

01

DESTAQUE DEZ ANOS APÓS A CRISE ALIMENTAR MUNDIAL: ENFRENTAR O DESAFIO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

*Sophia Murphy e
Christina M. Schiavoni*

Sophia Murphy é doutoranda na Universidade da Colúmbia Britânica (University of British Columbia, UBC) e consultora de comércio no Instituto para a Agricultura e a Política Comercial (Institute for Agriculture and Trade Policy, IATP). O IATP trabalha a nível local e global na interseção de políticas e práticas para promover sistemas alimentares, agrícolas e comerciais justos e sustentáveis.

Christina M. Schiavoni é investigadora doutora no Instituto Internacional de Estudos Sociais (International Institute of Social Studies, ISS) sediado na Haia, nos Países Baixos.

“Para termos os meios necessários para nos alimentarmos no futuro, precisamos, urgentemente, de construir sistemas alimentares locais e regionais resilientes e de reduzir a concentração extrema de poder nos mercados nacionais e internacionais.”

A crise dos preços dos alimentos de 2007 e 2008 foi um ponto de viragem. Dez anos depois, apesar de uma série de iniciativas importantes para modificar certos aspetos do sistema alimentar, perduram muitos dos problemas que levaram à crise. Ainda há muito a fazer.

Agradecimentos

Agradecimentos especiais a Saulo Araújo (WhyHunger) pelo seu envolvimento na concepção inicial deste artigo e a Nora McKeon (International University College de Turim, Universidade Roma 3 e Terra Nuova), Stefano Prato (Sociedade para o Desenvolvimento Internacional – Society for International Development, SID) e Marcos Arana (Rede de Acção Internacional para a Alimentação de Bebés – International Baby Food Action Network, IBFAN) pelo seu apoio na revisão deste artigo.

Foto

Argentinas em manifestação na capital (Buenos Aires, Argentina, 2016). Foto de Pablo Ernesto Piovano.

- 1 Headey, Derek e Shenggen Fan, “Reflections on the global food crisis. How did it happen? How has it hurt? And how can we prevent the next one?” *IFPRI Research Monograph* 165 (2010). Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- 2 De Schutter, Olivier e Kaitlin Y. Cordes. “Accounting for Hunger: An Introduction to the Issues”. In *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation*, editado por Olivier De Schutter e Kaitlin Y. Cordes, 1–24. Oxford: Hart Publishing LTD, 2011.
- 3 Scott-Villiers, Patta, Chisholm, Nick, Wanjiku Kelbert, Alexandra e Naomi Hossain. *Precarious Lives: Food, Work and Care After the Global Food Crisis*. Brighton: IDS, 2016. Disponível em: openaccess.ox.ac.uk/123456789/12190/1/PrecariousLives_Online.pdf.
- 4 *Ibid.*
- 5 Wise, Timothy A. e Sophia Murphy. *Resolving the Food Crisis*. Boston e Minneapolis: Global Development and Environment Institute e Institute for Agriculture and Trade Policy, 2012. p. 38. Disponível em: www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/ResolvingFoodCrisis.pdf.

A pior parte da crise durou cerca de seis meses, começando no final de 2007, quando os preços internacionais de todas as principais *commodities* alimentares alcançaram o nível mais alto em quase 30 anos.¹ Como consequência, o número de pessoas a viver com fome chegou a mil milhões, além de se ter visto comprometido o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas de muitas outras.² Para tentar compensar o aumento dos preços dos alimentos, muitas pessoas, especialmente as mulheres, foram pressionadas a assumir ocupações adicionais, sendo muitas vezes exploradas em condições inseguras, com repercussões noutros aspetos das suas vidas.³ O aumento dos preços dos alimentos também forçou muitas pessoas a reduzir a quantidade e a qualidade dos alimentos que consumiam.⁴ A crise teve efeitos profundos na vida e meios de subsistência das pessoas, na sua relação com a alimentação, bem como na saúde pública e no tecido social das comunidades – efeitos sentidos até hoje.

A CRISE ALIMENTAR GLOBAL: O QUE HAVIA POR DETRÁS DA CRISE

A crise foi uma convergência de fatores de longo e curto prazo que destabilizaram os mercados internacionais de alimentos e, com eles, os mercados nacionais.⁵ Muitos dos fatores causais eram problemas que já existiam há muito tempo nos sistemas alimentares, embora estivessem, em grande medida, ocultos. Os níveis de crescimento da produtividade na agricultura tinham estagnado; a incidência de secas e inundações, associadas à desflorestação e às alterações climáticas, estava em ascensão; também a procura por alimentos de origem animal e frutas e vegetais frescos aumentava em algumas regiões muito povoadas, pressionando a área cultivada de cereais básicos, numa altura em que muitos países mais pobres aumentavam a sua dependência das importações desses cereais. A decisão, por parte de vários dos principais países exportadores, de eliminar ou reduzir a armazenagem pública fez com que a oferta para o mercado de exportação fosse rapidamente limitada por algumas colheitas deficientes, enquanto a financeirização das *commodities* agrícolas fazia com que os sinais de oferta e procura no mercado se confundissem com interesses especulativos de curtíssimo prazo. O termo “financeirização” refere-se ao processo que fez com que as finanças deixassem de ser um instrumento para facilitar a produção e os intercâmbios comerciais (por exemplo, empréstimos que utilizam a terra como garantia) e se tornassem uma forma de ganhar dinheiro com as próprias atividades financeiras (por exemplo, derivados financeiros baseados nesses empréstimos). O crescimento surpreendente da financeirização foi possível, em parte, por causa da desregulamentação do setor bancário e dos mercados futuros de *commodities*, principalmente nos EUA, o que deu aos especuladores muito mais possibilidades para afetar os preços das *commodities* agrícolas. Acima de tudo, os mandatos públicos para

expandir a produção e utilização de agrocombustíveis em muitos países que também são grandes exportadores de cereais, especialmente os EUA, criaram expectativas destabilizadoras sobre a utilização futura das terras e dos cereais. Embora, na época, a utilização efetiva de cereais para a produção de agrocombustíveis ainda fosse modesta, os mandatos públicos criaram uma expectativa de expansão (em parte confirmada nos anos seguintes) que elevou rapidamente os preços, efeito ampliado pelo aumento acentuado dos preços do petróleo ocorrido na mesma época.⁶

Essa combinação de fatores foi vista por algumas pessoas como um “tsunami silencioso”⁷ – por outras palavras, uma coincidência de eventos rara, porém devastadora. Mas outras pessoas, incluindo participantes do movimento da soberania alimentar, enfatizaram que a crise já há muito se preparava; os eventos de 2007 e 2008 apenas expuseram as fragilidades de um sistema alimentar insustentável. Para quem tinha prestado atenção, esta insustentabilidade era evidente na exploração sistemática do trabalho agrícola, na poluição constante dos recursos naturais, na concentração de poder económico e riqueza que deixava produtoras e produtores de alimentos cronicamente endividados e nos crescentes níveis de desigualdade no acesso aos alimentos e aos recursos produtivos. Os movimentos sociais e os seus aliados aproveitaram esse momento político e a linguagem da crise, mas assinalaram que a crise sempre estivera presente. O direito humano à alimentação e à nutrição adequadas tinha sido profundamente negligenciado; a crise dos preços dos alimentos forçou as instâncias de decisão política a, pelo menos, reconhecer o profundo fracasso dos sistemas alimentares.

A crise dos preços dos alimentos também levou os temas da alimentação e da agricultura ao topo da agenda política internacional. O exemplo mais claro desse facto talvez seja a reforma do Comité de Segurança Alimentar Mundial (CSA) das Nações Unidas (ONU), em 2009. O CSA sempre fora considerado um espaço de discussão ineficaz: com as reformas, tornou-se o principal fórum global inclusivo de debate sobre a alimentação, com participação ativa da sociedade civil, particularmente entre os setores mais afetados pela crise.⁸ No entanto, dez anos depois, a segurança alimentar começa a descer na lista de prioridades. Tem havido, por exemplo, uma redução no nível de apoio dos orçamentos de cooperação internacional para a segurança alimentar. A oferta de cereais voltou a crescer, e embora os preços permaneçam instáveis, estão, em média, mais baixos do que alguns anos atrás. Existe um risco real de que os sistemas alimentares defeituosos não sejam reparados, sendo deixados à espera de um novo tsunami.

Para fortalecer os sistemas alimentares, as instâncias de decisão política devem decidir quais são os verdadeiros problemas. É evidente que existem importantes oportunidades de intervenção política na produção, distribuição e consumo de alimentos. Este artigo examina três dos debates em curso. Em primeiro lugar, que tipo de agricultura devem apoiar os governos? A agroecologia ou a “nova revolução verde”? Cada modelo exige diferentes investimentos em infraestrutura, fatores de produção, direitos de propriedade e estruturas de governança. Em segundo lugar, a preocupação com o acesso aos alimentos levanta questões sobre a qualidade nutricional, o aprovisionamento dos alimentos e quais as redes de segurança que melhor apoiam a concretização do direito à alimentação e à nutrição. Em terceiro lugar, como é que os preços dos alimentos devem ser estabilizados? Como é que os governos devem gerir os contínuos investimentos em produção nacional, desenvolvimento dos mercados locais e armazenagem pública de alimentos, e como gerir estes fatores juntamente com os mercados internacionais?

6 Headey e Fan, *supra* nota 1.

7 Entrevista com Josette Sheeran, na altura Diretora Executiva do Programa Alimentar Mundial (World Food Program). UN News. 2008. Disponível em: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=26412#.WP92SsYZN3k.

8 McKeon, Nora. “Are Equity and Sustainability a Likely Outcome When Foxes and Chickens Share the Same Coop? Critiquing the Concept of Multistakeholder Governance of Food Security”. *Globalizations* 14(3) (2017): 379–398.

INVESTIR NA AGRICULTURA: UM CHOQUE DE PARADIGMAS SOBRE O SISTEMA ALIMENTAR

A crise dos preços dos alimentos aumentou o interesse na produção de pequena escala, cujo papel sofreu com décadas de negligência sob os programas de ajustamento estrutural. Os decisores políticos deram-se conta da grande quantidade de alimentos no mundo que era fornecida pela pequena produção, bem como da verdade paradoxal de que as pessoas que produzem esses alimentos (um grupo que inclui mulheres e homens agricultores, pescadores, pastores e trabalhadores agrícolas) constituem a maior parte dos pobres e famintos do mundo.⁹ Houve também uma maior sensibilização quanto ao facto de que as mulheres são desproporcionalmente vulneráveis à fome, apesar do seu papel fundamental no aprovisionamento de alimentos.¹⁰ Simultaneamente, empresas de fatores de produção agrícolas como a Monsanto e a Yara usaram a crise para defender uma enorme expansão da produção de alimentos para evitar a escassez que tinha provocado a crise. A mensagem que surgiu na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (e que foi adotada por muitas outras entidades) foi a de que o mundo precisava de aumentar a produção de alimentos em 70% (ou mais) até 2050, uma ideia que desconsiderava o facto de que, durante a crise dos preços dos alimentos, havia alimentos mais do que suficientes para dar resposta às necessidades globais – faltavam apenas formas de proteger o *acesso* das pessoas a essa oferta.¹¹

A discussão sobre se e como cultivar mais alimentos gerou debates acesos sobre o investimento agrícola: investimento por e para quem, em que condições e com que finalidade? Estes debates (incluindo debates sobre “investimentos agrícolas responsáveis” no CSA, de 2010 a 2014) vão ao cerne de diferentes paradigmas sobre a transformação dos sistemas alimentares. Os ativistas da soberania alimentar insistem que mulheres e homens fornecedores de alimentos de pequena escala são os maiores investidores na produção de alimentos e, como tal, merecem reconhecimento e apoio.¹² Por outro lado, o modelo de investimento altamente capitalizado e politicamente influente envolve abordagens mais centralizadas e executadas “de cima para baixo”, muitas vezes dependentes de parcerias público-privadas (PPPs) e envolvendo transferências de terras em grande escala.¹³ Este tipo de investimento é a força motriz do que é conhecido como usurpação de terras, em que mulheres e homens produtores de alimentos em pequena escala perdem as suas terras para operações comerciais de grande escala e/ou se subordinam a grandes operações como trabalhadores de plantações ou produtores subcontratados, muitas vezes em condições de exploração.¹⁴ Apesar do crescente número de estudos que mostram que muitos destes investimentos não cumprem as suas promessas e abrem novos caminhos para a violação de direitos humanos, estes não só perduram dez anos depois, como estão a ser consolidados e expandidos.¹⁵ Um exemplo disto é a Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional do G8,¹⁶ lançada em 2012, que promove o investimento agrícola em grande escala em África, através de mecanismos como o Corredor de Crescimento Agrícola do Sul da Tanzânia (SAGCOT, na sigla em inglês), que abrange um terço da superfície do país. Estes investimentos são feitos não só em nome da segurança alimentar, como também, cada vez mais, em nome do combate às alterações climáticas, através de programas como o REDD+, a “agricultura inteligente face ao clima” e uma variedade cada vez maior de regimes de “carbono verde e azul” que estabelecem vínculos financeiros entre terras agrícolas, florestas, recursos pesqueiros e os mercados globais de carbono.

9 De Schutter e Cordes, *supra* nota 2.

10 Banco de Desenvolvimento Asiático (Asian Development Bank). *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool Against Hunger*. Mandaluyong City, Filipinas: Asian Development Bank, 2013. Disponível em: www.fao.org/wairdocs/ar259e/ar259e.pdf.

11 *Ibid.*

12 Para mais informações sobre a produção de alimentos de pequena escala, veja o artigo “A construção de novos sistemas agroalimentares. Lutas e desafios” nesta edição do *Observatório do direito à alimentação e à nutrição*.

13 McMichael, Philip. “The Land Question in the Food Sovereignty Project”. *Globalizations* 12(4) (2015): 434–451.

14 De Schutter, Olivier. “The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users”. *Harvard International Law Journal* 52(2) (2011): 503–559. Disponível em: www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2011/07/HILJ_52-2_De-Schutter1.pdf.

15 Wise, Timothy A. “Land Grab Update: Mozambique, Africa Still in the Crosshairs.” *Food Tank*, 31 de outubro de 2016. Disponível em: foodtank.com/news/2016/10/land-grab-update-mozambique-africa-still-in-the-crosshairs/.

16 Para mais informações sobre os impactos negativos deste programa, veja: FIAN Internacional e FIAN Alemanha. *G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa: A Critical Analysis from a Human Rights Perspective*. Heidelberg: FIAN Internacional, 2014. Disponível em: www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/2014_G8NewAlliance_screen.pdf; e Pschorn-Strauss, Elfrieda. “Soberania alimentar africana: valorizar as mulheres e as sementes que guardam.”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2016): 51–53. Disponível em: www.righttofoodandnutrition.org/pt/node/133.

Os movimentos sociais têm oferecido respostas multifacetadas e em diferentes escalas a esta pressão para o reforço dos modelos de agricultura industrial, desde confrontos diretos na linha de frente de megaprojetos à ocupação de espaços políticos globais. As organizações de soberania alimentar contam com um nível de visibilidade sem precedentes em vários espaços de governança globais, principalmente no CSA desde a sua reforma em 2009. Esta visibilidade é o resultado de anos de mobilização do lado de fora, muito antes do início da crise dos preços dos alimentos, sendo agora mantida com estratégias elaboradas cuidadosamente tanto dentro como fora desses espaços. Embora os desequilíbrios de poder sejam um desafio contínuo, os movimentos e seus aliados têm feito um uso estratégico desses espaços.¹⁷ Uma grande vitória nesta área foi a adoção das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (em seguida, “Diretrizes da Terra”) no CSA em 2012. Após difíceis negociações que envolveram a sociedade civil, as Diretrizes da Terra estão agora a ser utilizadas pelos movimentos de base como uma ferramenta na luta por direitos de acesso aos recursos em todo o mundo.¹⁸

A crise alimentar persistente – também considerada uma crise multifacetada que envolve os alimentos, os combustíveis, as finanças e o clima – também serviu como oportunidade para que os movimentos pela soberania alimentar propusessem alternativas. A principal delas é a agroecologia. Abordada como uma ciência, um conjunto de práticas e um movimento para a produção de alimentos que trabalha com a natureza,¹⁹ a agroecologia é um pilar da soberania alimentar. Em contraste marcante com os modelos industriais de produção, que exigem fatores de produção externos dispendiosos do ponto de vista económico e ambiental, geradores de muitos resíduos e outros custos sociais e ambientais, a agroecologia conta hoje com um nível de interesse e visibilidade sem precedentes, inclusive entre alguns governos. Isto é acentuado pelo facto de as crescentes perturbações provocadas pelo clima aumentarem os desafios para a agricultura industrial. O ano de 2015 foi um marco para a promoção da agroecologia, contando com a realização de um fórum internacional sobre agroecologia no Mali, organizado por movimentos sociais, e também com um nível de empenho sem precedentes na FAO pela questão da agroecologia. Entre 2015 e 2016, a FAO organizou uma série de reuniões regionais, contando com a participação ativa de grupos da sociedade civil. Atualmente, mantém um centro online de agroecologia, juntamente com outras formas de envolvimento sustentado.²⁰

Estes processos tiveram as suas tensões. Os defensores da agroecologia estão perfeitamente cientes de que boas ideias, quando associadas a grandes disparidades no grau de influência política, podem levar à cooptação. É por isso que os ativistas da soberania alimentar desconfiam de termos como “agricultura inteligente face ao clima”, que consideram intencionalmente vagos, permitindo que as instâncias de decisão política e empresas privadas adotem seletivamente o repertório da agroecologia, deixando a porta aberta para práticas convencionais apresentadas como verdes.²¹ Do ponto de vista da soberania alimentar, a “agricultura inteligente face ao clima” falha ao não abraçar os principais elementos da agroecologia e da soberania alimentar capazes de fomentar a mudança, como a justiça, fundamentais para o seu enquadramento.²² No entanto, como destaca o ativista académico Jahi Chappell, “Embora exista a ameaça de cooptação, essa ameaça é a prova viva de que a agroecologia se tornou algo que, para os outros atores do sistema alimentar, tem algum poder, utilidade e ímpeto”.²³ De facto, a

17 McKeon, *supra* nota 8.

18 Para mais informações sobre como as Diretrizes são utilizadas pelos movimentos sociais e povos indígenas em todo o mundo, veja: Strapazzon, Angel. “Rumo a um balanço da implementação das diretrizes da posse da terra, da pesca e das florestas, uma ferramenta de luta para os movimentos sociais”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2016): 29–31. Disponível em: www.righttofoodandnutrition.org/pt/node/150; Franco, Jennifer e Sofia Monsalve Suárez. Why Wait for the State? Using the CFS Tenure Guidelines to recalibrate the political-legal terrain in struggles for human rights and democratic control of land, fisheries and forests. No prelo.

19 Food First. *Issue Primer: Agroecology*. Oakland: Food First, 2011. Disponível em: foodfirst.org/wp-content/uploads/2014/04/FF_primer_Agroecology_Final.pdf.

20 Para mais informações, veja: www.fao.org/agroecology/en/.

21 Chappell, M. Jahi. “Looking back from Paris to Senegal: What the FAO Regional Agroecology Meeting had to say on Climate-Smart Agriculture.” IATP Blog. 22 de dezembro de 2015. Disponível em: www.iatp.org/blog/201512/looking-back-from-paris-to-senegal-what-the-fao-regional-agroecology-meeting-had-to-say-.

22 Pimbert, Michel. “Agroecology as an Alternative Vision to Conventional Development and Climate-smart Agriculture”. *Development* 58 (2–3) (2015): 286–298; Borrás, Saturnino Jr. e Jennifer Franco. *Climate smart land politics in the era of the global land rush? Land redistribution, recognition and restitution for agrarian and climate justice*. No prelo.

23 Chappell, Jahi. Mensagem por correio eletrónico às autoras, 11 de abril de 2017.

ação mais poderosa dos movimentos contra a cooptação é a sua recusa a renunciar ao conceito. Continuam a ser criadas escolas de agroecologia, especialmente na América Latina, mas também noutras partes do planeta, e o conceito difunde-se numa escala cada vez maior. Surgem novas redes de agroecologia, da África Ocidental à América do Norte, e formam-se vínculos entre investigadores e praticantes, promovendo ainda mais a difusão e a adoção da agroecologia.

MELHORAR O ACESSO AOS ALIMENTOS: PROTEÇÃO SOCIAL, MERCADOS MEDIADOS E DIETAS ADEQUADAS DO PONTO DE VISTA NUTRICIONAL

Além de lançar a questão de como os países deveriam produzir mais alimentos para os mercados locais, a crise dos preços dos alimentos forçou um diálogo sobre a proteção social e os obstáculos estruturais no acesso aos alimentos. Como enfatizou o ex-Relator Especial da ONU sobre o Direito à Alimentação, Olivier de Schutter (cujo mandato de 2008 a 2014 coincidiu em grande parte com o aumento dos preços dos alimentos e suas consequências), a fome raramente é o resultado da produção insuficiente de alimentos, mas sim da pobreza.²⁴ Como a autoprodução e a compra são as duas principais formas através das quais as pessoas concretizam o seu direito à alimentação e à nutrição, é fundamental garantir o acesso e o controlo sobre os recursos produtivos, preços justos e estáveis para produtoras e produtores de alimentos e salários dignos para trabalhadoras e trabalhadores. A necessidade de acesso aos alimentos também destaca a importância da proteção social para as populações vulneráveis e de uma nutrição adequada. A crise dos preços dos alimentos incentivou experiências nas quais os governos locais, regionais e nacionais exploraram formas de utilizar a compra de alimentos pelo Estado para fortalecer os mercados locais, com o objetivo de ligar a produção ao consumo e melhorar o conteúdo nutricional dos alimentos fornecidos às crianças nas escolas. Observase uma importante mudança geral na forma como as políticas governamentais abordam a necessidade de melhorar a nutrição e as dietas saudáveis, embora ainda permaneçam muitos desafios.

Quanto à questão dos preços justos e estáveis para produtoras e produtores de alimentos, pouco mudou em relação aos mercados de exportação globais, onde as empresas transnacionais são dominantes e as pessoas que produzem alimentos têm pouca ou nenhuma capacidade de exigir preços justos pelo que produzem. O comércio justo tem ganhado popularidade, mas continua a ser um nicho com pouca capacidade de gerar transformações estruturais no sistema alimentar como um todo. Por outro lado, algumas iniciativas importantes em várias partes do mundo têm tentado garantir preços mais justos a nível nacional e local, recorrendo, nomeadamente, a políticas de comercialização direta e compras públicas, como discutido abaixo. Em relação à questão dos salários dignos, grupos sindicais como a União Internacional de Trabalhadores do Setor Alimentar (IUF, na sigla em inglês),²⁵ em conjunto com outros como o Relator Especial sobre o Direito à Alimentação, defendem a importância dos salários dignos para a concretização do direito à alimentação e à nutrição,²⁶ inclusive no CSA. Embora os salários dignos continuem a ser mais uma aspiração do que uma realidade, a questão tem recebido cada vez mais atenção política, também por parte dos governos, e tem sido tema de grandes debates públicos. Uma parte desses debates está ligada ao conceito de “rendimento mínimo garantido”: um rendimento mínimo universal e incondicional, garantido pelo Estado aos cidadãos, uma ideia que tem sido testada em vários países, como a Namíbia, o Brasil e a Índia.

24 De Schutter e Cordes, *supra* nota 2.

25 O nome completo é União Internacional dos Trabalhadores da Alimentação, Agricultura, Hotéis, Restauração, Tabaco e Afins (International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations, IUF).

26 Em relação à questão do trabalho e do direito à alimentação, veja o relatório da missão de averiguação da Rede Global para o Direito à Alimentação e à Nutrição (Global Network for the Right to Food and Nutrition), levada a cabo em 2015. Disponível em: www.fian.org/fileadmin/media/publications_2016/Reports_and_guidelines/FFMReport_June_2016.pdf.

O debate sobre o rendimento mínimo garantido sublinha a questão da proteção social de forma mais ampla. A proteção social é descrita pelo Painel de Peritos de Alto Nível do CSA (HLPE, na sigla em inglês) como “um conjunto de instrumentos políticos para enfrentar a pobreza e a vulnerabilidade através da assistência social, da segurança social e de esforços de inclusão social”.²⁷ A crise dos preços dos alimentos demonstrou, tragicamente, que até um pequeno aumento nos preços dos alimentos pode ter um efeito generalizado sobre centenas de milhões de pessoas que vivem acima, mas apenas ligeiramente acima, do limiar da pobreza.²⁸ As crises prolongadas ensinaram às pessoas responsáveis pelas intervenções humanitárias que as respostas precisam de ser rápidas e progressivas, sem esperar pela ocorrência de uma catástrofe. Da mesma forma, também a crise alimentar evidenciou que até redes de segurança relativamente modestas podem manter as pessoas no trabalho e a investir nas suas atividades produtivas, se não forem obrigadas a desviar a maior parte dos seus rendimentos para comprar alimentos. O tema da proteção social, incluindo as transferências diretas de dinheiro, ganhou força nos anos que se sucederam à crise dos preços dos alimentos e foi um importante tema de debate no CSA 39, em 2012. Entre as lições aprendidas com a crise dos preços dos alimentos está a importância de uma abordagem holística à proteção social, que inclua formas de amortecer os choques dos preços dos alimentos, proteger o trabalho e os meios de subsistência e “defender os valores sociais em torno dos alimentos e as disposições sociais sobre a alimentação”,²⁹ numa interseção com as lutas da soberania alimentar.

A maior atenção dada ao acesso aos alimentos tem-se concentrado não só na quantidade, mas também na qualidade dos alimentos disponíveis, dando destaque à nutrição.³⁰ Um dos efeitos centrais da crise dos preços dos alimentos foi o facto de ter forçado pessoas de baixos rendimentos a viver com menos, o que significou reduzir a quantidade e/ou a qualidade dos alimentos que consumiam, tendências que perduram na atualidade.³¹ As mulheres são afetadas de forma desproporcional por essas situações, dado que, em momentos de escassez de alimentos, frequentemente comem menos ou não comem para garantir que o resto da família o pode fazer. Simultaneamente, tem havido uma maior penetração dos grandes canais de distribuição nos espaços urbanos e rurais, fazendo com que alimentos de marca, fortemente processados, sejam cada vez mais omnipresentes e por vezes sejam mais competitivos, em termos de preço, do que os alimentos tradicionais produzidos localmente. Apoiadas por grandes estratégias de comunicação e publicidade, estas tendências estão a modificar as dietas a favor de produtos da cadeia de valor industrial/global. Como resposta, têm sido construídas importantes pontes dentro da sociedade civil entre as pessoas que trabalham na produção e no consumo, unindo muitas vezes os espaços urbano e rural. A soberania alimentar põe cada vez mais ênfase na nutrição.

Nos espaços políticos globais, como ocorre nos debates sobre o investimento, a nutrição continua a ser uma área em disputa. Enquanto os defensores da causa promovem uma nutrição adequada no quadro de uma transformação mais ampla do sistema alimentar, os atores empresariais lançam propostas baseadas no “nutricionismo” – entendido como “um conjunto de ideias e práticas que procuram acabar com a fome sem enfrentar diretamente a questão da pobreza, mas dando prioridade à oferta de componentes moleculares individuais dos alimentos onde fazem falta”.³² A biofortificação³³ através da engenharia genética e outras abordagens “específicas para a nutrição” são algumas das características fundamentais deste paradigma, defendido através de iniciativas como o programa Scaling Up Nutrition

27 HLPE. *Social protection for food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*. Roma: CFS HLPE, 2012. p. 11. Disponível em: www.fao.org/3/a-me422e.pdf.

28 HLPE. *Price volatility food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*. Roma: CFS HLPE, 2011. Disponível em: www.fao.org/3/a-mb737e.pdf.

29 Scott-Villiers *et al.*, *supra* nota 3, p. 52.

30 Para mais informações sobre como as abordagens empresariais levaram a uma separação artificial da nutrição e dos sistemas alimentares sustentáveis, veja a edição de 2015 do *Observatório do direito à alimentação e à nutrição*, “A nutrição dos povos não é um negócio.” Disponível em: www.righttofoodandnutrition.org/pt/nutricao-dos-povos-nao-e-um-negocio.

31 Scott-Villiers *et al.*, *supra* nota 3

32 Patel, Raj, Rachel Bezner Kerr, Lizzie Shumba e Laifolo Dakishoni. “Cook, eat, man, woman: understanding the New Alliance for Food Security and Nutrition, nutritionism and its alternatives from Malawi”. *The Journal of Peasant Studies* 42(1) (2015): 22.

33 *Supra* nota 30.

(SUN),³⁴ apoiado pelo setor empresarial, e a Nova Aliança do G8 – ambos criticados por grupos da sociedade civil por tratarem a nutrição como uma questão técnica e lucrativa.³⁵ As organizações da sociedade civil levaram estas críticas à Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição (ICN2) em 2014, apresentando uma potente declaração que, entre outras coisas, pediu o reconhecimento do CSA como o espaço central onde deve ser estabelecida a coerência das políticas para a segurança alimentar e a nutrição. O HLPE publicará brevemente um relatório sobre nutrição e sistemas alimentares.³⁶

Uma das intervenções políticas que associa preços justos, salários dignos, proteção social e nutrição ao acesso aos alimentos é a dos “mercados mediados”, que pretende utilizar o poder do mercado para proteger o bem-estar social e ecológico.³⁷ Um exemplo disto são as políticas de compra pública de alimentos que apoiam o desenvolvimento económico regional, priorizando o aprovisionamento local para programas de alimentação escolar em cada vez mais países. Em 2010, o Brasil alterou a sua constituição para incluir o direito à alimentação e aprovou um decreto que amplia o alcance da Lei da Segurança Alimentar de 2006, para abordar diretamente as mudanças nas condições de produção no setor da agricultura familiar. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Brasil oferece uma refeição diária a 45 milhões de alunos matriculados em escolas públicas. As normas para essas refeições priorizam as preferências alimentares tradicionais e regionais, estabelecem a inclusão obrigatória de frutas e legumes frescos e limitam o uso de alimentos processados. É especialmente relevante o facto de 30% do orçamento do PNAE se destinar obrigatoriamente à compra de alimentos do setor agrícola familiar local, dando prioridade a alimentos orgânicos ou agroecológicos.³⁸ Face à turbulência política que o Brasil enfrenta no momento da redação deste artigo, espera-se que estes programas, que se tornaram uma referência mundial, possam ser continuados.³⁹

ESTABILIZAÇÃO DOS PREÇOS DOS ALIMENTOS: INTEGRAÇÃO NO MERCADO INTERNACIONAL OU MAIOR AUTOSUFICIÊNCIA NACIONAL?

Os preços dos alimentos básicos continuam voláteis e mais elevados do que antes da crise. As pessoas que viveram a insegurança alimentar tendem a ajustar o seu comportamento para minimizar os riscos.⁴⁰ Os altos níveis de volatilidade nos preços fazem com que as pessoas desviem os seus rendimentos, deixando de investir nos seus meios de subsistência, educação e saúde para proteger o seu acesso aos alimentos. Por isso, a estabilidade dos preços dos alimentos é um componente importante da segurança alimentar. A grande maioria dos países esforça-se para manter a estabilidade dos preços dos alimentos através da produção e do comércio internos, da exportação de excedentes e da importação para compensar os défices ou aumentar as escolhas da população consumidora. O conjunto de políticas varia: as políticas de globalização incentivam uma maior integração com os mercados internacionais, embora a maioria dos governos permaneça sensível aos anseios dos consumidores por preços estáveis, bem como, em menor medida, aos pedidos de proteção dos preços pagos ao setor produtivo.

Os mercados abertos equilibram a oferta e a procura de forma mais reativa do que os preços fixos, o que ajuda a evitar os maiores e mais imprevisíveis ajustes aos quais estão sujeitos os preços controlados pelo governo (bem como a liquidação das reservas de alimentos nos mercados internacionais, que podem perturbar os preços para a produção e o consumo noutros países). No entanto, sem

34 Para mais informações sobre o SUN, veja: www.unscn.org/en/sun-scaling-up/. Veja também Schuftan, Claudio e Ted Greiner. “La iniciativa SUN.” *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2013): 25–26. Disponível em: www.righttofoodandnutrition.org/files/Watch_2013_Full_Watch_SPA.pdf#page=25.

35 Schieck Valente, Flavio Luiz. “Towards the Full Realization of the Human Right to Adequate Food and Nutrition”. *Development* 57(2) (2014): 155–170.

36 Prato, Stefano e Nicola Bullard. “Editorial: Re-embedding Nutrition in Society, Nature and Politics”. *Development* 57(2) (2014): 129–134.

37 Wittman, Hannah e Jennifer Blesh. “Food Sovereignty and Fome Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil”. *Journal of Agrarian Change* 10 (1) (2015): 1–32.

38 Sidaner, Emilie, Daniel Balaban e Luciene Burlandy. “The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security.” *Public Health Nutrition* 16(6) (2013): 989–994.

39 Para mais informações sobre a situação no Brasil, veja a Perspetiva 1.1 “Brasil: da ‘desnutrição política’ e do desrespeito pelo direito à alimentação”, nesta edição do *Observatório do direito à alimentação e à nutrição*.

40 Maxwell, Simon. “Food security: a post-modern perspective”. *Food Policy* 21(2) (1996): 155–170.

regulamentação, não pode haver mercados abertos: o poder de mercado tende a concentrar-se e os preços deixam de reagir de forma clara à oferta e à procura. Além disso, a produção agrícola é desigual ao longo do ano e ainda é muito imprevisível (depende da chuva, está sujeita a pragas etc.). Assim, as forças que atuam em mercados abertos resultam periodicamente em mudanças rápidas e acentuadas nos preços, que têm consequências devastadoras para o acesso aos alimentos por parte das populações de baixos rendimentos se não forem mitigadas por intervenções públicas. A integração em mercados internacionais tende a tornar esses choques menos frequentes, mas também mais expressivos. Em geral, a produção nacional (especialmente em países de baixos rendimentos) varia significativamente de ano a ano, o que gera tanto volatilidade de preços como reduções periódicas da oferta (por vezes crônicas), associadas aos altos preços dos alimentos. Poucos são os países que produzem uma quantidade suficiente de alimentos variados de modo a garantir consistentemente uma oferta que não seja maior (nem menor) do que as necessidades da população nacional.⁴¹ No entanto, a crise dos preços dos alimentos serviu para recordar, de forma dolorosa, que a instabilidade dos preços também pode vir dos mercados internacionais e que certas características da globalização (como a presença crescente das finanças internacionais em todos os aspetos da produção de *commodities* alimentares) representam novas fontes de instabilidade.

Os mercados internacionais têm ganhado importância no fornecimento de alimentos básicos para os países mais pobres: o Sul Global passou de exportador agrícola líquido para importador em 1990, e a dependência dos países menos desenvolvidos (PMDs) cresceu de forma particularmente rápida.⁴² No entanto, as normas que regem os mercados internacionais são mais rigorosas para importadores do que exportadores. Muitos governos de grandes países exportadores de alimentos decidiram tributar ou limitar as exportações para cumprir objetivos políticos nacionais durante a crise, agravando os seus efeitos nos países importadores e prejudicando a sua confiança nos mercados internacionais.⁴³ Embora tenha ficado demonstrado, durante a crise dos preços dos alimentos, que os impostos e proibições sobre a exportação precisam de ser regulamentados – e apesar da recomendação do G20 de abordar a questão –, a assimetria permanece.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), os governos também entraram em confronto em relação à governança da armazenagem pública de alimentos. Vários governos reintroduziram as políticas de armazenagem pública após a crise dos preços dos alimentos.⁴⁴ Um grupo de países em desenvolvimento, liderado pelas Filipinas e Indonésia,⁴⁵ propôs um esclarecimento das regras da OMC relativas à armazenagem pública, com o objetivo de aumentar o espaço político disponível para o desenvolvimento e a implementação de políticas de armazenagem de alimentos. A seguir, a Índia, um dos países do grupo, apresentou a sua própria proposta, ainda mais forte, acabando por conseguir organizar negociações comerciais mais amplas numa conferência ministerial em Bali, em 2013, numa tentativa de obter novas concessões na questão da armazenagem pública. Por enquanto, continua a haver um impasse, uma vez que os negociadores não chegaram a um acordo que estabelecesse uma solução permanente. Como resultado, vários países em desenvolvimento possuem programas de apoio interno que estão muito próximos dos limites de despesas sancionados pela OMC, já que as regras desta organização dependem de preços de referência estabelecidos na década de 1980, e muitos países do Sul Global sofreram uma inflação significativa nos últimos 20 anos.⁴⁶

- 41 Para mais informações, veja: Minot, Nicholas. "Food price volatility in Africa: Has it really increased?" *IFPRI Discussion Paper* (2012). Disponível em: www.ifpri.org/publication/food-price-volatility-africa-has-it-really-increased; Clapp, Jennifer. "Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense". *Food Policy* 66 (2017): 88–96.
- 42 Clapp, Jennifer. *Trade Liberalization and Food Security*. Genebra: Quaker United Nations Office, 2014. Disponível em: quino.org/sites/default/files/resources/QUINO_Food%20Security_Clapp.pdf.
- 43 Sharma, Ramesh. "Food Export Restrictions: Review of the 2007–2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures". *FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper* No. 32 (2011). Roma: FAO. Disponível em: www.fao.org/fileadmin/templates/est/PUBLICATIONS/Comm_Working_Papers/EST-WP32.pdf.
- 44 Para mais informações sobre a armazenagem pública de cereais para assegurar a segurança alimentar nacional, veja: Patnaik, Biraj. "Desigualdade ilimitada: a alimentação na mesa da OMC". *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2015): 45–51. Disponível em: www.righttofoodandnutrition.org/node/63.
- 45 Para mais informações sobre a situação na Indonésia, veja a Perspectiva 8.1. "A experiências da Indonésia: acordo de comércio ataca o campesinato e a soberania alimentar" nesta edição do *Observatório do direito à alimentação e à nutrição*.
- 46 Galtier, Franck. *Identifying, estimating and correcting the biases in WTO rules on public stocks*. University Works, 2015. Disponível em: hal.archives-ouvertes.fr/hal-01295403/.

Uma iniciativa política impulsionada pela crise dos preços dos alimentos foi a decisão do G20, em 2011, de criar o Sistema de Informações sobre o Mercado Agrícola (AMIS, na sigla em inglês). Além dos países do G20,⁴⁷ o AMIS inclui ainda Espanha, Egito, Nigéria, Cazaquistão, Ucrânia, Tailândia, Vietname e Filipinas. O AMIS rastreia a oferta de trigo, milho, arroz e soja nesses países (que representam, juntos, mais de 80% da produção e consumo mundiais desses quatro produtos). O AMIS inclui um Fórum de Resposta Rápida, destinado a possibilitar um controlo entre pares aos governos que, de outra forma, poderiam recorrer a proibições ou impostos sobre a exportação sem antes considerar os efeitos dessas medidas nos seus parceiros comerciais. Em 2011 e 2012 essas proibições foram amplamente evitadas, embora a volatilidade dos preços tenha voltado a surgir durante um certo período. O AMIS não é capaz de controlar muitos dos fatores que causam a volatilidade dos preços, nem monitorizar a armazenagem privada (como a que é feita por comerciantes de cereais). Tampouco conta com poderes regulatórios. Não obstante, o AMIS representa uma medida prática tomada pelos governos para tornar os mercados de *commodities* mais transparentes e cria um fórum para a aprendizagem entre pares para os maiores países produtores e consumidores.

Outra mudança legislativa importante para os mercados de *commodities* alimentares, embora o seu ímpeto tenha surgido na grande crise financeira de 2008, foi a Lei Dodd-Frank da Reforma de Wall Street e de Proteção dos Consumidores (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*), aprovada nos EUA em 2010. Esta legislação refletiu a grande preocupação política com o facto de a desregulamentação do setor financeiro dos EUA nas décadas anteriores ter ido longe demais. A lei Dodd-Frank teve um enorme alcance e foi muito contestada: os bancos de Wall Street e as subsidiárias financeiras das empresas de comercialização de cereais exerceram muita pressão para limitar o seu impacto.⁴⁸ Apesar de imperfeita e inacabada, a legislação incorporou o reconhecimento público de que a desregulamentação financeira precisava de ser controlada.

A população consumidora sofre, mas as produtoras e produtores de alimentos ganham quando os preços agrícolas aumentam, criando possíveis contradições nas políticas de segurança alimentar. No entanto, é preciso notar que produtoras e produtores de pequena escala geralmente são consumidoras e consumidores líquidos de alimentos, o que significa que compram alimentos nos mercados.⁴⁹ Por isso, os preços altos e imprevisíveis ameaçam a sua segurança alimentar. Muitos dos países menos desenvolvidos são exportadores líquidos de produtos agrícolas (embora menos países sejam exportadores líquidos de alimentos, uma vez que a agricultura também inclui culturas não comestíveis, como o algodão). Isto significa que os seus rendimentos nacionais crescem quando os preços das *commodities* estão mais altos; de facto, as receitas da exportação aumentaram em muitos países africanos após a crise dos preços dos alimentos. Os rendimentos das explorações agrícolas também melhoraram, e alguns dos benefícios chegaram às trabalhadoras e trabalhadores agrícolas.⁵⁰ Do ponto de vista do direito à alimentação e à nutrição, a melhor abordagem a estas contradições é apoiar uma variedade de estratégias. Embora as importações de alimentos básicos sejam importantes em muitos países de baixos rendimentos cuja produção nacional é imprevisível, estas constituem uma proporção relativamente pequena da oferta total de alimentos (cerca de 10%) e é improvável que cresçam muito mais, tendo em conta o poder de compra relativamente baixo dos países mais pobres. Para a maioria das mulheres e homens produtores de pequena escala e consumidores de baixos rendimentos, o mais importante é o crescimento

47 O G20 é composto por: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos da América, Federação Russa, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, República da Coreia, Turquia e União Europeia.

48 Murphy, Sophia, David Burch e Jennifer Clapp. *Cereal Secrets*. Oxford: Oxfam, 2012. Disponível em: www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/tr-cereal-secrets-grain-traders-agriculture-30082012-en.pdf.

49 de Janvry, Alain e Elisabeth Sadoulet. "The Global Food Crisis and Guatemala: What Crisis and for Whom?". *World Development* 38(9) (2010): 1328–1359.

50 Para conhecer um exemplo, veja Wiggins, Steve e Sharada Keats. *Rural Wages in Asia*. Londres: Overseas Development Institute, 2014.

dos mercados locais e regionais; a urbanização não só criou “megacidades”, como também milhares de novos centros urbanos em todo o Sul Global.⁵¹ À medida que o comércio internacional se torna mais importante, os mercados em geral, a maioria deles internos, também estão a crescer. Este crescimento possibilita a criação de vínculos mais diretos entre as populações rurais e urbanas, o que pode gerar rendimentos mais estáveis para as empresas locais de transformação de alimentos e para as mulheres e homens agricultores e trabalhadores agrícolas, aumentando ainda o acesso a alimentos nutritivos. Os governos devem proteger este espaço da volatilidade dos mercados internacionais. Para que isto aconteça, as vozes rurais – especialmente as mais marginalizadas, como as mulheres, as produtoras e produtores de pequena escala e as trabalhadoras e trabalhadores sem terra – precisam de ser ouvidas no processo de elaboração de políticas. Além disso, a atividade comercial, tanto interna como internacional, deve ser regulamentada, tendo em conta os interesses das pessoas mais vulneráveis.

CONSTRUIR SISTEMAS ALIMENTARES MAIS FORTES? AGIR AGORA PARA EVITAR CRISES FUTURAS

A crise dos preços dos alimentos de 2007 e 2008 catalisou uma dinâmica série de acontecimentos ao longo da década seguinte, alguns dos quais representaram um aprofundamento das tendências que nos levaram à crise, enquanto outros marcaram uma ruptura importante.

Para as entidades da sociedade civil preocupadas com o direito à alimentação e à nutrição, muitas das tarefas a cumprir são bastante claras. Em primeiro lugar, devemos manter o impulso para a mudança, continuando a apresentar estas questões em espaços políticos com o nível de urgência que merecem, exigindo o apoio dos governos enquanto trabalhamos para ampliar as alternativas que estão a ser construídas na base. Devemos defender e aprofundar as vitórias políticas progressivas que foram alcançadas, desde as Diretrizes da Terra no CSA até às políticas para o direito à alimentação no Brasil e noutros locais. Além disso, devemos pedir mais, apesar do clima político cada vez mais difícil e da acentuada perda de interesse dos líderes governamentais na segurança alimentar. Agora expostas, as fissuras no sistema alimentar tendem apenas a aumentar. A lista de desafios é longa e complexa: alterações climáticas, perda de biodiversidade, poluição da água doce, esgotamento do solo e volatilidade dos preços.

Em segundo lugar, devemos trabalhar simultaneamente em várias frentes, procurando soluções imediatas e a longo prazo. A crise de 2007 e 2008 expôs a vulnerabilidade do sistema alimentar mundial à volatilidade dos preços dos alimentos – e à falta de mecanismos de proteção a nível nacional e local para proteger as pessoas, particularmente as mais vulneráveis. Os efeitos ainda são sentidos. Como enfatizam Scott-Villiers et al.: “Quando os preços dos alimentos finalmente se estabilizaram, entre 2012 e 2014 – na maioria dos países num nível mais alto do que anteriormente –, as adaptações feitas à alimentação, aos cuidados e ao trabalho não voltaram ao *status quo ante*, apesar de as pessoas terem originalmente encarado as mudanças que realizaram como medidas temporárias”.⁵² É preciso notar que os preços mais baixos dos alimentos não são um fim em si mesmo. Os preços mais baixos não se traduzem automaticamente num melhor acesso aos alimentos. Além disso, décadas de preços baixos antes da crise foram, em parte, responsáveis por levar tantas mulheres e homens fornecedores de

51 Entre 2016 e 2050, espera-se que o número de cidades com mais de 500 mil habitantes cresça 80% em África e 30% na Ásia. Para mais informações, veja: Nações Unidas. *The World's Cities in 2016 Data Booklet*. United Nations Economic and Social Affairs, 2016. Disponível em: www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf.

52 Scott-Villiers et al., *supra* nota 3, 43.

alimentos à pobreza, deixando-os vulneráveis às subidas de preços quando estas ocorreram. Em vez de nos limitarmos a reduzir os preços para as populações mais pobres, o objetivo deve ser o de alcançar *preços estáveis* e justos, com mecanismos de proteção tanto para a produção como para o consumo.

É evidente que os desafios à concretização do direito à alimentação e à nutrição vão muito para além dos preços, envolvendo questões de sustentabilidade e justiça. Para termos os meios necessários para nos alimentarmos no futuro, precisamos, urgentemente, de construir sistemas alimentares locais e regionais resilientes e de reduzir a concentração extrema de poder nos mercados nacionais e internacionais. Ao fazê-lo, é preciso garantir o papel central e os direitos da produção de pequena escala e das mulheres. A crise dos preços dos alimentos de 2007 e 2008 foi uma chamada à ação. Uma década depois, com fortes exemplos de transformação do sistema alimentar já em execução, e com alguns ganhos em vários níveis políticos, ainda restam velhos hábitos a confrontar e muitos obstáculos a superar. O movimento da soberania alimentar está pronto para o desafio.

PERSPETIVA 1.1 Brasil: da “desnutrição política” e do desrespeito pelo direito à alimentação
Sérgio Sauer⁵³

Nos últimos 13 anos, o Brasil avançava no reconhecimento e consolidação do direito humano à alimentação. Da reconstituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), passando pela inclusão deste direito na Constituição Federal, à organização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), as ações governamentais de combate à fome e à desnutrição foram sendo institucionalizadas e aprimoradas.

Apesar de todas as dificuldades, problemas e críticas, o direito à alimentação tornava-se uma realidade para a população mais pobre, especialmente através da implementação do “Bolsa Família” (programa de transferência de rendimentos) e demais programas associados. Muito ainda tinha (e tem) de avançar para além do combate à fome, especialmente o reforço e garantia de outros direitos como o acesso à terra e à saúde (direitos frequentemente negligenciados), entre outros. No entanto, havia uma sensação de que “as dificuldades básicas tinham ficado no passado”, uma esperança que agora se “dissipa no ar”.

O recente processo de “judicialização” da política brasileira (com o Poder Judiciário a passar de árbitro dos litígios para a arena final onde se decidem as questões políticas) está a transformar a corrupção numa ferramenta de exercício do poder. Tal provoca uma “desnutrição da política” (entendida como ausência de energia e substância necessárias à vida), que levará à destruição da política e à morte da ética. Figuras de estilo à parte, o “golpe legislativo-judicial-mediático” de 2016 levou ao poder pessoas e grupos políticos neoliberais totalmente opostos à implementação de políticas sociais, já que ignoram a importância, inclusive económica, de programas governamentais de assistência social.

Recorrendo a narrativas de crise económica e consequente necessidade de cortar e/ou melhorar a qualidade da despesa pública, o governo de Michel Temer anunciou, ainda em pleno processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, a alteração do decreto⁵⁴ que regulamenta as regras de acesso e permanência no “Bolsa Família”. De acordo com o anunciado pela grande imprensa, faixa de comunicação social claramente favorável ao governo, o objetivo seria aumentar a fiscalização deste

53 Sérgio Sauer é professor da Universidade de Brasília (UnB) e ex-Relator Nacional do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação (2010–2014), Plataforma DhESCA-Brasil. Agradecimentos especiais a Valéria Burity, Lucas Prates (FIAN Brasil) e Karine Peschard (Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais e Desenvolvimento) pelo seu apoio na revisão deste texto.

54 Decreto no. 8794, de 29 de junho de 2016. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_05/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm.

benefício. No entanto, estas medidas visam, na prática, dificultar o acesso ao “Bolsa Família”. O uso de regras e fiscalização mais rígidas expressam a intolerância para com programas deste tipo, funcionando como mecanismos para reduzir gastos em nome de um suposto “combate à corrupção”.

Atualmente, o “Bolsa Família” abrange cerca de 50 milhões de pessoas (13,9 milhões de famílias)⁵⁵ que têm este programa como principal fonte de rendimentos e garantia mínima de alimentação. Em novembro de 2016, as primeiras mudanças (maior fiscalização e revisão das regras de acesso) resultaram na supressão ou interrupção de prestações a cerca de 1,1 milhões de famílias. Deste total, 654 mil viram as prestações interrompidas até comprovação da necessidade de continuar no programa e outros 469 mil saíram do Programa por ter rendimentos de R\$ 440 per capita. Tal representou um corte de 8% no número de famílias inscritas no “Bolsa Família”.⁵⁶ Estes dados são muito superiores aos casos de subversão das finalidades do Programa encontrados nas fiscalizações anteriores, revelando que o aumento do controle é, na verdade, um aumento da intolerância.

Apesar de uma comunicação social totalmente alinhada com as práticas neoliberais em curso defender que a principal mudança está relacionada com reajustes nos valores e com o prolongamento do benefício para quem conseguisse um emprego formal, a exclusão de milhares de famílias é expressão da desnutrição do próprio “Bolsa Família”. A aposta governamental declarada é de incentivar as pessoas a trabalhar e, portanto, reduzir o número de famílias auxiliadas pelo programa.

Concluindo, supostos incentivos ao trabalho (numa economia em recessão) e maior rigidez na fiscalização (com base na narrativa de combate à corrupção) aumentam os riscos de esgotamento do direito constitucional à alimentação. Reconhecido como um direito humano fundamental no artigo 6º⁵⁷ da Constituição da República desde 2009, corre-se o risco de que mais um direito constitucional, à semelhança de vários outros como o direito à terra, seja desnutrido da sua efetividade.

55 Para mais informações sobre os dados oficiais referentes ao programa, veja: aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RLv3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada#.

56 “Temer corta Bolsa Família de 1,1 milhão, atingindo quem vive com R\$ 440 per capita”. GGN, 07 de novembro de 2016. Disponível em: jornalggm.com.br/noticia/temer-corta-bolsa-familia-de-11-milhao-atingindo-quem-vive-com-r-440-per-capita.

57 Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.