



V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

(in)segurança alimentar e políticas públicas

**Insegurança Alimentar e Sistema Único de Assistência Social –
SUAS: reflexões sobre o “Plano Brasil Sem Fome”**

Eliane Christine Santos de Campos¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo problematizar o envolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na execução do “Plano Brasil Sem Fome”, estratégia construída pelo atual governo federal para o enfrentamento à pobreza e extrema pobreza a partir de ações de combate à fome. Trata-se de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental, tendo como documento norteador o “Plano Brasil Sem Fome”. Dois aspectos se destacam no cumprimento das responsabilidades do SUAS na execução do Plano: financiamento, envolvendo o pacto federativo e a recomposição e qualificação das equipes de referência nos municípios, principais operadores do SUAS.

Palavras-chaves: SUAS. Plano Brasil sem Fome.

Abstract: This article aims to problematize the involvement of the Sistema Unico de Assistência Social in the implementation of the "Plano Brasil sem Fome", a strategy built by the current federal government to confront poverty and extreme poverty through actions to combat hunger. This is a bibliographic review and documentary research, having as a guiding document the "Plano Brasil Sem Fome" as its guiding document. Two aspects stand out for the fulfillment of the responsibilities of the SUAS in the execution of the Plan: financing, involving the federative pact and the recomposition and qualification of workers in the municipalities, the main operators of the SUAS.

Keywords: SUAS. Plano Brasil Sem Fome.

Introdução

O Brasil passou por um aumento expressivo nos níveis de pobreza, extrema pobreza e insegurança alimentar, especialmente no período de intensificação da pandemia de Covid-19. Dados do IBGE demonstram que, no final de 2022, a pobreza atingiu 31,6% da população brasileira. Parte desses brasileiros passam fome em seus diferentes graus (insegurança alimentar leve, moderada ou grave), conforme classificação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA².

¹ Assistente Social, docente da Universidade Estadual de Londrina-UEL. Pós -doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia Política – PUC-SP. Email: elianecampos@uel.br

² Maiores informações consultar: Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>



Pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN), divulgada em junho de 2022, revelou que um total de 33,1 milhões de pessoas não têm o que comer diariamente no Brasil. O número é quase o dobro do estimado em 2020 e representa 14 milhões de pessoas a mais passando fome no país.

O relatório **O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo** (SOFI), publicado em junho de 2023 pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), confirmou a piora dos indicadores de fome e insegurança alimentar no Brasil. Em 2022, segundo o relatório, 70,3 milhões de pessoas estiveram em estado de insegurança alimentar moderada, que é quando possuem dificuldade para se alimentar. O levantamento também aponta que 21,1 milhões de pessoas no país passaram por insegurança alimentar grave, caracterizado por estado de fome.³

Os efeitos da extrema pobreza e insegurança alimentar são devastadores. Estudos realizados pelo Observatório da Educação (2021)⁴ demonstram que a falta de condições mínimas e dignas de sobrevivência impacta diretamente os direitos sociais e perpetua o ciclo de desigualdades, uma vez que os domicílios mais atingidos pela extrema pobreza e a insegurança alimentar são aqueles em que os responsáveis têm poucos anos de estudo.

Diante de tal circunstâncias, o atual governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a Fome (MDS) e mais 23 ministérios, construíram e publicizaram, no início de 2023, o documento intitulado “Plano Brasil sem Fome”. Esta proposta, embasada nas experiências dos Programas Fome Zero (2003) e Brasil sem Miséria (2011), se propõe a retomar e aprimorar o conjunto de políticas públicas que fizeram o Brasil sair do Mapa da Fome no ano de 2014 e se tornar uma referência mundial nessa área.

O Plano tem como principal meta tirar o Brasil da Fome até o ano de 2030. Complementar, se propõe a reduzir a pobreza e a insegurança alimentar e nutricional, a partir de ações organizadas em três grandes eixos: Acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania; Segurança Alimentar e Nutricional: alimentação saudável da produção ao consumo; Mobilização para o combate à fome.

Para sua efetivação, o Plano envolve um conjunto de órgãos governamentais e não governamentais. Dentre eles nos propomos a problematizar, neste artigo, as ações centradas no Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate a fome, particularmente nas responsabilidades que envolvem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Vale ressaltar que embora a tônica do Plano seja a intersetorialidade, grande parte das ações serão executada direta ou indiretamente pelo SUAS, principalmente em nível municipal, motivo pelo qual consideramos pertinente tecer algumas reflexões.

³<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/07/fome-no-brasil-piorou-nos-ultimos-tres-anos-mostra-relatorio-da-fao>. Acesso em 19.02.2024.

⁴<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/pobreza-fome-e-desigualdade-social-impactos-na-educacao-do-brasil>. Acesso em 27 de fev. 2024.



Além desta introdução, o artigo está organizado em dois momentos. No item 1, A fome no Brasil: entre as desigualdades sociais e responsabilidades estatais, apresentamos aspectos estruturais da formação sócio-histórica que fundamentam a fome no país, revelados por Josué de Castro e Betinho, e seu enfrentamento, com destaque para as responsabilidades do Estado. No item 2 O papel do SUAS na operacionalização do Plano Brasil sem Fome, contextualizamos o SUAS, enquanto modelo de gestão que da concretude a Política de Assistência Social, explicitamos as ações pertinentes ao SUAS contidas no Plano Brasil sem Fome e problematizamos aspectos que serão determinantes para a sua efetivação. Por fim, as considerações finais.

1. A fome no Brasil: entre as desigualdades sociais e as responsabilidades estatais

A fome não é um fenômeno natural e sim um produto artificial de conjunturas econômicas defeituosas. Um produto da criação humana e, portanto, capaz de ser eliminado pela vontade do próprio homem. A vitória contra a fome constitui um desafio à atual geração – como símbolo e como um signo da vitória integral contra o subdesenvolvimento. (Castro, 1960, p. 24)

Para Nascimento (2022), o teórico pernambucano Josué de Castro se inscreve no rol dos intelectuais que apresentam a dura realidade brasileira. Através de sua obra, da qual foi retirada o trecho acima, Castro desvelou um Brasil que, de norte a sul, de forma direta ou indireta, estava marcado pelo problema da fome, não em função das condições naturais, mas, sobretudo, por questões estruturais.

Considerada pela Rede Penssan (2022), a forma mais grave da insegurança alimentar, a fome no Brasil está diretamente relacionada a extrema pobreza e expressa as desigualdades sociais que permeiam a história do país.

Para Jesus e Hoffmann (2023) a situação de insegurança alimentar no Brasil não se deve à falta de alimentos, ou à inexistência de oferta de alimentos a preços razoáveis, mas sim ao fato de milhões de pessoas não terem renda suficiente para comprar alimentos considerados saudáveis.

Nascimento (2022) ressalta que os brasileiros que passam fome hoje anunciam que a obra de Josué de Castro resiste à prova do tempo e precisa ser revisitada.

Com o atual cenário marcado por um modelo de desenvolvimento agroexportador, com forte e crescente presença de produtos alimentícios ultraprocessados e profunda mudança climáticas, uma nova geografia da fome vem se materializando. (Nascimento, 2022, p. 39-40)

O Brasil, de um país agrário-exportador, emerge como uma potência industrial na década de 1970 ocupando, atualmente, lugar entre as dez maiores economias mundiais,



segundo dados do Fundo Monetário Mundial (FMI, 2023). A transformação do país numa potência na exportação de commodities, alterou a realidade da sociedade brasileira. Para Bacelar (2022), a industrialização impulsionou e intensificou a urbanização. Como resultado de uma urbanização acelerada, as cidades se tornaram espaços de intensificação das desigualdades e exclusão social. A necessidade de uma reforma agrária (uma das propostas centrais de Josué de Castro), que nunca se efetivou, acarretando a expulsão do homem do campo sem que ele tivesse habilitado a se inserir na vida econômica urbana.

Com a urbanização acelerada, o país passa a conviver com questões sociais e ambientais. Azeredo (2019) defende que o crescimento da população urbana não foi acompanhado no mesmo ritmo por infraestruturas e serviços capazes de atender a esse contingente. Bacelar (2022) exemplifica analisando a situação habitacional. Para a autora, a favelização ampla e cruel é marca de nossas cidades, e com ela a fome ganha dimensão urbana.

Além de Josué de Castro, outros pensadores, preocupados com a fome no Brasil, se debruçaram a compreender a realidade brasileira e buscar alternativas que pudessem tensionar os governantes na busca de soluções, dentre eles, destacamos o sociólogo e ativista dos direitos humanos, Hebert de Souza (o Betinho)⁵, que teve um papel relevante na sensibilização da sociedade para tal realidade. Ao retornar do exílio (anos de 1980), retoma suas denúncias sobre a fome no país provocando o reaparecimento do tema no debate nacional. (Bacelar, 2022)

Esse chamamento mobilizou uma parcela da sociedade brasileira na busca de alternativas para o enfrentamento à fome, bem como, tensionou o Estado na viabilização de políticas mitigadoras. O protagonismo da sociedade permeou as proposições e ações dos governos ao longo do tempo, conforme demonstra a restropectiva histórica:

Década de 1940 o surgimento das primeiras políticas nacionais de alimentação e nutrição do Brasil com a criação dos Serviços de Alimentação e Previdência Social (SAPS); Em 1952, o surgimento da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), vinculada ao Ministério da Saúde e da Educação, estabelecendo o Plano Nacional de Alimentação; Essa Comissão é substituída, em 1972, pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN); de 1976-1979, a elaboração do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN) - Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea); 1988 - Promulgação da Constituição Federal de 1988 com a inclusão da intitucionalização de um Estado de bem-esta social visando atenuar os flagelos sociais; A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) durante o mandato de Fernando Henrique Cardosos (1995-2002), resultado da pressão de movimentos sociais rurais inserindo na agenda pública o debate sobre a reforma agrária, agricultura familiar e pobreza rural; em 1994, é realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Em 1998, teve início o processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Nos governos Luis

⁵ Em 1993, a sociedade civil organizada, liderada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) lança a "Ação de Cidadania contra a Miséria, a Fome e pela Vida", com protagonismo do sociólogo Betinho; como resultado imediato, o governo Itamar Franco define o combate à fome e à miséria como prioridades de governo, instituindo o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).



Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), a retirada do Brasil do Mapa da Fome (ONU), a partir do reforço ao Programa de Merenda Escolar (Pnae); Valorização do salário mínimo, Bolsa Família; Fome Zero, Brasil sem Miséria, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa e Aquisição de Alimentos (PAA), entre outros. Vale destacar que no primeiro governo Lula houve a reinstalação do CONSEA, com a missão de ampliar o debate setorial sobre essa temática e convocar a II Conferência de SAN, que deliberou pela proposição da Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Em setembro de 2006, a LOSAN foi sancionada pelo presidente⁶.

Contudo, esses avanços não passaram imunes aos desmontes e retrocessos sociais capitaneados pelos governos Michel Temer (2016-2018), com a proposta de governo nominada “Ponte para o Futuro” e Jair Bolsonaro (2019-2022), com o seu plano de governo “Pelo Bem do Brasil”. Como bem ressalta Bacelar (2022), os desgovernos e seus impactos sociais conduziram o país de volta a infame lista da ONU⁷ (Bacelar, 2022, p. 56).

Se antes o Brasil vinha seguindo uma trajetória de redução da extrema pobreza, saindo do mapa da fome em 2014, em 2021 esse quadro se inverte, cerca de 11 milhões de pessoas ficaram abaixo da linha de corte adotada pelo Banco Mundial (ou seja, renda diária per capita de US\$ 1,90).

Essa conjuntura permeou a definição de prioridades no início do terceiro mandato do presidente Luis Inacio Lula da Silva, eleito no final de 2022. A fome ocupou um espaço importante na agenda e uma bandeira de governo. Com o lema Unir e Reconstruir o país para tirar o Brasil do Mapa da Fome até 2030”, o “Plano Brasil Sem Fome”⁸ foi construído e publicizado em fevereiro de 2023.

Segundo os elaboradores do Plano, as determinações constitucionais e tratados internacionais, ratificados e reconhecidos pelo governo brasileiro, que garantem o direito humano à alimentação adequada, exigem políticas públicas. No governo Lula (203-2026), o instrumento norteador das políticas de enfrentamento à fome será o “Plano Brasil Sem Fome”.

Coordenado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN, a vigência do Plano durará até o alcance das suas metas, incluindo revisões anuais. Suas ações deverão ser incorporadas ao III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que abará um conjunto amplo de medidas voltadas a todas as dimensões da segurança alimentar e nutricional a partir das proposições formuladas pela 6ª

⁶ Para maiores informações, consultar: Linha do tempo. Catedra Josué de Castro, Combate à fome: 75 anos de políticas públicas, p. 77-93. In. CAMPOLLO, T. BORTOLETTO. A.P. (org). Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro. São Paulo, Elefante, 2022.

⁷ O Mapa da Fome da ONU é uma ferramenta importante para avaliar e monitorar a situação alimentar global, identificando países onde a insegurança alimentar atinge níveis alarmantes. Um país entra no Mapa da Fome da ONU quando mais de 2,5% da população enfrenta a falta crônica de alimentos. <https://actionaid.org.br/>. Acesso em 19/02/2024.

⁸ Para acessar o documento na íntegra: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>



Conferência Nacional, realizada em dezembro de 2023, em Brasília/DF. (Plano Brasil Sem Fome, 2023)

2. O papel do SUAS na operacionalização do Plano Brasil sem Fome

Segundo Lunelli e Comerlatto (2014), o *status* público adquirido pela assistência social a partir da Constituição de 1988, representou um avanço estratégico para o enfrentamento da pobreza, dada a capacidade articulatória de promover a proteção e a inclusão social da população usuária e de seus territórios

A Política de Assistência Social, segundo Mauriel (2010), se posiciona como estratégia para instituir uma rede protetiva de combate à pobreza, além de procurar corrigir injustiças e prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais, contribuindo para a melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre mediante três procedimentos: (a) provimento público de benefícios e serviços básicos como direito de todos; (b) inclusão no circuito de bens, serviços e direitos de segmentos sociais situados à margem do desenvolvimento; e (c) manutenção da inclusão e estímulo ao acesso a patamares mais elevados de vida e de cidadania, mediante ações integradas no âmbito das políticas públicas.

Para sua efetivação a Política de Assistência Social conta com o SUAS, um sistema público não contributivo com gestão descentralizada envolvendo União, Estado, Distrito Federal, municípios e sociedade civil. Com início de sua implementação a partir de 2004, o SUAS, propiciou um novo modelo de gestão para a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Segundo Silveira (2017) o SUAS deve ser considerado uma das principais reformas desenvolvidas no âmbito da política social em atendimento aos indicativos da Constituição Federal de 1988.

Orienta-se pelos princípios da universalização, participação e integralidade da proteção social, caracteriza-se pela provisão de seguranças tipificadas em equipamentos públicos estatais e territorialmente referenciados e prevê caminhos para a profissionalização com o escopo de evitar a precarização das condições e dos vínculos de trabalho, bem como garantir a qualidade dos serviços prestados. (Silveira, 2017, p. 12)

Contudo, apesar dos avanços conquistados, a conjuntura política e econômica vivenciada pelos brasileiros pós 2016, fundamentada no ultraneoliberalismo, conservadorismo, no antidemocratismo, e atravessada por uma crise pandêmica (Covid-19), propiciou um desmonte do Estado atingindo profundamente a Política de Assistência Social, dentre outras como as políticas de saúde e educação. O impacto desse desmantelamento atingiu a todos, entretando particularizado em realidade específica a depender das condições socioeconômicas de cada cidadão brasileiro. Restou, aos que se encontravam



em condição de pobreza ou extrema pobreza, a solidariedade e alguns serviços públicos na busca por minizar suas mazelas. Com a evidência dada ao SUAS pela mídia brasileira durante a pandemia, os equipamentos socioassistenciais, principalmente o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, se tornou uma referência para grande parte da população que necessita de atendimentos, de acesso ao Cadastro Único, do auxílio emergencial, dos benefícios eventuais, entre outros benefícios.

2.1.O Plano Brasil Sem Fome

O cenário no qual o Plano foi elaborado, apresentava o Brasil, no final de 2023, como uma terra arrasada. O relatório final do Gabinete de Transição que orientou a agenda do governo eleito destacou em dados e números o quadro de descaso, abandono e irresponsabilidades encontrados. *A desconstrução institucional, o desmonte do Estado e a desorganização das políticas públicas são fenômenos profundos e generalizados, com impactos em áreas essenciais para a vida das pessoas e os rumos do País*⁹.

Segundo seus elaboradores (Plano Brasil Sem Fome, 2023, p. 15), algumas medidas tomadas logo no início do governo Lula - a retomada do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a reinstalação da CAISAN -, garantiram a estrutura institucional para a pactuação intersetorial das políticas, programas e ações do “Brasil Sem Fome”, entre os 24 ministérios envolvidos. A volta do SISAN também reabriu o diálogo no processo de formulação do Plano, restabeleceu as condições políticas para a articulação entre os três níveis de governo e tornou novamente possível uma conjugação colaborativa de ações da sociedade civil e do Estado para implementação e execução do Plano.

Para o cumprimento dos seus objetivos, o “Plano Brasil Sem Fome” está organizado em 80 ações e programas, com mais de 100 metas propostas, divididas nos três eixos acima destacados. Para cada eixo, um conjunto de estratégias e ações foram definidas e serão executadas por diferentes órgãos nos três níveis de governo com a participação da sociedade, propiciando uma pactuação intersetorial das políticas, programa e ações, retomando o que os elaboradores denominaram como uma *conjugação colaborativa de ações da sociedade civil e do Estado para implementação e execução do Brasil Sem Fome*. (Plano Brasil Sem Fome, 2023, p. 15).

A proposta ainda explicita que a coordenação, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação serão de responsabilidade do Comitê Gestor do Plano Brasil Sem Fome no âmbito da CAISAN. Será construído estratégias de articulação federativa visando incentivar

⁹Gabinete de Transição Governamental - relatório final
<https://pt.org.br/wp-content/uploads/2022/12/relatorio-final-da-transicao-de-governo-vf-22-02-22.pdf>



a adesão de estados, municípios e entidades de entes federados ao Plano, assim como, efetivado parcerias com países da América Latina e Caribe e da África para o estabelecimento de uma cooperação internacional.

O Ministério de Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à fome (MDS¹⁰) se responsabilizará por parte das estratégias definidas no Plano. Reestruturado pelo Decreto nº 11.634, de 14 de agosto de 2023, o MDS é o órgão responsável, no nível federal, pelas políticas nacionais de desenvolvimento e de assistência social, de renda de cidadania, de segurança alimentar e nutricional, e pela gestão do Cadastro Único para Programas Sociais¹¹. Sua responsabilidade com a política de segurança alimentar e nutricional, propiciou ocupar lugar de destaque nas estratégias e ações contidas no Plano, conforme o quadro abaixo.

Quadro 1 - As responsabilidades impostas ao SUAS

EIXO 1 – ACESSO À RENDA, REDUÇÃO DA POBREZA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA	
ESTRATEGIAS	AÇÕES
Criar e fortalecer mecanismos e processos de identificação, mapeamento e territorialização dos grupos mais afetados pela fome e pela insegurança alimentar e nutricional	Fortalecimento Emergencial do Cadastro Único no SUAS (PROCAD-SUAS) – Busca Ativa e Qualificação do CadÚnico Mapeamento dos públicos e territórios prioritários do Brasil Sem Fome
Inclusão prioritária do público do BSF nos programas de acesso a alimentos, transferência de renda, inclusão produtiva, e nos serviços de saúde e de assistência social	Plataforma Integrada de Informações Sociais Ampliação e qualificação da cobertura das Condicionalidades do Programa Bolsa Família
Promover estratégias para garantir à população mais pobre o acesso ao trabalho e à renda	Novo Bolsa Família Inclusão profissional e formação cidadã de beneficiários do Bolsa Família (PBF) Economia popular solidária e inclusão produtiva Garantia de acesso ao BPC
Promover a integração e a articulação dos sistemas e equipamentos em âmbito territorial para efetivar a complementariedade entre SUS, SUAS e SISAN no atendimento às demandas da população em insegurança alimentar e nutricional	Diretrizes para um Protocolo Brasil Sem Fome
Expandir progressivamente a cobertura e a capacidade de atendimento dos sistemas públicos de acordo com a disponibilidade orçamentária e com os critérios definidos nas instâncias de pactuação do SUS, do SUAS e do SISAN	Fortalecer, ampliar, qualificar e consolidar uma Rede Integrada de Equipamentos Públicos e Sociais de SAN no âmbito do SISAN e integrá-la às redes SUS, SUAS e de Educação. Realizar o MapaSAN através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC/IBGE Fortalecimento do cofinanciamento federal do SUAS Aumentar o número de unidades Centro Pop para atendimento à população em situação de rua Criação do Programa Nacional de Alimentação no SUAS – PNA-SUAS Expansão e consolidação da Estratégia Saúde da Família (ESF), com ênfase em áreas remotas e de vulnerabilidade social, para melhoria do acesso, resolutividade e expansão do cuidado interprofissional

¹⁰ Maiores informações consultar <https://www.gov.br/mds/pt-br>

¹¹ <https://dados.gov.br/dados/organizacoes/visualizar/ministerio-do-desenvolvimento-e-assistencia-social-familia-e-combate-a-fome>.



Construir uma agenda de combate à fome e à pobreza, com foco na equidade de raça e gênero, por meio do mapeamento, cadastramento e da priorização nas ações do BSF de grupos populacionais específicos e vulnerabilizados, em situação de insegurança alimentar	Definir critérios de priorização nas ações do BSF que contemplem públicos mais vulneráveis à INSAN, como GPTEs, crianças, adolescentes e mulheres negras, população em situação de rua, pessoas em situação de privação de liberdade, egressos do sistema prisional, pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, pessoas idosas, pessoas com deficiência, comunidades quilombolas, povos e comunidades de matriz africana, ciganos e população LGBTQIAPN+ Produzir e disseminar informações para profissionais do Cadastro Único e das redes SUAS, SUS e SISAN sobre grupos mais vulnerabilizados à situação de INSAN Formação em anticapacitismo e em equidade de raça e gênero, de gestores entrevistadores do Cadastro Único e demais profissionais das redes do SUAS, SUS e SISAN Fortalecimento das equipes volantes vinculadas ao CRAS e da atenção no SUAS para povos indígenas
Redução da sobrecarga relativa às tarefas de cuidado, com ações articuladas que tenham as mulheres como público prioritário	Cooperação com empresas para expansão de vagas de trabalho para mulheres e pessoas negras cadastradas no Cadastro Único
EIXO 2 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL DA PRODUÇÃO AO CONSUMO	
ESTRATEGIAS	AÇÕES
Retomar, qualificar e ampliar a cobertura dos programas de apoio à agricultura familiar para aumentar a produção sustentável e a disponibilidade interna de alimentos saudáveis	Programa de Fomento Rural Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Programa Quintais Produtivos para Mulheres Rurais - implementação de ações conjuntas que promovam a estruturação de quintais produtivos como estratégia de promoção da segurança alimentar e nutricional, da organização e da autonomia econômica das mulheres rurais Fomento a Aquicultura de subsistência e a pesca artesanal
Construir e implementar uma Estratégia Nacional de Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades	Estratégia de SAN nas Cidades Mapeamento dos desertos alimentares
Garantir a segurança hídrica da população rural a partir de tecnologias sociais adaptadas e sustentáveis	Programa Cisternas Elaboração de marco para a Ação em Alimentação e Mudanças Climáticas (pré-COP30)
Elaborar estratégias para reduzir os impactos mútuos das mudanças climáticas e dos sistemas alimentares	Estratégia Intersetorial de Redução de Perdas e Desperdícios de Alimentos no Brasil
Ampliar a divulgação de diretrizes para alimentação saudável e incorporá-las a todas as dimensões das políticas de SAN (alimentação escolar, distribuição de cestas básicas, oferta de alimentos em EPSAN, alimentação do trabalhador, entre outras iniciativas)	Definição da nova Cesta Básica de Alimentos Brasileira Estratégia Intersetorial de Prevenção da Obesidade Promoção da Alimentação Saudável para jovens
EIXO 3 – MOBILIZAÇÃO PARA O COMBATE À FOME	
ESTRATEGIAS	AÇÕES
Apoiar movimento sociais e sindicais, redes e organizações da sociedade civil que desenvolvem ações de combate à fome	Rede de Iniciativas para o enfrentamento da fome
Desenvolver estratégias que mobilizem a sociedade para o desafio do combate à fome	Campanha Nacional de Combate à Fome



Fortalecer e consolidar o SISAN para garantir resiliência e evitar retrocessos	Reinstalação das instâncias do SISAN Consolidação da relação federativa no SISAN Sistema de Vigilância do SISAN
Mobilização institucional contra a fome	Adesão ao Brasil Sem Fome
Articular os Sistemas de governo de garantia de direitos	Inserção do tema da fome nos processos participativos das políticas públicas

Fonte: Plano Brasil sem fome, Ministério do Desenvolvimento e assistência social, família e combate à fome. https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Brasil_sem_Fome/Plano/Brasil_Sem_Fome.pdf. 2024.

Como destacado, a extensão das desigualdades sociais aliadas ao desmonte do Estado brasileiro, pós 2016, demonstrou a essencialidade da Política de Assistência Social, expressada também no conjunto de responsabilidades do SUAS na operacionalização do “Plano Brasil Sem Fome”. Entretanto, para que haja o cumprimento das exigências, pelo Sistema, dois aspectos devem ser evidenciados.

O primeiro aspecto está relacionado ao financiamento da assistência social. Na efetivação do “Plano Brasil sem Fome”, o pacto federativo¹², envolvendo compromissos políticos e financeiros dos três níveis de governo, tão fragilizado no momento do enfrentamento a pandemia do Covid-19, mais uma vez será colocado a prova. A execução do Plano pressupõe negociação entre as esferas administrativas para estabelecer a divisão das funções governamentais a serem cumpridas por cada uma delas, bem como a distribuição dos recursos necessários ao desempenho das respectivas funções, preservando a autonomia entre as partes. Contudo, questões relacionadas aos recursos financeiros necessários não estão explicitadas no “Plano Brasil sem Fome”.

A inclusão de novos compromissos no SUAS, como previsto no Plano, prescede de financiamento para a sua consecução. Para Couri e Salvador (2017) é a partir da estrutura de financiamento das políticas sociais, assim como das regras institucionais que as balizam e das prioridades alocativas governamentais, que é possível abstrair como os esforços dos diferentes níveis de governo combinam-se para materialização dessas políticas, sobretudo no contexto local. Este processo é determinado pelo federalismo fiscal.

A organização do sistema tributário brasileiro estabelece que o volume de tributos arrecadado se concentra na União, comparativamente com estados e municípios. Pase, Patella e Santos (2023) explicam que tal concentração na arrecadação é propositalmente formulada pela estruturação do pacto federativo e tem como objetivo a posterior redistribuição igualitária dos fundos para compensar e reduzir as desigualdades econômicas e sociais existentes entre as regiões do País. Entretanto, para Monteiro Neto (2014, p. 9) quando a economia vai bem e os fundos públicos estão crescendo

¹² O Pacto Federativo consiste em um conjunto de regras criadas para dividir as competências e organizar o funcionamento do Estado brasileiro*. Os artigos 21, 22, 23 e 24 da Constituição Federal Brasileira dispõe de maneira detalhada sobre essa divisão, destacando as responsabilidades de cada um dos entes. Acesso em: 27 de fev. 2024.



simultaneamente para os governos central e os subnacionais, as diferenças tendem a ser diminuídas em prol de objetivos comuns. Quando a situação econômica se agrava e as receitas tributárias dos governos subnacionais perdem fôlego, o embate federativo se torna mais acirrado. O equilíbrio dos gastos públicos torna-se justificativa para que haja o desinvestimento no setor público.

Como bem nos esclarece Behring (2019), o Brasil vive sob um ajuste fiscal permanente que conduz a política fiscal brasileira desde os anos 1990. A adoção de medidas fiscais para garantir metas de superávit primário, como a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que transfere recursos exclusivos da seguridade social para pagamento de serviços da Dívida Pública, constitui mecanismo central de transferência do fundo público para o capital financeiro.

Silva (2023) complementa ressaltando que

em contextos de ápice da crise capitalista, intensifica-se a necessidade de apropriação de recursos do fundo público pelas diversas frações do capital, implicando em maior pressão sobre os Estados nacionais e, conseqüentemente, operando regressão de direitos sociais e trabalhistas, transferindo recursos públicos que deveriam ser investidos nas políticas sociais para outras áreas (Silva, 2023, p. 141)

A opção político-econômica governamental tem sido de priorizar despesas financeiras em detrimento das despesas com políticas sociais. O corte de recursos compõe um ataque estratégico no âmbito do SUAS, para favorecer a economia de gastos sociais necessários à lógica do ajuste fiscal em benefício do capital portador de juros. (Bravo *et al*, 2020)

A gestão do SUAS prevê o cofinanciamento entre União, Distrito Federal, estados e municípios. A maior parcela do recurso, de responsabilidade da União, nesse cofinanciamento está em queda desde 2014. Em 2023, segundo previsões realizadas por estudos da PUC-PR (Pontifícia Universidade Católica do Paraná)¹³, atingiu o patamar mais baixo em mais de uma década. Como agregar mais custos como os que serão gerados com as ações do “Plano Brasil sem Fome” em momento de restrição orçamentária?

O modelo de gestão do SUAS ressalta o financiamento compartilhado entre os três entes federados. Isto significa que são obrigatórias as transferências de recursos financeiros entre os entes por meio de repasses fundo a fundo¹⁴. Esta organização, central na efetivação do SUAS, possui alguns entraves que exigem soluções urgentes. A Política de

¹³ <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2022/09/16/ela-morreu-apos-10h-na-fila-por-beneficio-assistencia-social-tem-menor-orcamento-em-uma-decada.htm?cmpid=copiaecola>

¹⁴ Os Fundos de Assistência Social são reconhecidos como instrumentos de gestão orçamentária e financeira do SUAS nas três esferas de governo, com uso de critérios de partilha válidos para todos os recursos alocados. A proposta instituída pela Norma Operacional Básica do SUAS (2005) foi reforçar o papel do financiamento da PNAS, o qual vincula a gestão financeira através dos respectivos fundos para plena efetivação, e a necessidade de aprovação pelos Conselhos de Assistência Social



Assistência Social não conta com vinculações constitucionais como as políticas de saúde e educação, não há o estabelecimento de limites orçamentários mínimos a serem aplicados pelos entes federados no financiamento das ações do SUAS. Couri e Salvador (2017) destacam que das políticas que integram a seguridade social brasileira, a assistência social foi a que demorou mais tempo para conquistar o espaço próprio no orçamento público brasileiro. Esta omissão está profundamente relacionada ao *uso clientelista em função dos interesses políticos e econômicos dos governos de plantão*. (Couri e Salvador, 2017, p. 83)

É fundamental compreender a assistência social como política pública, função governamental, que exige a delimitação de um espaço público, com responsabilidades de todos os poderes e a fixação de orçamento, como está previsto na proposta de emenda à constituição (PEC 383/2017¹⁵), que está tramitando no Congresso Nacional.

Fortalecimento do cofinanciamento federal do SUAS, aumentar o número de unidades Centro Pop para atendimento à população em situação de rua Criação do Programa Nacional de Alimentação no SUAS – PNA-SUAS, promoção da Alimentação Saudável para jovens, são algumas ações previstas no Plano e exigiram novos aportes financeiros, envolvendo compromissos do três níveis de governo.

Um segundo aspecto a ser ressaltado está relacionado aos trabalhadores do SUAS organizados em equipes de referência, conforme definido na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS (2006). As equipes de referência, segundo Silveira (2011) são constituídas por servidores do quadro efetivo, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, considerando o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições a serem geradas

As mudanças políticas e institucionais ocorridas a partir da Constituição de 1988 forjou os municípios a assumirem uma gama de competências na condução da política de assistência social. Entretanto, sabe-se que as condições dos municípios brasileiros são distintas para atender ao conjunto de demandas constitucionais, uma vez que muitos são afetados pelo baixo desenvolvimento socioeconômico e pelas precariedades burocráticas e administrativas (Grin, 2014; Marengo e Strohschoen, 2018, apud Lima, 2020, p. 324).

O processo de descentralização da gestão das políticas sociais em direção aos entes subnacionais ainda possuem significativos gargalos.

Souza (2004, apud Lima et al, 2020) aponta que o novo sistema de governança local, em que os municípios assumiram a responsabilidade pela implementação de um largo conjunto de políticas públicas, materializou-se de forma desigual entre os municípios brasileiros e sua sustentabilidade ainda não está clara. Já questões de ordem fiscal, legislativa e arrecadatória ficaram predominantemente alocadas no

¹⁵ Altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)[ps://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162116](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162116)



governo central. Em relação à arrecadação de tributos, apesar de os municípios serem os responsáveis por sua gestão fiscal, grande parte deles é altamente dependente das transferências constitucionais (Firjan, 2018, apud Lima et al, 2020, p. 326).

A organização descentralizada da gestão do SUAS reservou aos municípios a oferta de serviços e benefícios de proteção social básica e especial, que devem alcançar a todos aqueles que precisam dessas proteções, em todo o território nacional (Brasil, 2012). Por outro lado, a grande diversidade dos municípios quanto ao desenvolvimento econômico, às características demográficas, à demanda por serviços (derivada das inúmeras expressões de vulnerabilidades e riscos sociais) e às diferentes capacidades estatais indicam possíveis obstáculos para que essa oferta seja realizada. Cabe ressaltar que a expansão de serviços e benefícios de responsabilidades do SUAS, propiciou a abertura de novos postos de trabalho, para uma gama de trabalhadores necessários à operacionalização do sistema, principalmente nos municípios.

A sustentabilidade do SUAS, além do financiamento, está relacionada ao conjunto de trabalhadores e trabalhadoras que efetivamente fazem o sistema funcionar. A NOB-RH/SUAS representa um avanço no que diz respeito à profissionalização da Política de Assistência Social, com vistas a garantir aos usuários do SUAS serviços públicos de qualidade. Contudo não garante a existência de equipes multiprofissionais suficientes e capacitadas para atendimento ao conjunto de demandas dos usuários do SUAS. Baixos salários, rotatividade, precarização de vínculos, insuficiência de profissionais, são algumas das condições naturalizadas pelas gestões municipais dos 5570 municípios brasileiros que participam na execução do SUAS.

Somadas as exigências já postas aos SUAS, o conjunto de novas responsabilidades definidas no “Plano Brasil sem fome” exigirão recomposição e qualificação das equipes, já que as novas demandas definem novas formas de organizar os processos de trabalho, tais como: Busca Ativa e Qualificação do CadÚnico; Mapeamento dos públicos e territórios prioritários do Brasil Sem Fome; construção de protocolos; Mobilização institucional; Articulação dos Sistemas de governo de garantia de direitos; Mapeamento dos desertos alimentares; entre outros apresentados no quadro 1.

Considerações finais

É indiscutível a necessidade do enfrentamento à fome, bem como a primazia da responsabilidade do Estado na condução das ações no Brasil. Definir como meta principal a retirada do Brasil da fome até 2030 demonstra a extensão das responsabilidades que recairão sobre os entes federados. No entanto, não podemos desconsiderar que além de questões econômicas e sociais, a fragilização das relações políticas, intensificadas na



gestão Bolsonaro, se transformaram em barreiras que podem travar as negociações necessárias para implementação do “Plano Brasil Sem Fome”. Vivenciamos um processo eleitoral que deixou marcas profundas. A rejeição em relação ao governo Lula de grande parte da sociedade brasileira poderá se transformar num grande entrave quanto ao convencimento dos gestores a adesão ao plano e aos investimentos humanos e financeiros necessários. A disputa política que permeou a aprovação do orçamento da União para o ano de 2024 é um exemplo concreto desse momento político que estamos vivendo, determinante na viabilização do Plano.

Além da articulação política prevista, a participação ativa do SUAS na efetivação das ações do Plano demandará ajustes na gestão do sistema, nos três níveis de governo. A Política de Assistência Social não superou a redução drástica dos recursos financeiros, reflexo do desinvestimento progressivo com a aprovação em 2016 do “Novo Regime Fiscal”. Complementar, os desdobramentos da pandemia do Covid 2019, que ampliou as demandas do SUAS ainda não foram mensurados e mitigados. O envolvimento do SUAS na execução do Plano Brasil sem Fome exigirá repensar sua gestão.

Referências bibliográficas

AZEREDO, L. A história da urbanização brasileira. **Wri Brasil**. 27 Mai 2019.

<https://www.wribrasil.org.br/noticias/historia-da-urbanizacao-brasileira>. Acesso em: 04 de mar 2024.

BACELAR, T. Josué de Castro, Geografia da Fome e desafios do presente. P. 55-60. In. CAMPELLO, T. BORTOLETTO. A.P. **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo, Elefante, 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). Brasília: MDS, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2024

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Plano Brasil Sem Fome. Brasília, MDS. 2023. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Brasil_sem_Fome/Plano/Brasil_Sem_Fome.pdf. Acesso em: 10 de fev. de 2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica do Suas – NOB/Suas. Brasília, 2012.

BEHRING, E. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; LIMA, R. L. (org.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019.

BRAVO *et al.* Ajuste fiscal e seguridade social: retrocessos e desafios em tempos de ofensiva conservadora. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 24, pp. 200-220, 2020. <https://www.redalyc.org/journal/3211/321165167012/html/>. Acesso em 08 de mar. De 2024.



- CASTRO, J. **O Livro Negro da Fome**. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1960.
- COURI, J. R.; SALVADOR, E. da S. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. *Argum.*, Vitória, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/16896/12642>. Acesso em: 04 de mar de 2024.
- JESUS, J. G. de., HOFFMAN, R. Desigualdade, insegurança alimentar e fome no Brasil. **Jornal da USP**. São Paulo. 08.03.2023. <https://jornal.usp.br/artigos/desigualdade-inseguranca-alimentar-e-fome-no-brasil/> Acesso em: 04 de março de 2024.
- LIMA, L. L. et al. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cad. EBAPE.BR**, v. 18, nº 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2020. p. 323-335. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/hGhGbJ85tdnrPkR7dfvQpJx/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 24 de fev. de 2024.
- LUNELLI, L. e COMERLATTO, D. Política de Assistência Social no Enfrentamento da Pobreza: estratégias e conceituação. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 13, n. 1, p. 47 - 57, jan./jun. 2014. Acesso em: 16 fev. 2024.
- MAURIEL, A. P. O.. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Revista Katálysis** [online], v. 13, n. 2, p. 173-180, 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/16526>. Acesso em: 10 de fev. 2024
- MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Revista de Estudos Avançados**, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a02.pdf>. Acesso em: 11 de fev de 2024.
- NASCIMENTO, R. C. do. Sete chaves para pensar o atual cenário da fome no Brasil: a contribuição de Josué de Casto. P. 39-52. In. CAMPELLO, T. BORTOLETTO. A.P. **Da fome à fome**: diálogos com Josué de Castro. São Paulo, Elefante, 2022.
- PASE, H. L., PATELLA, A. P. D., SANTOS, E. R. O pacto federativo e a implementação da política pública de saúde no Brasil. **Caderno CrH**, Salvador, v. 36, p. 1-18, 2023 Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/31794/30868> . Acesso em: 27 de fev. de 2024.
- SILVA, M. O. Da S. (coord). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)** no norte e nordeste: realidade e especificidades. São Paulo, Cortez, 2019.
- SILVA, M. M. Da Assistência Social no ajuste fiscal: pandemia e gestão da força de trabalho R. *Katál.*, Florianópolis, v.26, n. 1, p. 139-148, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/kLVnxstrR55cZTyXYmyBWx/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 05 de mar. De 2024.
- SILVEIRA, J. I. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta por direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo. N. 130. P. 487-506, 2017. _____ . Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição Necessária*. -- Brasília, DF: MDS ; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. P. 11-39