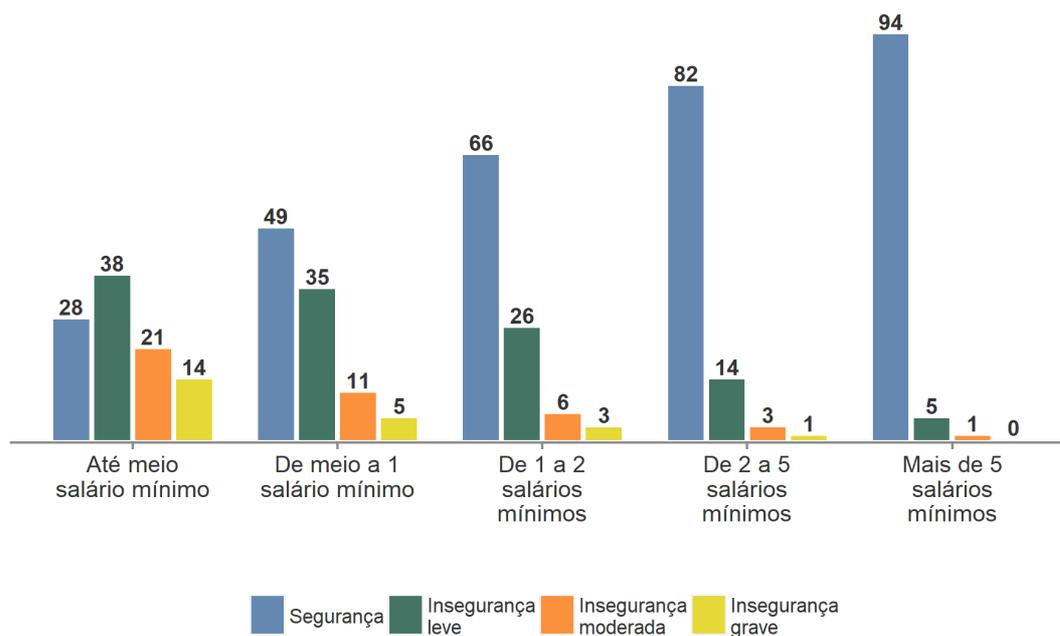
É importante notar que 14% das pessoas que tem renda per capita de até meio salário mínimo estão em situação de insegurança alimentar grave, ou seja,

⁴ Escala que classifica a insegurança alimentar em três níveis:

- “Insegurança alimentar leve: situação de incerteza quanto ao acesso a alimentos em um futuro próximo. É caracterizada, portanto, pelo risco de comprometimento da qualidade dos alimentos em detrimento da quantidade.
- Insegurança Alimentar Moderada: caracterizada pela diminuição da quantidade de alimentos entre os adultos e/ou mudanças importantes nos padrões de alimentação causada pela falta de alimentos entre os adultos; e
- Insegurança Alimentar Grave: quando há redução quantitativa de alimentos para os adultos e para as crianças que coabitam”. (Salles-Costa et al., 2022)

em situação de fome. Esse índice cai entre as pessoas que tem renda per capita entre meio a um salário mínimo (5%), evidenciando que o nível de renda faz muita diferença nessa questão.

Distribuição da população segundo situação de segurança alimentar por renda per capita - Brasil - 2017-2018



Fonte: IBGE - Pesquisa de Orçamentos Familiares (2017-2018).

Nota: Soma dos percentuais difere de 100% devido ao arredondamento.

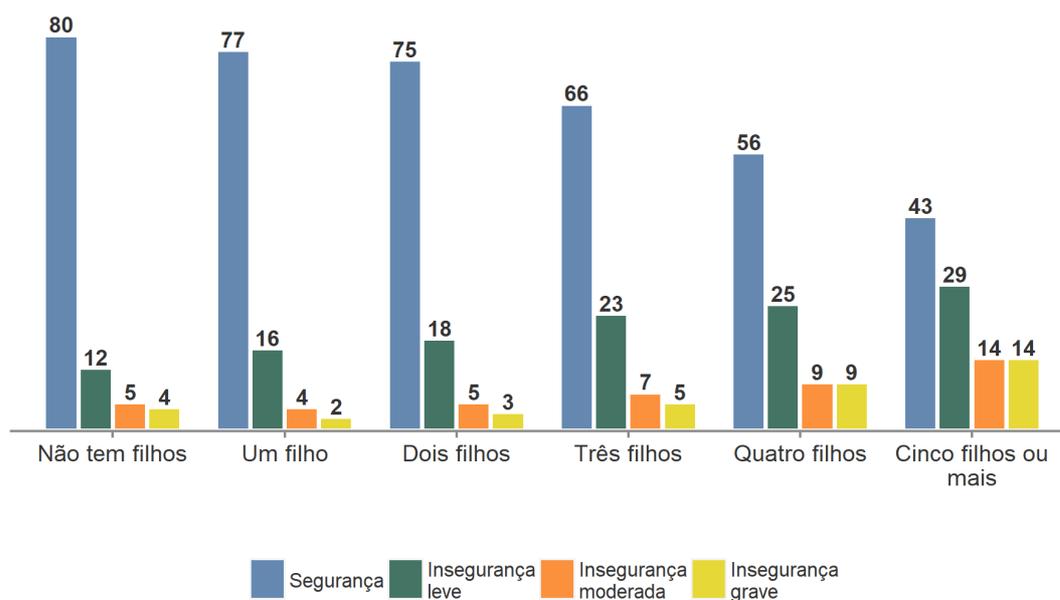
“Um dos motivos que a gente trabalha no CRAS é a superação da pobreza, e conseqüentemente a superação da fome” (Agente de Base do CRAS, Centro-Oeste)

Além da falta de renda, a falta de planejamento familiar também é mencionada pelos profissionais e voluntários que combatem a fome e a insegurança alimentar. Na opinião dos entrevistados, a falta de orientação sobre contracepção faz com que a situação de fome seja multiplicada.

“A maioria delas são mães com muitos filhos, então o número grande de filhos, eu acho que tem sido a principal característica...” (Coordenadora do CRAS, Centro-Oeste).

Pelos dados das pesquisas PNAD é possível verificar o número de filhos em relação à pessoa de referência dos domicílios. Os dados evidenciam que famílias com mais filhos tem menor renda per capita, e conseqüentemente, estão mais vulneráveis à insegurança alimentar.

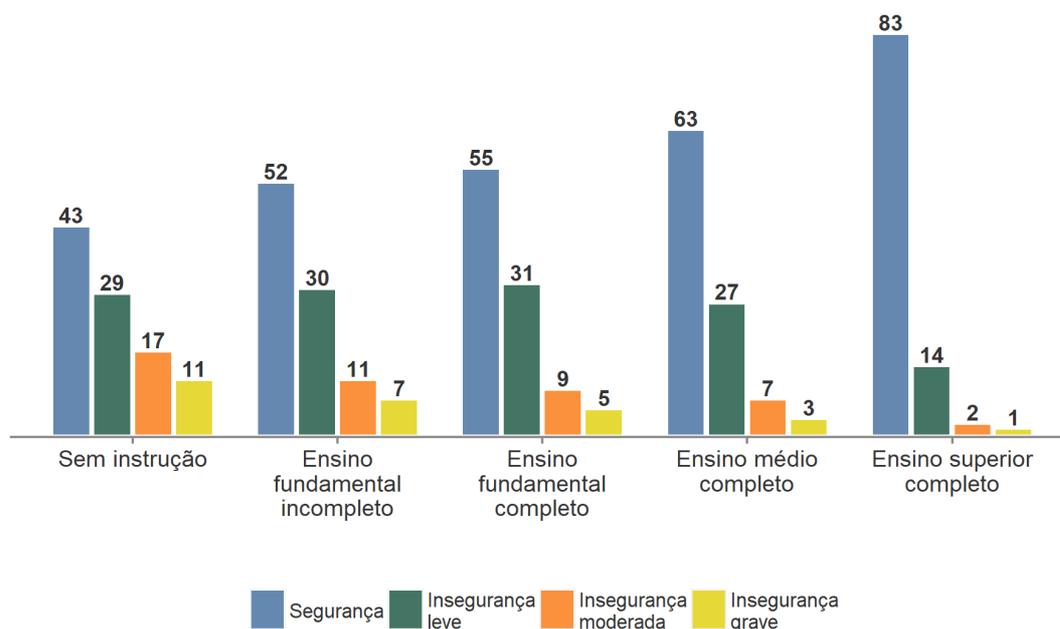
Distribuição da população segundo situação de segurança alimentar por número de filhos que habitam o domicílio - Brasil - 2013



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2013).
Nota: Soma dos percentuais difere de 100% devido ao arredondamento.

Por fim, o nível de escolaridade, mais uma questão citada pelos entrevistados, está diretamente ligado aos níveis de fome de acordo com os dados do IBGE analisados:

Distribuição da população segundo situação de segurança alimentar por escolaridade - Brasil - 2017-2018



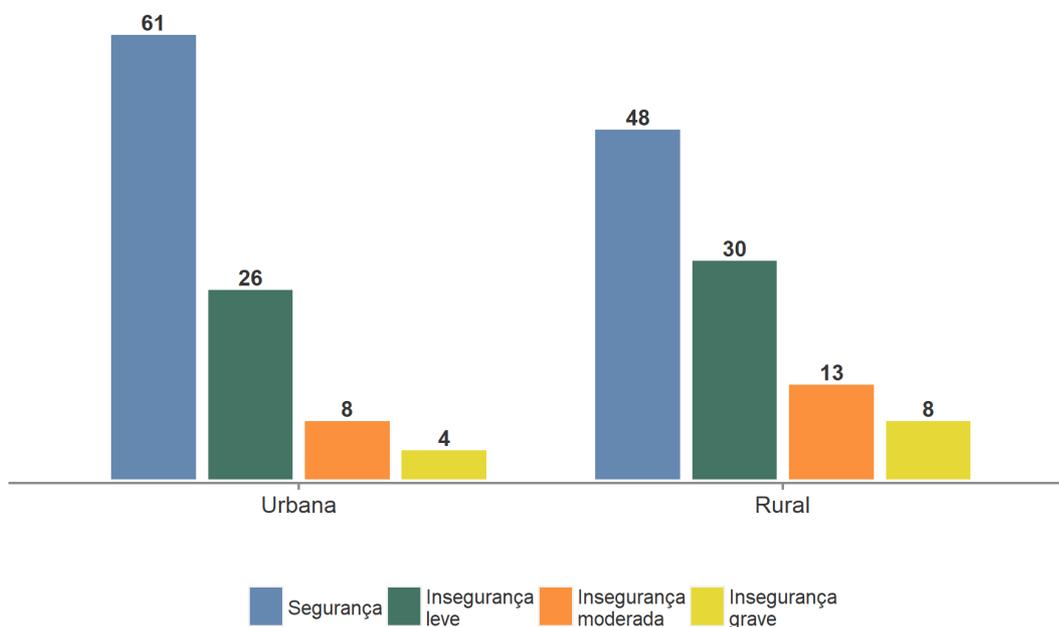
Fonte: IBGE - Pesquisa de Orçamentos Familiares (2017-2018).

Nota: Soma dos percentuais difere de 100% devido ao arredondamento.

“A gente vê pela nossa realidade, são famílias de baixa renda, escolaridade muito baixa, não conseguem se inserir no mercado de trabalho, então começa pela educação, claro que tem outras questões também, mas o principal é isso”. (Agente de base do CRAS, Sul).

Em relação às questões relacionadas à saúde mental levantadas pelos entrevistados, a comparação com os dados oficiais não é possível, uma vez que a PNAD e a POF não tratam do assunto. Já em relação à fome no campo, os dados mostram que – em termos proporcionais – a fome nas áreas rurais é maior que nas áreas urbanas:

Distribuição da população segundo situação de segurança alimentar por localização do domicílio - Brasil - 2017-2018



Fonte: IBGE - Pesquisa de Orçamentos Familiares (2017-2018).

“Na zona rural muita gente ainda não tem acesso a política pública, ou às vezes tem, mas de forma eventual” (Agente de base da Secretaria de Agricultura, Nordeste)

A pesquisa também se debruçou sobre o impacto da pandemia do Covid-19 na realidade das pessoas atendidas pelos profissionais e voluntários entrevistados. Percebe-se que a questão da empregabilidade foi essencial para agravar a situação de pessoas que já eram vulneráveis:

“Muita gente perdeu o emprego e a grande maioria não trabalhava de carteira assinada antes da pandemia. Essa questão dificultou mais ainda, porque eles ficaram sem poder trabalhar. Na maioria das vezes são mulheres em faxinas, trabalham em casas de família, então elas pararam de ir porque os patrões

dispensaram, e elas perderam o acesso ao trabalho” (Agente de base da UBS, Sudeste).

Nós tivemos um aumento na procura do auxílio eventual de alimentos, por exemplo, tivemos bastante ou retorno ou vinda de outros moradores para a cidade, a gente viu isso através do Cadastro Único, muita gente ou trazendo o seu cadastro ou fazendo, veio porque um familiar residia aqui, veio de uma cidade maior, por ser no interior o pessoal acabou vindo bastante pra cá, e aí querendo ou não, esbarrou nessa questão da empregabilidade. (Coordenadora do CRAS, Sul)

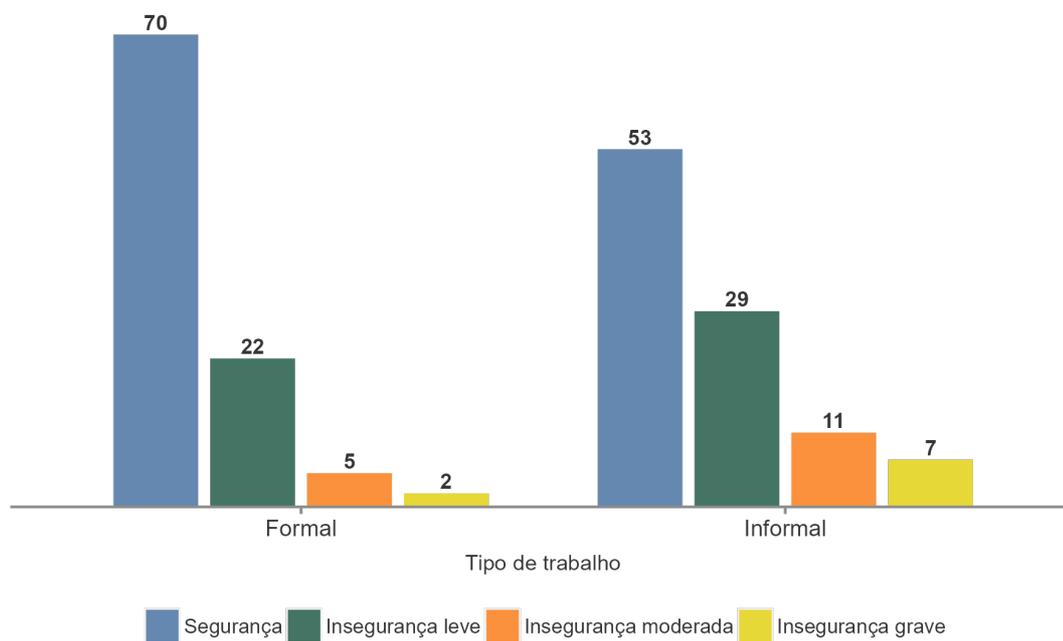
Houve muito também a busca por esses auxílios emergenciais, e nem todos conseguiram, mas foi uma procura muito grande, justamente porque não tinham como prover essa renda para quem depende unicamente de um serviço que não pôde ser executado durante a pandemia. (Coordenadora do CREAS, Norte)

Infelizmente não há dados oficiais sobre a fome no período pandêmico para verificar o número de pessoas que foram afetadas pela insegurança alimentar. A Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (RBPSSAN), organização da sociedade civil, afirma que houve agravamento considerável da situação ao longo da pandemia de Covid-19, já que, no fim de 2020, 19,1 milhões de brasileiros(as) não tinham o que comer e, em 2022, esse número passou para 33,1 milhões⁵.

Esse agravamento na situação da fome, segundo o relato da Agente de base da UBS do Sudeste, destacado acima, deveu-se a perda do emprego de pessoas em situação de trabalho informal. Os dados da POF 2017-2018 reforçam essa hipótese, já que pessoas em situação de informalidade são mais vulneráveis à insegurança alimentar que pessoas em trabalho formal.

⁵ II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN). Disponível em <www.olheparaafome.com.br>. Acesso em 31/03/2023.

Distribuição dos trabalhadores segundo situação de segurança alimentar por tipo de trabalho exercido - Brasil - 2017-2018



Fonte: DataSenado - Estimativa própria a partir de dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (2017-2018) - IBGE.

3) O agravo da fome e os desafios de seu enfrentamento

A pesquisa também investigou a realidade vivida pelos profissionais e voluntários entrevistados sob duas grandes perspectivas. A primeira englobou a percepção dos entrevistados a respeito dos impactos da fome na vida das pessoas atendidas. A segunda perspectiva abordou os obstáculos enfrentados pelos profissionais e voluntários que trabalham diretamente com pessoas em situação de insegurança alimentar.

a) O impacto da fome na vida das pessoas

Em relação à primeira perspectiva, a partir das entrevistas é possível verificar que a fome leva a múltiplos agravos, já que compromete a saúde física e mental das pessoas.

Em relação à atenção básica, a gente encontra muitos problemas sim em relação à saúde, porque para você ter uma boa saúde, você tem que ter uma boa alimentação diária. Se você não tem uma boa alimentação, claro que a sua imunidade vai cair. Então o número de doenças aumenta por conta disso, por conta do período que nós vivemos, são doenças virais, são doenças que nós chamamos para cá de sazonais, com diarreia, vômito e isso acaba desequilibrando as famílias, porque entram no desequilíbrio em saúde, a família toda é afetada. (Agente de base da UBS, Norte).

Geralmente quem tem a questão da fome, tem questões de saúde, da saúde do corpo é necessário o encaminhamento, a gente faz o encaminhamento para

a área da saúde, a questão mental também, porque afeta também a saúde do corpo, como da mente também. (Agente de base do CRAS, Sul).

Se a gente não come bem, outras coisas não fica [sic] bem também, isso acaba implicando até no contexto psicológico, social, e aí vêm as depressões, as mães que se encontram frustradas por não ter o que dar para o filho comer... (Agente de base da Secretaria de Agricultura, Nordeste).

“Eu vejo assim: a fome é um desgaste, porque você acordar todos os dias e olhar o seu armário, olhar sua panela e estar vazia, causa um desgaste e causa um problema emocional, um problema de depressão, não só naquela pessoa, mas na família inteira. É uma parte crítica da situação do país.” (Agente de base da UBS, Sul)

Além da questão da saúde, os entrevistados falam da dificuldade de o indivíduo em situação de insegurança alimentar romper o ciclo de vulnerabilidade social e econômica:

“O técnico tem que ser bem perspicaz para entender e visualizar que o problema desse usuário não se dá apenas como porta de entrada, que é a atenção básica social na questão da fome. Aí perpassa por violências múltiplas, que também fazem com que essa família fique nesse mesmo processo de rotatividade...” (Coordenadora do CRAS, Sudeste).

“Infelizmente vem de gerações, então para mim é um ciclo ou de violência intrafamiliar, a família perpassou por várias violências, ou ciclo de vulnerabilidade mesmo: uma mãe muito pobre, que se casou muito cedo, que não teve condições de criar os filhos, e aí o adolescente ou o adulto só repete o que a mãe fez lá no passado. Então para mim é um ciclo. Todas as famílias se caracterizam como reproduzindo o que já aconteceu com eles”. (Agente de base do CRAS, Centro-Oeste).

“O número grande de filhos, eu acho que tem sido a principal característica, a dificuldade dessa mãe de sair para trabalhar. Às vezes essas famílias, elas buscam a zona rural, porque lá elas têm uma segurança de residência, onde ela tem onde morar, mas lá muitas vezes, nós temos famílias que são, como que vou falar, elas são violentadas em questão de trabalho, o abuso de trabalho, então, aí o pai vai pra roça, a mãe não tem como sair para trabalhar e fica com quatro ou cinco filhos dentro de casa.” (Coordenadora do CRAS, Centro-Oeste)

Nessa dificuldade em se quebrar o ciclo de vulnerabilidade social e econômica, um dos entrevistados fala da naturalização da situação de insegurança alimentar por parte das vítimas:

“Ela falou comigo com uma naturalidade tão grande que os filhos estavam há quatro dias sem comer, e eu fiquei desesperado, que isso, quatro dias sem comer? ‘Sem comer nada. O outro pequenininho eu mandei para a casa da minha irmã porque lá ela consegue

dar uma alimentação melhor.’ aí eu falei ‘mas você está achando normal isso? Quatro dias sem comer, inclusive a filha mais velha que é lactante.’ E para eles é normal, por falta de orientação, falta de alguém chegar e falar ‘calma, gente, devagar, não é assim que se faz.’ Você precisa ter um acompanhamento”. (Fundador de organização não-governamental, Sudeste)

b) O desafio de combater a fome

Em relação aos obstáculos enfrentados pelos profissionais e voluntários que trabalham diretamente com pessoas em situação de insegurança alimentar, a pesquisa levantou informações a respeito das rotinas e das condições de trabalho.

De acordo com uma Coordenadora de CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), os problemas estruturais da comunidade atendida afetam diretamente o trabalho de assistência. A entrevistada reporta falta de acesso à internet e dificuldades impostas pela questão da violência:

“Nós não temos redes de internet. É muito complicado. A gente não tem antena e acesso a redes de internet ali. É uma ilha, então não tem mesmo, a gente não consegue o acesso à rede”.

(...)

Nós tínhamos 18 CRAS em (...)⁶, a partir de 2016 houve algumas problemáticas que fizeram com que 3 deles fossem fechados, por causa da questão do tráfico e muitas vulnerabilidades, não tinha como os técnicos acessarem esse local e aí fomos transferidos e hoje temos 15 equipamentos. (Coordenadora do CRAS, Sudeste).

O excesso de demanda e a escassez de pessoal e de material são questões comuns levantadas por mais entrevistados:

“O CRAS e o CREAS que são os órgãos da assistência, a gente não consegue acompanhar todas as famílias, até porque o nosso município, ele tem uma capacidade hoje de porte dois, de vinte e dois mil, mas com a desatualização do Censo, a gente ainda trabalha como porte um, então, a capacidade de atendimento não é a mesma do porte dois. Nós temos uma equipe reduzida para atender um porte dois, dentro do cadastro único que a gente mais trabalha, o que a gente faz ligação é o nosso suporte, nós temos hoje no município mais ou menos 300 a 330 famílias em extrema pobreza registrados no CadÚnico”. (Coordenadora do CRAS, Centro-Oeste)

“A gente vê que o número de pessoas é bem maior do que o número de alimentos que são distribuídos”. (Voluntária de associação religiosa, Nordeste).

⁶ Nome da cidade retirado para não identificar a pessoa entrevistada.

“Mas a gente divulgava: a gente tem 20 cestas básicas para 20 pessoas, e quando chegava lá para distribuir, tinham 40. 20 pessoas ficavam sem. Se a gente conseguia 40, tinha 60 pessoas esperando. Então a busca das famílias também era muito grande por conta da necessidade de alimentação”. (Fundador de Organização não-governamental, Sudeste).

“No campo, que eu digo na zona rural, a gente tenta levar a assistência técnica para os produtores rurais, assisti-los de tal forma que eles recebam informação para conseguir fazer produção escalonada e diversificada, para que garantam aí a sua SA⁷ dentro da sua unidade familiar. Contudo, ainda não acaba abrangendo toda a população, porque os recursos são poucos...” (Agente de base da prefeitura, Nordeste)

Os profissionais entrevistados atendem as pessoas que procuram os serviços públicos, mas também atuam proativamente na chamada busca ativa, que é o trabalho de campo feito com o objetivo de identificar as pessoas em risco social, compreender a realidade da comunidade atendida e aumentar o alcance das políticas públicas de assistência social (Brasil, 2009).

De acordo com uma agente de base do CRAS, uma das dificuldades na realização da busca ativa é encontrar as pessoas em suas residências ou de serem recebidos pelas famílias:

“A gente definiu uma semana para fazer esse trabalho da última vez, e as pessoas às vezes não estavam em casa, ou não abriam a porta de casa para nós

⁷ Segurança Alimentar.

visitarmos, porque é uma dificuldade mesmo de expor o que está acontecendo” (Agente de base do CRAS, Centro-Oeste).

Para uma coordenadora de CREAS (Centro de Referência Especializada de Assistência Social), a falta de pessoal e de material impede a realização de busca ativa:

“Acredito que pra gente fazer uma busca ativa, a gente tem que ter os materiais necessários para a gente intervir também junto àquela família, no caso aqui, ter os benefícios eventuais que possam ser viabilizados para a família, cestas básicas que possam atender a grande demanda que tem, que a gente sabe que existe, muitas vezes não dá para atender a todas. Então, eu acredito que os materiais também, os profissionais também para irem a busca, levando em consideração que cada instituição em particular tem as suas demandas diárias de atendimentos, de visitas, de acompanhamento, eu falo pela realidade do CREAS, que tem uma equipe mínima, então para essa busca ativa eu precisaria de mais profissionais e do material necessário para ser viabilizado para essas famílias”.
(Coordenadora do CREAS, Norte).

A partir das entrevistas, portanto, fica clara a importância do trabalho integrado entre profissionais de saúde e de assistência social. Evidencia-se a urgência de sanar a fome de quem precisa, mas também a necessidade de a assistência englobar ações de longo prazo que possam realmente romper o ciclo de vulnerabilidades. Essas e outras questões são aprofundadas a seguir.

4) A importância da atuação em rede e das políticas públicas no enfrentamento à fome

“Quem tem fome, tem pressa”⁸. Nesse sentido, as ações emergenciais de distribuição de alimentos, preparados ou em natura, são de fundamental importância. Mas, para os entrevistados, superar a fome é uma ação integrada, que começa com o desenvolvimento pessoal, aprimoramento da autoestima e inserção no mercado de trabalho:

A fome eu acredito que não se combate propriamente com cesta básica, com alimento, mas se combate com educação, com profissionalização, com empoderamento, com acesso à cultura, porque a mente da pessoa se transforma e a pessoa sabe que ela tem o potencial de buscar algo melhor. (Fundador de organização não-governamental, Sudeste)

“Essa demanda que chega até o CRAS, a gente tenta ver com a rede onde que está distribuindo uma cesta básica para eles poderem ter essa possibilidade e também tentando inserir na rede do trabalho, para sair desse local de só receber, de só pedir, e tentar motivá-los na autoestima deles”. (Agente de base do CRAS, Sudeste)

*“A gente tem um benefício eventual, cesta básica dentro do CRAS, não é o principal serviço que o CRAS tem que fazer, mas ele acaba sendo o carro chefe
(...)”*

⁸ Frase do sociólogo Hebert de Souza, na década de 1990, repetida por um dos entrevistados.

a maior dificuldade nossa é essa família entender que a dificuldade dela não é só a falta de alimentos, e a gente tem um trabalho onde a gente tenta reunir grupos para fazer essa conscientização, que tem outras necessidades além dessa alimentação. Mas a nossa dificuldade é muito grande e eu fico comparando o número de cestas básicas que a gente entrega como benefício eventual, é um número muito grande. Eu acredito que a dificuldade é essas famílias entenderem que elas precisam passar por um processo para superar essa vulnerabilidade. Então a gente tem trabalhado com grupos nessa conscientização, mas ainda o resultado tem sido bem pequeno. (Coordenadora do CRAS, Centro-Oeste)

“Aqui a gente trabalha a autonomia da família, a gente quer que essa família supere isso, porque ela vai ficar dependente de nós a vida toda com um benefício eventual”. (Agente de base do CRAS, Centro-Oeste)

Por ser um problema transversal, de múltiplas causas e que provoca diversas consequências, para ser superada, a fome deve ser combatida em rede. Com isso, de acordo com as entrevistas, a assistência social deve trabalhar em conjunto com outras áreas, em uma ação integrada:

“Falando da gestão municipal, a política de SA⁹ é trabalhada no Restaurante Popular, nos Hospitais, nos CRA, nos CRAS e CREAS é que fazem aí a assistência Social e disponibiliza cestas básicas e kits de hortaliças para as pessoas que se encontram em vulnerabilidade, no campo, que eu digo na zona rural, a gente tenta levar a assistência técnica para os produtores rurais, assisti-los de tal forma

⁹ Segurança Alimentar.

que eles recebam informação para conseguir fazer produção escalonada e diversificada, para que garantam aí a sua SA¹⁰ dentro da sua unidade familiar” (Agente de base da prefeitura, Nordeste).

“E a gente tem uma relação muito boa também com esporte e saúde, a gente tem um link muito forte, e como a gente tem um processo de gestão, a gente procura ter também outras instituições das quais a gente consegue fazer não só o primeiro atendimento, mas também manter essa união, essa acessibilidade para outros serviços que não sejam apenas a assistência relacionada às questões da vulnerabilidade social extrema, no caso da fome e da insegurança alimentar” (Coordenadora do CRAS, Sudeste).

“Nós trabalhamos em rede, estamos em rede. Porque em rede? Só a saúde e o serviço social não conseguem. Nós temos que trabalhar em rede com a assistência social, com CRAS, CREAS, com a própria prefeitura, Legislativo. Nós temos que trabalhar em união, porque só o serviço Social na saúde e a assistência da Secretaria de Saúde não consegue, a gente consegue através de parcerias” (Agente de base da UBS, Norte).

Trabalhar em rede significa integrar as diversas especialidades – saúde, educação e assistência social – e as diversas esferas de atuação – poder público federal, estadual, municipal, iniciativa privada e sociedade civil:

¹⁰ Segurança Alimentar.

“Acho que uma parceria entre o poder público e o terceiro setor é um dos caminhos que pode melhorar muito o atendimento para quem está lá na ponta, para as pessoas que precisam. Porque realmente o governo não consegue chegar em todos os locais. Então eu acho que a melhor maneira é o poder público chamar as organizações sociais que têm um trabalho coeso, um trabalho mais sério, com CNPJ, que têm um cadastro, chamar e falar assim “vamos lá, a gente quer combater a fome, só que a gente precisa de vocês. A gente precisa trabalhar em conjunto”. (Fundador de organização não-governamental, Sudeste)

“Chega o período da Semana Santa, a Secretaria de Assistência Social, muitas vezes eles até dividem, tipo assim, eles veem que a igreja é uma instituição, e com muitas pessoas carentes. Então aconteceu já algumas vezes, de eles virem até a gente, que é um dos representantes, e eles dividem com a gente também, eles tipo dão uma certa quantidade de cesta básica pra gente repassar também para as pessoas carentes da nossa igreja” (Voluntária de associação religiosa, Nordeste)

“E essas políticas públicas voltadas tem que ter parceria com os governos, porque é uma questão social generalizada, não é só uma questão social, municipal, ela é genérica, e para isso nós temos que buscar soluções através de parcerias, para que possamos mediar um processo de transformação, para que essas famílias possam ter a sua dignidade recuperada”. (Agente de base da UBS, Norte)

Trabalhar em rede também significa monitorar a implementação das políticas públicas e as condições de vidas da população. Uma das participantes resume um caso de sucesso de trabalho em rede e do papel das pesquisas e dos meios de comunicação como instrumentos de mudança social:

“Acho que gente vai ter um resultado positivo quando sair a pesquisa do IBGE, comparada ao último censo, porque a gente tentou trabalhar essa questão de SA¹¹, há uns oito ou dez anos atrás a gente foi símbolo de uma vergonha nacional, onde uma reportagem no Jornal Nacional da Globo fomos apresentados como uma das cidades mais pobres do país, onde algumas pessoas só tinham pé de galinha para comer, então isso foi uma vergonha no âmbito nacional e a gestão, a política, entidades, ONGs acabaram vindo para cá tentando apoiar, dar a informação, condições para que a população melhorasse esses indicadores. Eu creio que no próximo censo, no próximo resultado do censo, a gente vai ter um resultado mais positivo, porque boa quantidade das famílias passou a ser assistida, aprendeu a produzir, até de lá para cá aumentou tanto por meio de entidades parceiras como a GPE, o próprio SENAR Sindicato dos Produtores Rurais que antes não existia, a Caritas, Pesquisas Universitárias, onde estudantes vêm para cá mostrar conhecimento em formas alternativas de produzir e de reaproveitar os alimentos, as próprias políticas públicas vêm mudando esse cenário, mas que infelizmente ainda existe, sim, a insegurança alimentar, então essa política tem que ser contínua” (Agente de base da Secretaria de Agricultura, Nordeste).

¹¹ Segurança Alimentar

Nessa integração, a aproximação escola e assistência social é fundamental, pois é uma forma de fazer com que a proteção social alcance as crianças:

“uma escola que a criança está lá dando sinais que está com fome, que as merendeiras vejam, que as professoras veem, a escola nos contata, manda um ofício para nós solicitando uma visita, porque pela situação vista na escola, a gente vai, procura a família, vê sobre como é que está essa questão da alimentação, leva a informação à família que temos o auxílio alimento no CRAS é um auxílio que não é, vamos dizer assim, ele é eventual, a gente tenta explicar para a família que a gente não quer criar vínculo, dependência desse auxílio. A gente quer que a família venha até nós, que a gente vai ajudá-la, mas que não queremos a questão da dependência de todo mês a família vir aqui, então a gente já insere essa família em algum grupo de geração de trabalho e renda, algo assim, as oficinas de artesanato que a gente tem, enfim...”
(Agente de base do CRAS, Sul).

“a gente tem uma ligação bem direta com os diretores de escola, com os professores, então qualquer demanda que tenha dentro da escola, a escola mesmo já procura o CRAS, e fala olha, tem uma família assim que precisa dar uma olhada, e a gente vai para identificação dessa família” (Coordenadora do CRAS, Centro-Oeste).

A gente faz visitas, tanto encaminhadas de outros órgãos, como Conselho Tutelar e CREAS, quanto de escolas, por exemplo, da criança que está chegando de determinado jeito na escola, e também a gente faz uma busca ativa nas nossas ações comunitárias. (Agente de base do CRAS, Centro-Oeste)

“O Conselho Tutelar tem acesso a essas famílias com evasão, a gente consegue chegar até essa família e entender o que está acontecendo. Através dessa evasão da escola a gente pode descobrir que essa criança está sendo vítima de violência, que a família está passando fome, que a família não tem dinheiro para levar as crianças até a escola” (Agente de base do CRAS, Centro-Oeste).

Ademais, os entrevistados reforçam que a escola em si garante, por meio da merenda escolar, parte da alimentação das crianças e lamentam que, na época da pandemia, muitos estudantes ficaram sem acesso a essas refeições:

“A gente viu que aumentou essa questão da fome, porque aquele aluno criança que ia para a escola, que tomava o café e almoçava na escola, parou de fazer isso na escola e teve que fazer em casa” (Agente de base do CRAS, Sudeste).

A alternativa foi entregar cestas básicas para as famílias das crianças matriculadas:

“lá na escola a gente tem a oferta de quatro refeições: café da manhã, lanche, almoço e lanche da tarde. E aí, durante a pandemia as crianças ficaram em casa, então a cada 15 dias eram ofertadas, em vez da alimentação na escola, foram feitas cestas e repassadas para essas famílias. Isso é o que eu tenho de informações do período anterior ao meu ingresso. Então o trabalho era no sentido mesmo de garantir que pelo menos a alimentação que

*eles faziam na escola, eles receberiam em casa”
(Funcionária de organização privada, Centro-Oeste).*

A centralidade da educação para políticas de inclusão vai para outras esferas. Para alguns dos entrevistados, a merenda escolar é uma forma de fomento à agricultura familiar para geração de renda:

“Temos também o programa da merenda escolar, que cerca de mais de 30% desses produtos são fornecidos aos estudantes da rede municipal, são adquiridos de agricultores familiares do município, produtos naturalmente produzidos no município, também são grupos de agricultores que geralmente não estão inseridos em outros programas de aquisição de alimento, e com essas políticas públicas que conseguem alcançar mais agricultor familiar” (Coordenador de Secretaria de Agricultura, Nordeste).

Outros entrevistados falam da importância da creche pública para possibilitar que as mães tenham condições de trabalhar.

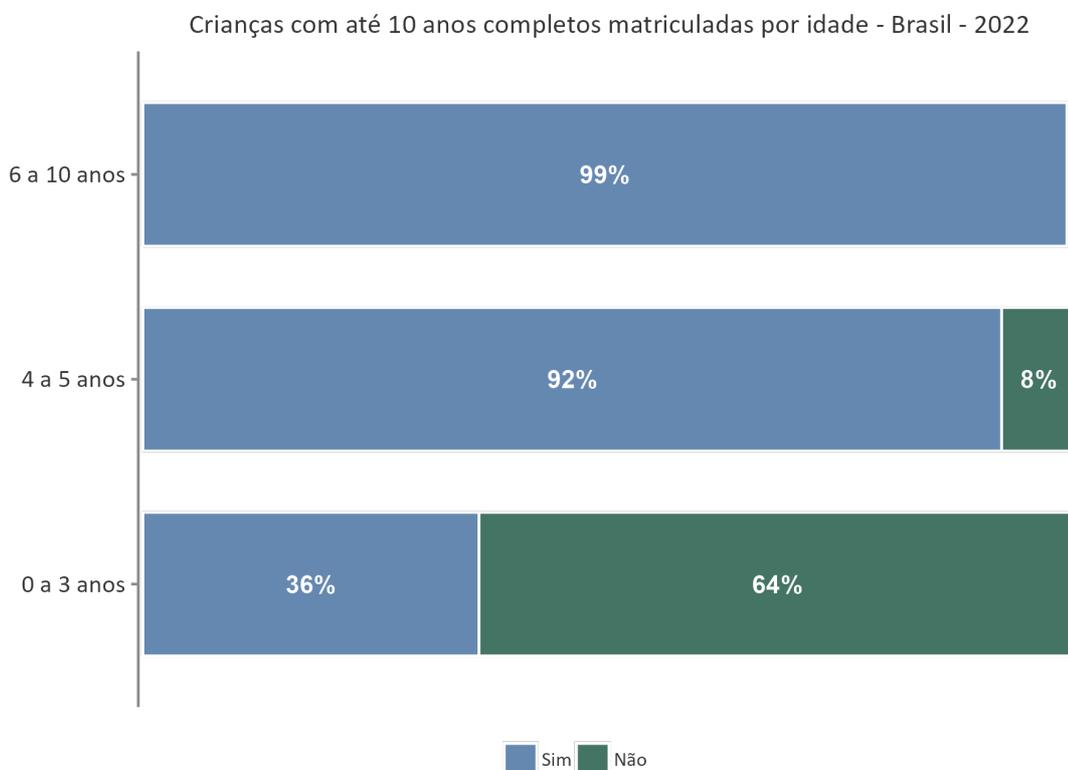
“A maioria delas são mães com muitos filhos, então o número grande de filhos, eu acho que tem sido a principal característica, a dificuldade dessa mãe de sair para trabalhar” (Coordenadora do CRAS, Centro-Oeste)

“Creches tem poucas. Eu conheço criança na nossa comunidade que a mãe conseguiu uma creche para a criança, mas a creche está a 3, 4 quilômetros de distância. Então a mãe trabalha, mas tem que pagar 250 reais de

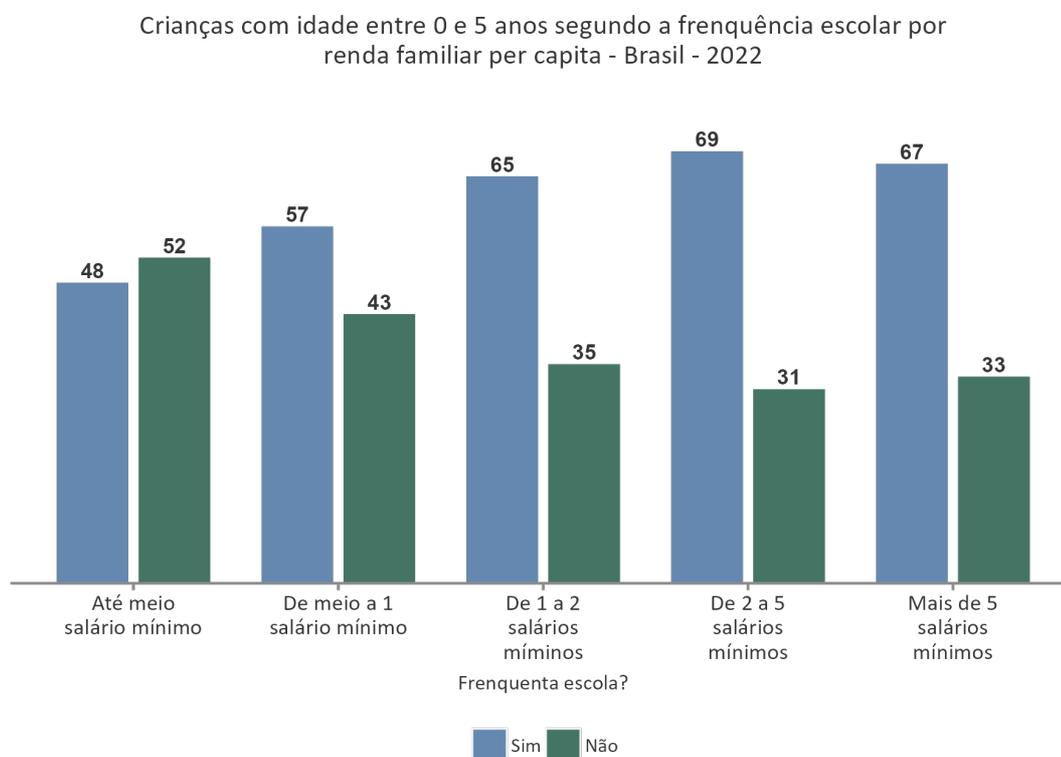
transporte para levar a criança para uma creche pública. E consegue às vezes um trabalho que dê mil reais por mês, com os descontos cai para 900 e poucos por mês e ela ainda tem que gastar com o transporte para a criança estar estudando e ela conseguir trabalhar” (Fundador de organização não-governamental, Sudeste).

“A grande maioria é desemprego, a grande maioria o pai trabalha, mas a mãe não consegue porque têm três a quatro filhos, eles não têm com quem deixar” (Proprietário de organização privada, Sul).

Em que pese a importância de as crianças estarem matriculadas – tão reforçada pelos entrevistados – a análise dos dados da PNAD-Contínua de 2022 evidencia que ainda há crianças fora das escolas e das creches:



De zero a dez anos de idade, quanto menor a faixa etária, maior o número de crianças não matriculadas. Mas a porcentagem de crianças matriculadas também varia de acordo com a renda.



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2ª/2022).

A partir desses dados fica claro que nem toda criança em idade escolar está matriculada, como estabelece a [Lei nº 12.796/2013](#). Adicionalmente, a partir da fala de uma das entrevistadas, fica evidente a falta de vagas suficientes para atender toda a população:

“E aí eu pergunto a você: como que a gente consegue matricular uma criança de 4 anos, se nós não temos acesso à rede pública para creches e escolas de ensino de pré-escola na rede do município e nem no estado?”
(Coordenadora do CRAS, Sudeste)

Um dos entrevistados, que trabalha com pessoas com deficiência, avança na questão da educação e do cuidado com as crianças ao apontar que as mães de deficientes físicos encontram ainda mais dificuldade:

*“Tem outros deficientes que a mãe não consegue trabalhar porque tem que cuidar daquela pessoa especial”
(Fundador de organização não-governamental, Norte)*

Além das questões levantadas anteriormente, a análise das entrevistas mostra a relevância de se olhar para as crianças como forma de quebrar o ciclo intergeracional de vulnerabilidade social:

“A gente precisa pensar em políticas públicas para qualificar essas pessoas, um contraturno da escola para essa criança não ficar na rua” (Agente de base do CRAS, Centro-Oeste).

*“Então percebo que a fome é sim uma das grandes preocupações, principalmente numa escola, que não tem como a gente ensinar a criança se ela está com fome, se ela passou por alguma situação mais difícil em casa, ou principalmente nas segundas-feiras ou pós-feriado é sempre um dilema para a gente. A gente sempre recebe relatos que ou ficou sem comida ou que vivenciou alguma situação mais forte em casa, então é um grande desafio”
(Funcionária de organização privada, Centro-Oeste).*

Com isso, os entrevistados ressaltam a importância das condicionalidades¹² dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família:

¹² “As condicionalidades são compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para reforçar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais

“É um direito de a pessoa receber o benefício, mas a condicionalidade imposta ali ela vem só somar, a meu ver, porque a gente sabe da realidade, se não fosse essa condicionalidade no benefício, quem sabe muitas crianças hoje estariam sem vacinas, ou nem participando da escola, dependendo da situação. Então, eu acho essa questão das condicionalidades uma forma positiva para as famílias” (Agente de base do CRAS, Sul).

“As condicionalidades são uma boa para nós porque a pesagem da criança faz a família ir até o posto de saúde. Às vezes a família nem vai no posto de saúde, ela nem dá moral para isso, e a gente condicionando, a família tem que ir lá. Eu super concordo. Essa questão das faltas na escola, a gente pode ter um controle maior de quem está na escola, de quem está evadido da escola” (Agente de base do CRAS, Centro-Oeste).

básicos. Por um lado, as famílias devem cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços de saúde, educação e assistência social.” (Brasil, 2020)

5) Ações para superação da fome

Em resumo, dentre as principais ações sugeridas pelos entrevistados para a superação da fome, estão:

- Importância de serem estabelecidas parcerias entre as diversas áreas do poder público e do terceiro setor com atuação nos territórios;
- Investimento na agricultura familiar e de subsistência;
- 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 ter 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.

6) Considerações finais

À luz das falas dos entrevistados, percebe-se que a fome é um problema social multidimensional que compromete a dignidade da pessoa humana. Programas de transferência de renda são, na visão dos participantes, fundamentais, mas há a necessidade de se ampliar também o acesso ao trabalho formal e digno, à saúde, à educação, ao saneamento básico, à segurança, entre outros fatores que levem ao incremento da autoestima, da liberdade de escolha e da perspectiva de futuro das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Nesse sentido, o monitoramento de políticas públicas para a superação da pobreza deve avançar na perspectiva da falta de renda e englobar também a falta de outras garantias sociais. Daí a importância de aprimoramento de índices e de mecanismos de mensuração de questões sociais abrangentes. Para tanto, propõe-se uma agenda de pesquisa que contemple:

- Avaliação da saúde mental no domicílio e seus impactos na renda das famílias.
- Histórico de vida que leva ou mantém as famílias em situações de fome e extrema pobreza.
- Políticas de transferência de renda e fomento à independência financeira – expectativas e opinião dos beneficiados.
- Relação entre frequência, inclusive com turno integral, à escola dos moradores menores de idade do domicílio dos menores de idade, e a fome e/ pobreza.
- Dados sobre pessoas em situação de rua, povos originários, e outras minorias.
- Criação de indicadores que reflitam a fome e a pobreza.

Metodologia da pesquisa

Foram realizadas 20 entrevistas em profundidade, de 3 a 17 de abril de 2023, com profissionais de serviços públicos e com voluntários de organizações da sociedade civil que atuam no combate à fome e à insegurança alimentar. Na seleção dos entrevistados foram considerados os seguintes perfis:

1. **Profissionais da base:** Assistentes sociais e psicólogos dos Centros de Referências de Assistências Sociais (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); Agentes de saúde das Unidades Básicas de Saúde e Programa Saúde da Família; técnicos agrícolas que atuam na capacitação de produtores rurais e no fomento da agricultura familiar.
2. **Coordenadores de CRAS e CREAS e Gerentes das políticas básicas e especiais** das Secretárias de Assistência Social e de Agricultura dos municípios.
3. **Profissionais e voluntários que atuam no combate à fome e a insegurança alimentar:** associações, instituições, organizações não governamentais e igrejas.

A entrevista em profundidade é uma técnica de pesquisa qualitativa em que o pesquisador realiza perguntas baseadas em roteiro livre ou semiestruturado a um entrevistado. Tem como objetivo compreender detalhes de um tema pouco conhecido. No caso deste estudo, o foco foi a percepção dos entrevistados em relação à fome e ao seu enfrentamento.

A pesquisa, portanto, não teve como critério de participação a faixa etária, o gênero ou a condição socioeconômica dos entrevistados. O foco foi, primordialmente, a atuação dos participantes, seja de natureza profissional ou voluntária, no combate à fome.

Em relação à distribuição geográfica das entrevistas, o estudo contemplou as cinco regiões do país e, dentro de cada região, foram selecionados os municípios por critérios técnicos usando taxas de insegurança alimentar, de acordo com a Pesquisa

de Orçamento Familiar (POF 2017-2018) e com o mapa InSAN de 2018. Também foram considerados o porte dos municípios e os níveis de renda per capita, com a utilização dos dados do IBGE¹³.

A pesquisa obedeceu rigorosamente às normas internacionais do Código de Ética ICC/ESOMAR, motivo pelo qual zelou pela privacidade de todos os entrevistados. Assim sendo, garante o sigilo dos dados e imagens das pessoas entrevistadas.

¹³ Estimativa da população de 2021 e Censo 2010 (último censo divulgado)

Detalhamento da amostra

N amostra	Grupo	Formação	Gênero	Região
1	Coordenadora - CREAS	Assistente Social	Feminino	Norte
2	Agente de base - UBS	Assistente Social	Feminino	Norte
3	Agente de base - UBS	Técnica em Enfermagem	Feminino	Norte
4	Sociedade Civil - ONG	-	Masculino	Norte
5	Coordenador - Secretaria de Agricultura	Administração Financeira	Masculino	Nordeste
6	Agente de base - Secretaria de Agricultura	Engenheira Agrônoma	Feminino	Nordeste
7	Agente de base - Secretaria de Agricultura	Técnico Agropecuária	Masculino	Nordeste
8	Sociedade Civil – Associação religiosa	-	Feminino	Nordeste
9	Coordenadora - CRAS	Pedagoga	Feminino	Centro-Oeste
10	Agente de base - CRAS	Assistente Social	Feminino	Centro-Oeste
11	Agente de base - CRAS	Psicóloga	Feminino	Centro-Oeste
12	Sociedade Civil - Organização privada	-	Feminino	Centro-Oeste
13	Coordenadora - CRAS	Psicóloga	Feminino	Sul
14	Agente de base - CRAS	Psicóloga	Feminino	Sul
15	Agente de base - CRAS	Assistente Social	Feminino	Sul
16	Sociedade Civil – Organização privada	-	Masculino	Sul
17	Coordenadora- CRAS	Assistente Social	Feminino	Sudeste
18	Agente de base - CRAS	Psicólogo	Masculino	Sudeste
19	Sociedade Civil - ONG	-	Masculino	Sudeste
20	Agente de base - UBS	Ensino Médio	Feminino	Sudeste

Referências

Salles-Costa R , Ferreira AA , Castro Júnior PCP, Burlandy L . Sistemas alimentares, fome e insegurança alimentar e nutricional no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2022.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília, 2009.

Disponível em:

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2023.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm

_____. Ministério da Cidadania. Guia para Acompanhamento das Condições do Programa Bolsa Família. . Brasília, 2020. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf. Acesso em 12 de maio de 2023.

Ficha Técnica

SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA

Elga Lopes - Diretora

Marcos André Bezerra Mesquita – Coordenador-Geral

Instituto de Pesquisa DataSenado

Marcos Ruben de Oliveira - Coordenador

Isabela de Souza Lima Campos – Chefe do Serviço de Pesquisa e Análise

José Henrique de Oliveira Varanda

Milene Harumi Tomoike

Roberto de Souza Marques Buffone

Agradecimentos

Henrique Talamoni Vallochi Salles Pinto – Consultor Legislativo

Leandro Brito Lemos – Assessor Parlamentar

Ingrid Veremzuk Xavier Carlucci – Assessora Parlamentar