

**А.А.Потапова**

# Государственная политика и уровень продовольственной безопасности в Бразилии

**От успешного искоренения голода к кризису  
продовольствия**

Целью статьи является оценка состояния продовольственной безопасности населения Бразилии в XXI в., отражающего эффективность государственной политики в данной области. С начала 2000-х годов указанная проблема была приоритетом властей Бразилии, сумевших к 2014 г. искоренить голод. После политических перемен и ухода от власти Партии трудящихся агропродовольственная политика постепенно ослаблялась, произошли реструктуризация и сокращение бюджета национальной системы продовольствия и питания. В сочетании с воздействиями пандемии и экономического кризиса новый курс оказался неэффективным, что привело к росту числа граждан, необеспеченных продовольствием, в том числе голодающих. В стране нарастает региональное, гендерное и расовое неравенство доступа к продовольствию, а наиболее уязвимые группы это — семьи с детьми, низким уровнем дохода и проживающие в сельской местности.

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, Бразилия, продовольственный кризис, социальная помощь, пандемия.

**DOI:** 10.31857/S0044748X24040047

Статья поступила в редакцию 18.08.2023.

Продовольственная безопасность, под которой понимается стабильный доступ населения к питанию, позволяющему вести активный и здоровый образ жизни, зависит от множества экономических, социальных и политических факторов. Важную роль в ее обеспечении играет государство посредством проведения политики, направленной на расширение доступа к

---

Александра Андреевна Потапова — кандидат географических наук, научный сотрудник Центра агропродовольственной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РФ, 119571 Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1, potapova-aa@ranepa.ru, ORCID: 0000-0001-6071-9787).

продовольствию, управление экономическими рисками и национальными институтами и т.д. [1; 2]. Эффективность государственной политики в данной сфере выражается в показателях доступа к продовольствию и продуктам питания населения страны.

Политика в области продовольственной безопасности Бразилии в первом десятилетии текущего века признана успешной во всем мире благодаря искоренению голода [3]. Власти страны создали правовую и институциональную основу обеспечения продовольственной безопасности, превратив борьбу с голодом в обязанность государства. В результате с 2004 по 2014 г. в Бразилии резко сократились бедность и острая нехватка продовольствия [4]. Однако с 2014 г. в стране наблюдалась политическая и экономическая нестабильность, что привело к ослаблению государственной политики, связанной с продовольственной безопасностью [5]. Пандемия *COVID-19* серьезно ухудшила функционирование продовольственной системы и снабжение продовольствием наиболее уязвимых домохозяйств [6]. Это привело к резкому росту численности населения, оказавшегося в зоне продовольственной небезопасности.

Целью данной статьи является оценка состояния продовольственной безопасности населения Бразилии в XXI в. Исследование основано на библиографическом анализе и статистических данных Бразильского института географии и статистики (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE*) и Бразильской исследовательской сети по продовольственному суверенитету и безопасности (*Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, Rede PENSSAN*). Автор впервые систематизирует меры, направленные на достижение продовольственной безопасности в Бразилии с 2003 по 2022 г.; представлены динамика уровня обеспечения продовольствием, а также дана характеристика групп населения, у которых нет доступа к полноценному питанию, и их участие в программах продовольственной помощи.

## **МЕТОДЫ ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В БРАЗИЛИИ**

В настоящее время международные и национальные организации широко используют множество методов оценки состояния продовольственной безопасности (по уровню потребляемых калорий, по расходам на покупку продуктов питания, по антропометрическим показателям и т.д.) [7]. Активно используются и качественные методы, основанные на восприятии или опыте лиц, столкнувшихся с проблемами доступа к продовольствию [8]. Результаты опросов населения переводятся в шкалу, отдельные пункты которой касаются разных аспектов продовольственной небезопасности [9]. Исходя из утвердительных ответов, домохозяйства классифицируются либо как обеспеченные продовольствием, либо как необеспеченные с элементами голодания.

В Бразилии в 2004 г. была разработана шкала измерения отсутствия продовольственной безопасности (*Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, EBIA*) [10]. С момента появления этой шкалы количество вопросов, используемых в *EBIA* для оценки, изменилось. В 2022 г. анкета состояла из восьми вопросов, относящихся к домохозяйствам только с взрослыми (в

возрасте 18 лет и старше), и из шести дополнительных — для домохозяйств с детьми и подростками. Так, анкета для измерения отсутствия продовольственной безопасности семей с взрослыми членами состоит из следующих вопросов: «за последние три месяца

— переживали ли жители этого домохозяйства ситуацию, при которой у них закончились продукты питания раньше, чем они смогли их купить или получить?

— продукты питания закончилась до того, как у членов семьи появились деньги, чтобы их купить?

— у жителей домохозяйства не было средств на здоровое и разнообразное питание?

— члены семьи потребляли только несколько видов продуктов, которые у них еще были, потому что закончились деньги?

— пропустил ли кто-нибудь из жителей в возрасте 18 лет и старше прием пищи из-за отсутствия денег на покупку продуктов питания?

— кто-нибудь из взрослых членов семьи ел меньше, чем предполагалось, из-за того, что не было денег на покупку продуктов питания?

— кто-нибудь из взрослых жителей испытывал чувство голода, но не ел, потому что не было денег на покупку продуктов питания?

— взрослый член семьи когда-либо ел только один раз в день или целый день не ел из-за отсутствия денег на покупку продуктов?

По классификации *EBIA* устанавливается четыре взаимоисключающих категории продовольственной безопасности домохозяйств [10].

1. Продовольственная безопасность: семья имеет регулярный и постоянный доступ к качественной еде в достаточном количестве.

2. Легкий уровень отсутствия продовольственной безопасности: существуют опасения или неуверенность в отношении доступа к качественным продуктам питания, но без снижения количества потребления.

3. Средний уровень: происходит количественное снижение потребления продовольствия у взрослых членов домохозяйств.

4. Тяжелый уровень: нарушение режима питания (недоедание) характерно для всех жителей семьи, включая детей.

С 2004 г. *IBGE* добавил шкалу измерения отсутствия продовольственной безопасности в национальное выборочное обследование домохозяйств (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD*). В 2017 г. *IBGE* включил это измерение в обследование семейного бюджета (*Pesquisa de Orçamentos Familiares, POF*), чтобы продолжить оценку и соотносить ее с показателями семейных расходов, потребления продуктов питания и других условий жизни населения [11]. Последние доступные оценки отсутствия продовольственной безопасности *IBGE* относятся к 2018 г. Чтобы восполнить пробел в информации о продовольственной безопасности в Бразилии во время пандемии *COVID-19*, *Rede PENSSAN* провела два национальных опроса в декабре 2020 г. и апреле 2022 г. [12]. Все обследования (2004, 2009, 2013 и 2018 гг., проведенные *IBGE*; а также 2020 и 2022 гг., проведенные *Rede PENSSAN*) сопоставимы с точки зрения структуры выборки и методологии. Результаты данных опросов будут использоваться для характеристики населения, находящегося в зоне продовольственной небезопасности.

## ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ БРАЗИЛИИ В ОБЛАСТИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В XXI В.

С начала 2000-х годов искоренение голода было основным пунктом стратегии развития Бразилии. В 2003 г. при президенте Инасиу Луле да Силве (2003—2011; 2023 — н/в) в рамках стратегии «Нулевой голод» в стране стартовали масштабные социальные программы, направленные на повышение уровня обеспечения продовольствием, качества и безопасности питания [13]. Такой курс национальной политики включал в себя широкий набор мер: национальная программа школьного питания (*Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE*); программа семейных пособий (*Programa Bolsa Família, PBF*); меры повышения доходов семей через развитие микробизнеса — программа приобретения продовольствия у семейных фермерских хозяйств (*Programa de Aquisição de Alimentos, PAA*) и программы кредитования ферм и оказания им технических услуг (*Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF*) [14].

Национальный конгресс Бразилии в соответствии с поправкой к Конституции определил «регулярный и постоянный доступ к качественному продовольствию в достаточном количестве без ущерба для удовлетворения других основных потребностей» как основное право человека [15]. В 2006 г. была создана Национальная система продовольствия и питания (*Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, SISAN*). В управлении этой системой активно участвовало гражданское общество. *SISAN* состояла из следующих пунктов:

— конференции на трех уровнях управления (муниципальном, региональном и федеральном), которые объединяли членов различных организаций гражданского общества и правительств;

— межведомственная палата по продовольственной безопасности и питанию (*Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, CAISAN*), в которую входили министерства и специальные секретариаты;

— национальный совет по безопасности пищевых продуктов и питания (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA*) и его партнеры на уровне штатов и муниципалитетов.

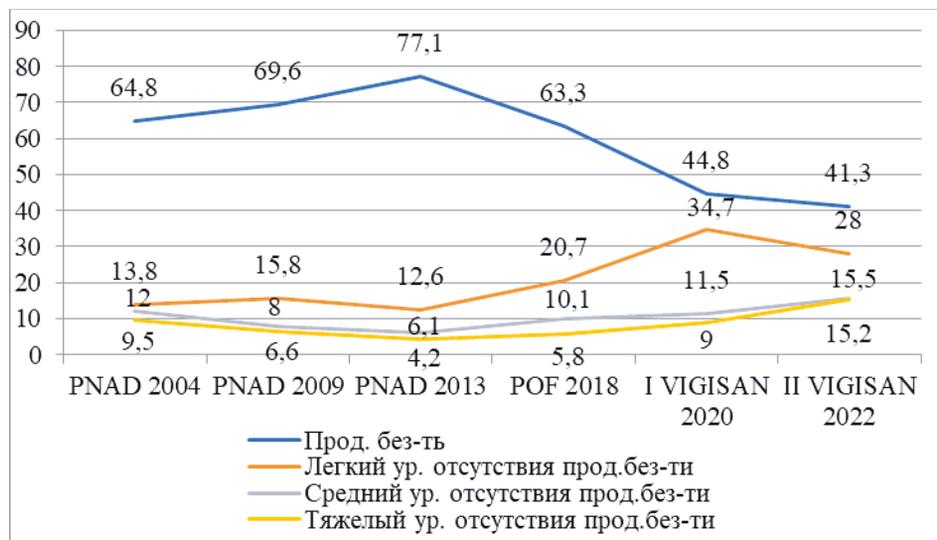
В период с 2003 по 2014 г. тема продовольственной безопасности в Бразилии считалась приоритетной для правительства и гражданского общества. Был увеличен объем финансирования программ, связанных с *SISAN* [16]. Действия по обеспечению продовольственной безопасности и питания носили межсекторальный характер и коснулись также сферы здравоохранения и социальной помощи. Эти инициативы и институциональные изменения сыграли важную роль в сокращении масштабов голода и крайней нищеты в Бразилии [4]. В 2014 г. на международном уровне Бразилия впервые перестала считаться страной, граждане которой страдают от голода [3].

Однако именно с этого 2014 г. начинаются негативные последствия политического и финансового кризиса. Бюджет программ *SISAN* сокращается [17], наиболее существенно — с 2016 г. в связи со сменой власти (импичмент президента Дилмы Руссефф (2011—2016 гг.), а также с приходом к власти Мишела Темера (2016—2019 г.)) и мерами жесткой бюджетной экономии [18]. В 2019 г., после избрания президента Жаира Болсонару (2019—2023 гг.), институциональность *SISAN* сильно ослабла. Был распу-

щен *CONSEA* — межотраслевой орган, ответственный за консультирование президента по вопросам борьбы с голодом, а также за мониторинг, планирование и оценку политики в области продовольственной безопасности и питания [19]. Эта мера затруднила распространение информации по доступу населения Бразилии к продовольствию (уязвимые группы были не в фокусе поддержки) и снизила уровень участия общества в процессах принятия решений, касающихся планирования государственной политики. Таким образом, произошли ослабление, деинституционализация и реконфигурация *SISAN*, что отразилось на питании населения.

После неуклонного роста с 2004 по 2013 г., в период активного действия программ поддержки системы *SISAN*, уровень продовольственной безопасности населения в Бразилии снижался, достигнув в 2018 г. даже более низкого уровня, чем в 2004 г. — 63,3% (рис. 1). В 2013 г. почти 51,5 млн домохозяйств имели постоянный доступ к достаточному количеству качественных продуктов питания без ущерба основным потребностям (т.е. находились в зоне продовольственной безопасности). К 2018 г. этот показатель сократился до 43,5 млн семей. Тяжелый уровень отсутствия продовольственной безопасности существенно снизился в период с 2004 по 2013 г. — с 9,5% до 4%, восстановился с 2013 по 2018 г.

Рис. 1. УРОВЕНЬ ОТСУТСТВИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ДОМОХОЗЯЙСТВАХ БРАЗИЛИИ



Составлено автором по [12; 20].

Неблагоприятные социально-экономические последствия пандемии *COVID-19* в совокупности с ослаблением национальной политики в области продовольственной безопасности усугубили ситуацию. Около 125 млн человек столкнулось с серьезными ограничениями и нехваткой продуктов питания (в 2020—2022 гг. произошел резкий рост среднего и тяжелого

уровня продовольственной небезопасности). Около трети домохозяйств живет в условиях нехватки продовольствия, причем половина семей сокращала уровень потребления всех членов домохозяйств, включая детей. Только 41,3% бразильских семей в 2022 г. могли полноценно питаться.

Президент Лула да Силва, вновь пришедший к власти в 2023 г., решил восстановить *CONSEA* [1]. В настоящее время правительство страны обсуждает принятие экстренных мер по борьбе с голодом. Подчеркивается также необходимость проведения политики по обеспечению запасов продовольствия, в том числе за счет семейных фермерских хозяйств, с учетом углубления неравенства в Бразилии.

## **ОБЗОР ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ НЕБЕЗОПАСНОСТИ БРАЗИЛЬСКИХ ДОМОХОЗЯЙСТВ**

Региональное неравенство в Бразилии, проявляющееся во многих аспектах социально-экономического развития [21], характерно и для доступа к продуктам питания на протяжении всего периода наблюдения (таблица 1). Доход является одним из наиболее выраженных факторов отсутствия продовольственной безопасности [22]. С 2000-х годов неравенство в уровне заработной платы в Бразилии сокращается, и миллионы людей вышли из бедности, в основном благодаря таким государственным программам, как повышение минимальной заработной платы и денежные трансферты (*PBF*) [23]. Однако политический и экономический кризис, начавшийся в 2015 г., изменил наметившийся тренд и привел к снижению покупательной способности населения, росту безработицы и цен на продукты питания из-за инфляции, что повлияло на продовольственную безопасность бразильских домохозяйств, в том числе в региональном измерении.

В 2022 г. на юге и юго-востоке Бразилии 51,8% и 45% населения соответственно жили в условиях продовольственной безопасности: это — выше среднего показателя по стране (41,3%). Кроме того, в южном регионе отмечается самый низкий уровень так называемого тяжелого отсутствия продовольственной безопасности в стране — 9,9%. Противоположная картина наблюдается в северном и северо-восточном регионах, где фиксируется самый высокий уровень продовольственной небезопасности в Бразилии. Согласно опросам только каждый третий из десяти жителей этих регионов может быть обеспечен полноценным питанием. Домохозяйства здесь в 2,5 раза чаще страдали от голода, чем семьи в более развитых регионах страны (юг и юго-восток). В этих регионах отмечается самая высокая концентрация бедных семей, значительную часть бюджета которых составляют денежные трансферты. Сокращение бюджета программ социальной и продовольственной помощи из-за кризиса усилило неравенство в доходах, что отразилось и на уровне продовольственной безопасности.

Изменения государственной политики, в частности, сокращение бюджета программ развития аграрных районов, технической помощи и укрепления семейных фермерских хозяйств, привели к тому, что трудности с доступом к продовольствию в Бразилии чаще возникают в сельских домохозяйствах. В 2022 г. около 64% сельских семей находились в условиях отсутствия продовольственной безопасности, причем распространены сред-

ний и тяжелый уровни — 16,9% и 18,6% соответственно, когда происходит сокращение количества потребления продуктов питания. В городах же около половины семей испытывали трудности с обеспечением продовольствием. В процентном отношении положение жителей сельской местности более тяжелое, но количество голодающих в городах, составляющее около 27 млн человек, свидетельствует о наличии социального разрыва и там (таблица 2).

Т а б л и ц а 1

### УРОВЕНЬ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕЕ ОТСУТСТВИЯ ПО РЕГИОНАМ БРАЗИЛИИ (2013 и 2022 гг.)

Регионы	Доля домохозяйств, %			
	Продовольственная безопасность	Уровень отсутствия продовольственной безопасности		
		Легкий	Средний	Тяжелый
<b>2013 г.</b>				
<b>Бразилия</b>	<b>77,4</b>	<b>14,8</b>	<b>4,6</b>	<b>3,2</b>
Север	63,9	21,6	7,7	6,7
Северо-Восток	61,9	23,6	8,9	5,6
Центр-Запад	81,8	12,7	3,2	2,3
Юго-Восток	85,5	10,2	2,4	1,9
Юг	85,1	10,5	2,5	1,9
<b>2022 г.</b>				
<b>Бразилия</b>	<b>41,4</b>	<b>28</b>	<b>15,2</b>	<b>15,5</b>
Север	28,4	26,4	19,5	25,7
Северо-Восток	32	29,6	17,4	21
Центр-Запад	40,5	31,1	15,5	12,9
Юго-Восток	45,4	27,2	14,3	13,1
Юг	51,8	26,5	11,8	9,9

Составлено автором по: [12]; [20].

Т а б л и ц а 2

### УРОВЕНЬ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕЕ ОТСУТСТВИЯ В БРАЗИЛИИ В РАЗРЕЗЕ СЕЛО/ГОРОД (2022 г.)

	Продовольственная безопасность	Уровень отсутствия продовольственной безопасности		
		Легкий	Средний	Тяжелый
Доля домохозяйств, %				
<b>Бразилия</b>	<b>41,3</b>	<b>28</b>	<b>15,2</b>	<b>15,5</b>
Город	42,2	27,9	14,9	15
Село	36,2	28,3	16,9	18,6
Численность населения, млн человек				
<b>Бразилия</b>	<b>88,2</b>	<b>59,7</b>	<b>32,4</b>	<b>33,1</b>
Город	77,2	51,0	27,2	27,4
Село	11,0	8,6	5,2	5,7

Составлено автором по: [12].

Среди сельских домохозяйств особо выделяются семейные фермерские хозяйства, которые оказались в наиболее уязвимом положении как из-за экономических последствий пандемии, так и вследствие изменения и сокращения уровня господдержки [24]. В 2022 г. наиболее тяжелые формы продовольственной небезопасности имели место примерно в 38% домохозяйствах. Члены каждой пятой семьи испытывали голод, включая детей. Наихудшее положение было в хозяйствах, которые в 2022 г. столкнулись с производственными потерями из-за сложностей с реализации продукции (таблица 3).

Т а б л и ц а 3

### ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА СЕМЕЙНЫЕ ХОЗЯЙСТВА И ИХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ В БРАЗИЛИИ (2022 г.)

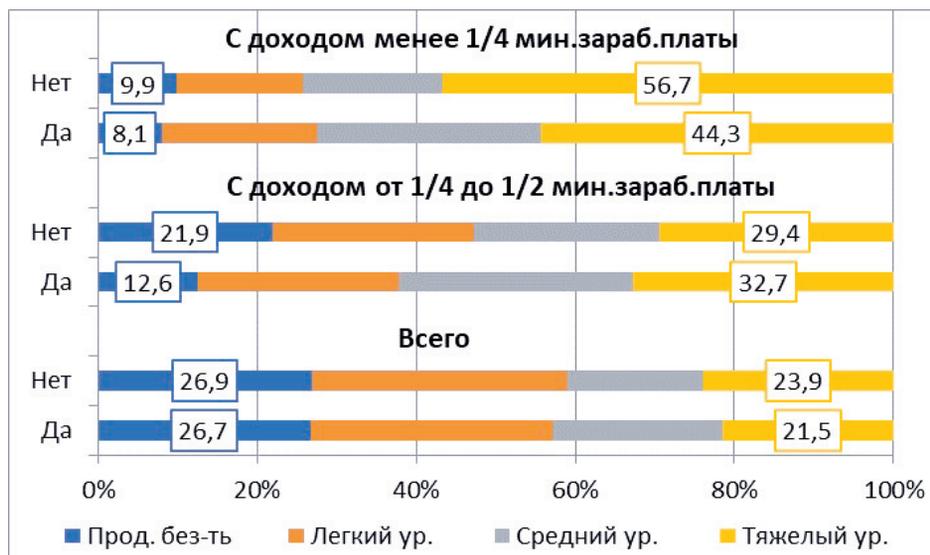
	Доля семейных фермерских хозяйств, %			
	Продовольственная безопасность	Уровень отсутствия продовольственной безопасности		
		Легкий	Средний	Тяжелый
<b>Всего</b>	<b>30,4</b>	<b>31,8</b>	<b>16,1</b>	<b>21,8</b>
в том числе испытывающие:				
Производственные потери	22,9	33,6	17,9	25,6
Сокращение цены на продукцию	42,9	32,7	10,1	14,3
Никаких изменений	47,8	22	16	14,2

Составлено автором по: [12].

На распространенность отсутствия продовольственной безопасности значительно влияют уровень дохода и тип занятости членов домохозяйств. В 2022 г. более 90% семей Бразилии, доход которых на душу населения составлял менее 1/4 минимальной заработной платы (1212 бразильских реалов [25]), не могло обеспечить себя продовольствием (рис. 2). Причем если в 2020 г. тяжелые формы продовольственной небезопасности не наблюдались в семьях с доходом выше минимума, то в 2022 г. 9% домохозяйств в этой группе было вынуждено сокращать потребление продуктов питания. Стоимость базовой продовольственной корзины в Бразилии с 2016 по 2022 г. увеличилась на 45%, и, например, в столице, г. Бразилиа, составила 648 бразильских реалов, что примерно равно половине минимальной заработной платы [26].

Наиболее уязвимыми являлись семьи, где хотя бы один из ее членов был безработным, занят неформально, без официального трудоустройства, что приносит непостоянный и невысокий доход, или был семейным фермером. Это подтверждает, что сокращение государственной поддержки, направленной на эту группу производителей и уязвимые группы населения в целом, повлияло на доходы и ухудшило доступ к продуктам питания и, возможно, к другим основным потребностям.

**Рис. 2. УРОВЕНЬ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕЕ ОТСУТСТВИЯ У ДОМОХОЗЯЙСТВ БРАЗИЛИИ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ РАЗМЕРА ПОДУШЕВОГО ДОХОДА (2022 г.)**



Составлено автором по: [12].

Помимо места проживания и уровня дохода определяющим фактором продовольственной безопасности в домохозяйствах является состав семьи. В 2022 г. в Бразилии доступ семей к продуктам питания был ограничен в домохозяйствах, где женщина была главой семьи, — 64% из них находились в зоне продовольственной небезопасности (таблица 4). В домохозяйствах, возглавляемых мужчинами, этот показатель составил 54%. Подобная ситуация отмечается и в расовых группах: шесть из десяти домохозяйств, главы которых идентифицировали себя как афробразильцы или метисы, испытывали проблемы с обеспечением продовольствием, в то время как половина домохозяйств, главы которых были белыми, по самооценке, имела качественное питание в необходимом количестве.

Еще одним условием доступа к полноценному питанию был уровень образования лица, ответственного за домашнее хозяйство. В 42,5% домохозяйств, возглавлявшихся лицами, имевшими школьное образование до четырех лет, были вынуждены сокращать потребление. Среди домохозяйств, главы которых имели образование более восьми лет, этот показатель составил около 20%.

По мере увеличения количества детей в семье способность обеспечения полноценного питания снижается. Уровень продовольственной безопасности оценивается в 47% среди домохозяйств, состоящих только из взрослых, до 17,5% — в семьях, где трое и более детей. Кроме того, в домохозяйствах с детьми растет доля тех, кто вынужден количественно сокращать рацион и нарушать режим питания, в том числе детей.

Наиболее распространенными практиками приспособления бразильских семей к сложностям в обеспечении продовольствия стала поддержка доходов путем взятия в долг, продажи товаров и т.д. (таблица 5). Около трети домохозяйств, независимо от уровня продовольственной безопасности, использовали свои финансовые резервы. Сокращение основных и второстепенных расходов в большей степени наблюдалось в домохозяйствах с умеренным или тяжелым уровнем продовольственной небезопасности (43,6% и 39% домохозяйств использовали эту стратегию, соответственно).

Таблица 4

**УРОВЕНЬ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕЕ  
ОТСУТСТВИЯ В ДОМОХОЗЯЙСТВАХ БРАЗИЛИИ В ЗАВИСИМОСТИ  
ОТ ПОЛА, РАСОВОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ И УРОВНЯ  
ОБРАЗОВАНИЯ ОСНОВНОГО ЛИЦА ДОМОХОЗЯЙСТВА  
И ЧИСЛЕННОГО СОСТАВА СЕМЬИ (2022 г.)**

	Доля домохозяйств, %			
	Продовольственная безопасность	Уровень отсутствия продовольственной безопасности		
		Легкий	Средний	Тяжелый
Мужчины	46,4	28,5	13,2	11,9
Женщины	35,9	27,4	17,4	19,3
Белые	53,2	25,9	10,3	10,6
Афробразильцы и метисы	35	29,2	17,7	18,1
Нет образования / ≤ четырех лет обучения	32,5	25	20,2	22,3
Пять-восемь лет обучения	34,9	28,7	17,3	19,1
Более восьми лет обучения	50,6	28	11,2	10,2
Только взрослые	47,4	25,9	13,2	13,5
С одним ребенком	41,1	29,4	14,7	14,8
С двумя детьми	31,3	29,3	19,2	20,2
С тремя и более детьми	17,5	31,6	25,2	25,7

Составлено автором по: [12].

Кроме того, в бразильских семьях происходили изменения в процессе покупки основных продуктов питания. В большинстве домохозяйств с тяжелым уровнем продовольственной небезопасности количество покупаемого продовольствия сократилось или в течение трех месяцев до проведения опроса в ряде семей вообще перестали покупать продукты. Особенно это касалось мяса, фруктов и овощей. В большинстве семей, находившихся в зоне безопасности, уровень покупок и потребления основных продуктов питания либо не изменился, либо увеличился.

**УРОВЕНЬ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕЕ  
ОТСУТСТВИЯ В ДОМОХОЗЯЙСТВАХ БРАЗИЛИИ И СПОСОБЫ  
ПРЕОДОЛЕНИЯ СОКРАЩЕНИЯ ДОХОДОВ СЕМЕЙ (2022 г.)**

	Доля домохозяйств, %		
	Прод. без-ть	Уровень отсутствия продовол. безопасности	
		Легкий	Средний и тяжелый
Материальная помощь от родственни- ков или друзей	35,3	27,8	36,9
Взятие в долг	20	30,9	49,1
Сокращение основных расходов	24,6	31,8	43,6
Сокращение дополнительных расходов	29,5	31,5	39
Использование семейного финансового резерва	31,1	32,2	36,6
Продажа товаров или оборудования	20,4	31	48,7
Перерыв в учебе хотя бы для одного резидента	19,4	25,4	55,2

Составлено автором по: [12].

**УЧАСТИЕ В ПРОГРАММАХ ПОДДЕРЖКИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ**

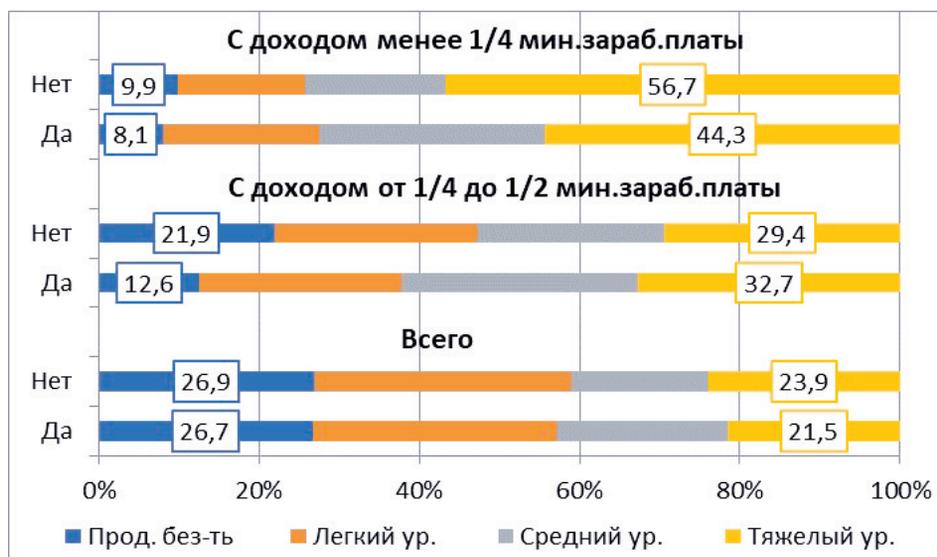
В целом поддержка повышения уровня продовольственной безопасности семей может быть привязана и не привязана непосредственно к продовольствию; при оказании поддержки учитываются разные показатели. Например, в США поддержка оказывается целенаправленно в плане обеспечения семей продовольствием в виде натуральной помощи или оплаты части стоимости продуктов питания [8]. Бразильские власти, в первую очередь, осуществляют денежные переводы, которые получатель может использовать по своему желанию. Реализуются также меры по улучшению питания через школьные учреждения или социальный общепит. Доход на душу населения является важным пороговым значением для получения государственной помощи. Однако эти практики не лишены недостатков. «Непривязанная поддержка» может тратиться не на питание, а средства, «привязанные» к продовольствию, вытесняют то, что ранее тратилось на питание, так как в бедных семьях много нужд, семья часто все равно остается в зоне небезопасности.

В Бразилии действует федеральная программа (*Programa Bolsa Família, PBF*), предоставляющая денежные пособия семьям с детьми, чей ежемесячный доход на душу населения равен или меньше 218 реалов [27]. Семья должна быть включена в Единый реестр социальных программ федерального правительства. Существуют следующие виды льгот:

- пособие на доход в размере 142 реалов на члена семьи;
- дополнительное пособие для семей, чей доход вместе с финансовыми пособиями первого пункта не превышает 600 реалов;
- пособие на детей младшего возраста (от 0 до 7 лет) в размере 150 реалов на ребенка;
- семейное пособие в размере 50 реалов, предназначенное для семей-бенефициаров, в состав которых входят беременные женщины; дети в возрасте от 7 до 12 лет; подростки в возрасте от 12 до 18 лет.

Среди семей с низким уровнем доходов отмечается высокая распространенность наиболее тяжелых форм продовольственной небезопасности вне зависимости от того, получали они социальное пособие по программе *PBF* или нет (рис. 3). Испытывали голод 57% домохозяйств без пособий, в то время как в семьях, получивших поддержку, этот показатель составил 44,3%. Уровень легкой и средней продовольственной небезопасности, то есть озабоченность в отношении гарантии количества и качества питания у домохозяйства, получивших пособие *PBF*, был выше, чем у домохозяйств без пособий. Несмотря на это для группы населения с очень низкими доходами социальных пособий было недостаточно, чтобы гарантировать полный доступ к продуктам питания. Как правило, поддержка в виде денежных переводов может быть использована не только для покупки продуктов питания, но и для удовлетворения других потребностей, например, оплаты аренды, электричества или воды в счет задолженности и пр.

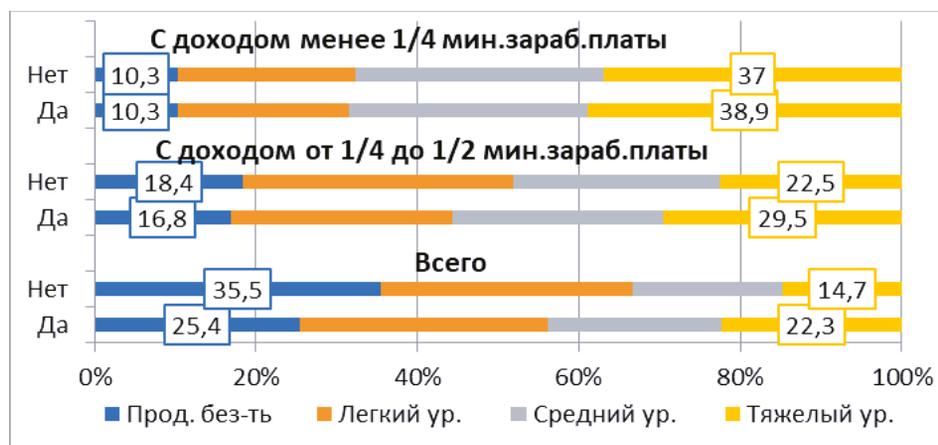
**Рис. 3. УРОВЕНЬ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕЕ ОТСУТСТВИЯ В ДОМОХОЗЯЙСТВАХ БРАЗИЛИИ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ПОЛУЧЕНИЯ СЕМЕЙНЫХ ПОСОБИЙ В ПЕРИОД ЗА 3 МЕСЯЦА ДО ОПРОСА (2022 г.)**



Составлено автором по: [12].

Среди направлений продовольственной помощи, созданных в Бразилии, программа школьного питания (*Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE*) является наиболее распространенной. В течение 2021 г. (во время пандемии *COVID-19*) бразильские школьники были на дистанционном обучении. Соответственно, *PNAE* должна была осуществляться путем доставки продуктов питания или продуктовых карточек. Однако отсутствие четких указаний работы *PNAE* в качестве ресурса питания для детей и подростков в дистанционном режиме привело к тому, что их продовольственной безопасности был нанесен серьезный ущерб. В целом те, кто имел доступ к *PNAE*, питались хуже, нежели те, кто не имел доступа к программе (22% и 14,7% соответственно). Различия между двумя группами становятся менее выраженными в домохозяйствах с низким и очень низким доходом: вне зависимости от того, получали ли они школьное питание или нет, лишь 10% семей были полноценно обеспечены продовольствием и 37% испытывали голод и проблемы с доступом к продовольствию. На рисунке 4 показано, что, по сути, в 2022 г. *PNAE* не смогла обеспечить потребности семей с детьми школьного возраста.

**Рис. 4. УРОВЕНЬ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕЕ ОТСУТСТВИЯ В ДОМОХОЗЯЙСТВАХ БРАЗИЛИИ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ УЧАСТИЯ В ПРОГРАММЕ ШКОЛЬНОГО ПИТАНИЯ В ПЕРИОД ЗА 3 МЕСЯЦА ДО ОПРОСА (2022 г.)**



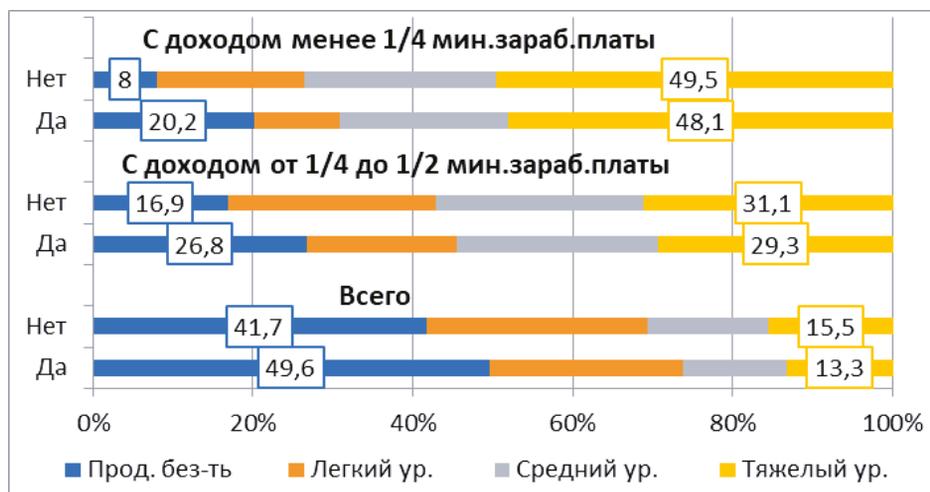
Составлено автором по: [12].

Другим видом продовольственной помощи в Бразилии является программа «Популярные рестораны» (*Programa Restaurante Popular*). Она нацелена на повышение уровня доступа к адекватному питанию по доступным ценам. Так называемые популярные рестораны расположены в муниципалитетах с населением более 100 тыс. человек, где фиксируется высокий уровень бедности [28]. Данная программа является частью структуры *SISAN*. Она согласована с другими проектами по обеспечению продовольственной безопасности. Так, уязвимые группы населения — участники других социальных программ могут бесплатно питаться в данных «ресто-

ранах», в то время как остальные трудящиеся оплачивают установленную каждым муниципалитетом стоимость блюд и продуктов.

Среди групп населения с низким и очень низким уровнем дохода, которые посетили «популярные рестораны», доля лиц, получающих полноценное питание, выше (27% и 20% соответственно), чем среди тех, кто не пользовался этими ресторанами (20% и 8% соответственно). Однако доля голодающих среди них составляла 48-50% (рис. 5). Как правило, места общественного питания находятся в городской черте, в удаленных окраинах они менее распространены и могут быть недоступны.

**Рис. 5. УРОВЕНЬ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕЕ ОТСУТСТВИЯ В ДОМОХОЗЯЙСТВАХ БРАЗИЛИИ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ПОСЕЩЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РЕСТОРАНОВ (2022 г.)**



Составлено автором по: [12].

Резкое снижение благоприятных показателей, отражавших сокращение продовольственной небезопасности и смягчение социально-экономического неравенства в Бразилии, зафиксированных в 2004—2013 гг., свидетельствует о неэффективности государственной политики в этой области с 2014 г. Институты, ответственные за организацию и мониторинг политики в области продовольственной безопасности, были ослаблены, получая меньше поддержки и внимания со стороны правительства. Результатом стало отсутствие данных, отражающих реальные потребности населения. Уже в 2018 г. отмечалась тенденция роста числа домохозяйств, которые не могли обеспечить себя продовольствием, а с 2020 г. ситуация усугубилась под воздействием пандемии. Продолжающийся экономический кризис, пандемия и сокращение государственной поддержки семейных фермерских хозяйств, социальной и продовольственной помощи являются основными причинами голода, который снова возник в Бразилии в период с 2020 по 2022 г. По экспертным оценкам 33,1 млн бразильцев столкнулись с голодом в начале 2022 г. Кроме того, происходит обострение региональ-

ного, гендерного и расового неравенства в отношении доступа к полноценному питанию. Наиболее уязвимыми группами населения в Бразилии являются семьи с детьми, низким уровнем дохода, а также фермеры.

Государственных программ социальной помощи в виде денежных трансфертов, расходующихся по усмотрению членов домохозяйств на любые цели, а не целенаправленно на питание, оказалось недостаточно, чтобы остановить процесс обострения проблем продовольственной безопасности в Бразилии. Данные национальных опросов в период 2020—2022 гг. показывают, что безработица, непостоянная и низкооплачиваемая работа, потеря доходов и рост цен на продукты питания объясняют ухудшение ситуации, связанной с продовольственной безопасностью. Новое правительство нацелено на возобновление мер по повышению доходов семей путем развития их микробизнеса.

В настоящее время Бразилия является примером того, как политика жесткой экономии бюджетных средств и сокращение внимания государства к проблеме обеспечения населения продовольствием в сочетании с экономическим и политическим кризисом привели к росту уровня голода в стране, являющейся крупнейшим экспортером аграрной продукции в мире.

#### ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. FAO, IFAD, PAHO, UNICEF and WFP. Regional Overview of Food Security and Nutrition – Latin America and the Caribbean 2022: towards improving affordability of healthy diets. Santiago, 2023, 156 p.
2. Davis O, Geiger B.B. Did food insecurity rise across Europe after the 2008 crisis? An analysis across welfare regimes. *Social Policy & Society*. Cambridge, 2017. N 16 (3). pp. 43-60.
3. Millennium Development Goals: the region has achieved the hunger target. Panorama 2014 of Food and Nutritional Security in Latin America and the Caribbean. Santiago, 2014, 28 p.
4. Sousa L.R., Segall-Corrêa A-M., Ville A.S., Melgar-Quiñonez H. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. Available at: [https://www.scielo.br/j/csp/a/WcpYtB8TjyLyKgLdmDLrtXB/#\(accessed 24.05.2023\)](https://www.scielo.br/j/csp/a/WcpYtB8TjyLyKgLdmDLrtXB/#(accessed 24.05.2023)).
5. Paula L.F., Pires M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estudos Avançados*. São Paulo, 2017. N 31. pp.25-44.
6. Grebmer K., Bernstein J., Wiemers M., Acheampong K., Hanano A., Higgins B., Chéil-leachair R. N., Foley C., Gitter S., Ekstrom K. and et al. Índice Global da Fome: Uma Década Até “Fome Zero”. Dublin, Welt Hunger Hilfe, 2020, 75 p.
7. Jones A.D., Ngure F.M., Pelto G., Young S.L. What are we assessing when we measure food security? A compendium and review of current metrics. *Advances in Nutrition*. Philadelphia, 2013, N 4(5), pp. 481-505
8. Coleman-Jensen A., Rabbitt M.P., Gregory C.A., Singh A. Household food security in the United States in 2021. Available at: <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/104656/err-309.pdf?v=8162.5> (accessed 12.08.2023).
9. The Food Insecurity Experience Scale, Voices of the Hungry. Available at: <https://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/en/> (accessed 08.06.2023).
10. Segall-Corrêa A.M., Marin-León L., Melgar-Quiñonez H., Pérez-Escamilla R. Refinement of the Brazilian Household Food Insecurity Measurement Scale: recommendation for a 14-item EBIA. *Revista de Nutrição*. São Paulo, 2014, N 27 (2), pp. 241–251.
11. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017–2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Available at: <https://www.ibge.gov.br/en/statistics/social/population/25610-pof-2017-2018-pof-en.html> (accessed 29.05.2023).

12. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. II VIGISAN: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, Rede PENSSAN, 2022, 112 p.

13. Грациану да Силва Ж., Гросси Каю М.Э., Франча Г. Программа нулевой голод: опыт Бразилии. Бразилиа, Министерство сельского развития Бразилии, 2013, 370 с. [Gracianu da Silva Zh., Grossi Kaju M. Je., Francha G. [Zero Hunger Program: Brazil's Experience]. Brasília, Ministerstvo sel'skogo razvitija Brazílii, 2013, 370 p.

14. Palmeira P.A., Bem-Lignani J., Maresi V.A., Mattos R.A., Interlenghi G.S., Salles-Costa R. Temporal changes in the association between food insecurity and socioeconomic status in two population-based surveys in Rio de Janeiro, Brazil. *Social Indicators Research*. Berlin-Heidelberg, 2019, N44(3), pp.1349-1365.

15. Brasil, Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para assuntos Jurídicos. (2006). Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2006, set 18; seção1: 1-2.

16. Brasil, Presidência da República. Decree No. 7,272. (25 Aug,2010). Available at: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm) (accessed 17.05.2023).

17. Souza, L.E., Barros, R.D., Barreto, M.L., Katikireddi, S.V., Hone, T.V., Sousa, R.P., Leyland, A., Rasella, D., Millett, C.J., Pescarini, J. The potential impact of austerity on attainment of the sustainable development goals in Brazil. Available at: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31565412/> (accessed 14.07.2023).

18. Santarelli, M., David, G., Burity, V., Rocha, N.C. Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome. Brasília, FIAN Brasil, 2019, 102 p.

19. Recine, E., Fagundes, A., Silva, B.L., Garcia, J.S., Ribeiro, R.C.L., Gabriel, C.G. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. Available at: <https://www.scielo.br/j/rn/a/sNB5F8yBvGsDNDQHYmKK6qw/?lang=en> (accessed 14.07.2023).

20. Costa R., Ferreira A.A., Araujo de Mattos R., Reichenheim M., Pérez-Escamilla R., Bem-Lignani J., Segall-Corrêa A-M. National Trends and Disparities in Severe Food Insecurity in Brazil between 2004 and 2018. *Current Developments in Nutrition*. Oxford, 2022, vol. 6, is. 4, pp. 1-11.

21. Silva S. A. Regional Inequalities in Brazil: divergent readings on their origin and public policy design. Available at: <https://journals.openedition.org/echogeo/15060?lang=en> (accessed 20.07.2023).

22. Alves B.T, Alves de Olinda R., Figueroa P.D. Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro. 2017, N 22, pp. 637-651.

23. Chancel L, Piketty T, Saez E, Zucman G, editors. World inequality report 2022. Available at: [https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/Summary\\_WorldInequalityReport2022\\_English.pdf](https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/Summary_WorldInequalityReport2022_English.pdf) (accessed 24.07.2023).

24. Sabourin E., Craviotti C., Milhorange C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. Available at: <https://journals.openedition.org/irpp/799> (accessed 03.08.2023).

25. LOAS/BPC: Como ter acesso com renda maior de ¼ do salário mínimo por pessoa da família? Available at: <https://tenorioadvogados.com/loas-bpc-como-ter-acesso-com-renda-maior-de-%C2%BC-do-salario-minimo-por-pessoa-dafamilia/#:~:text=No%20ano%20de%202022%20o,a%20R%24%20303%2C00.&text=Por%20exemplo%2C%20se%20uma%20fam%C3%ADlia,de%20R%24%20400%2C00> (accessed 29.06.2023).

26. Average price of a basic food basket in selected Brazilian cities in October 2023. Available at: <https://www.statista.com/statistics/1382282/average-price-basic-food-basket-brazil/> (accessed 15.01.2024).

27. Bolsa Familia. Programas Sociais. CAIXA. Available at: <https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx> (accessed 24.07.2023).

28. Programa Restaurante Popular. Ministério do Esporte. Available at: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/programa-restaurante-popular> (accessed 29.07.2023).

Alexandra A.Potapova (potapova-aa@ranepa.ru)

Candidate of geographic sciences, researcher, Center of Agro-food policy, RANEPA

Vernadsky pr-t., 84, 119571 Moscow, Russian Federation

### **State policy and the level of food security in Brazil. From successful eradication of hunger to a food crisis**

**Abstract.** The purpose of the article was to assess the state of food security of the Brazilian population in the 21st century, reflecting the effectiveness of public policy in this area. Since the early 2000s, this problem has been a priority for the Brazilian authorities, who managed to eradicate hunger by 2014. After the political changes and the departure from power of the Workers' Party (Partido dos Trabalhadores, PT), the agri-food policy was gradually weakened, and the budget of the national food and nutrition system was restructured and reduced. Combined with the effects of the pandemic and the economic crisis, the new deal has demonstrated its ineffectiveness, which has led to an increase in the number of citizens who are food insecure, including the hungry. Regional, gender and racial inequalities in access to food are increasing in the country, and the most vulnerable groups are families with children, low-income and living in rural areas.

**Key words:** food security, Brazil, food crisis, social assistance programs, pandemic.

**DOI:** 10.31857/S0044748X24040047

Received 18.08.2023.