

DOSSIÊ

A FOME NA AGENDA NACIONAL E INTERNACIONAL DO BRASIL

Isabel Rocha de Siqueira (Org.)



BRICS
Policy Center
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS



Instituto
de Relações
Internacionais



Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisas BRICS (BPC), think tank vinculado ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI/PUC-Rio), é um centro de reflexão independente, não partidário e sem fins lucrativos na cidade do Rio de Janeiro.

O BPC tem como missão contribuir para o avanço de uma agenda de desenvolvimento, ampliação de direitos e promoção da igualdade nos países do sul global, por meio da produção de conhecimento crítico e relevante para o debate público acerca das transformações em curso no sistema internacional e seus desdobramentos nos planos local, nacional e regional.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor(a)(es)(as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.



**BRICS
Policy Center**
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS

BRICS Policy Center

Casas Casadas, 3º andar, Rua das Laranjeiras 307,
Laranjeiras, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. CEP 22240-004
www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org

Equipe BPC

Diretora do Instituto de Relações Internacionais
Isabel Rocha de Siqueira

Diretora do BRICS Policy Center
Marta Fernández

Coordenadora Administrativa
Lia Frota e Lopes

Autores

Isabel Rocha de Siqueira
Beatriz Fernandes Lira Cavalcante
Débora Rodrigues do Amaral Silva
Érico Azera Gonçalves da Rocha
Gabriel Porto Póvoas
Juliana Braga Guimarães
Kaio Tavares Rodrigues
Letícia Fernandes de Almeida
Lucas Dias Brito
Raíssa Cristina Caliano da Silva
Renan Guimarães Canellas de Oliveira
Rubens Americano Alves de Brito Araujo
Sofia Eller Lopes Ferreira

Apoio de pesquisa

Aicha Júlia Serafim Ndaw
Uliana Teixeira Dias Costa

BPC PAPERS V. 11 N. 3 - JULHO

JULHO/2024.

RIO DE JANEIRO. PUC.

BRICS POLICY CENTER

ISSN: 2357-7681

112 P; 21CM X 29,7CM

Palavras-chave: fome; pobreza; insegurança alimentar; segurança alimentar; soberania alimentar; Brasil; Cooperação Sul-Sul; BRICS; Gaza.

Diagramação

Beatriz Fernandes Lira Cavalcante
Renan Guimarães Canellas de Oliveira

Capa

Foto de Geio Tischler na Unsplash



BRICS
Policy Center
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS



Instituto
de Relações
Internacionais



PUC
RIO



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

A ALIANÇA GLOBAL CONTRA A FOME E A POBREZA: NOVOS RUMOS PARA UMA AGENDA HISTÓRICA 04

Juliana Braga Guimarães
Isabel Rocha de Siqueira
Kaio Tavares Rodrigues

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR 30

Rubens Americano Alves de Brito Araujo
Letícia Fernandes de Almeida
Gabriel Porto Póvoas
Kaio Tavares Rodrigues

BRICS E O COMBATE À FOME 54

Beatriz Fernandes Lira Cavalcante
Gabriel Porto Póvoas
Renan Guimarães Canellas de Oliveira

COOPERAÇÃO SUL-SUL E INSEGURANÇA ALIMENTAR 74

Érico Azera Gonçalves da Rocha
Raíssa Cristina Caliano da Silva
Beatriz Fernandes Lira Cavalcante
Renan Guimarães Canellas de Oliveira
Débora Rodrigues do Amaral e Silva

INSTRUMENTALIZAÇÃO DA FOME EM CONFLITOS: O CASO DE GAZA 90

Lucas Dias Brito
Sofia Eller Lopes Ferreira

A ALIANÇA GLOBAL CONTRA A FOME E A POBREZA: NOVOS RUMOS PARA UMA AGENDA HISTÓRICA

Juliana Braga Guimarães
Isabel Rocha de Siqueira
Kaio Tavares Rodrigues

Ao assumir a presidência do G20, o governo brasileiro estabeleceu como prioridades de sua liderança no grupo o avanço em três agendas: redução da fome, desigualdade e pobreza; combate às mudanças climáticas e transições energéticas; e reforma da governança global. As três prioridades são relevantes para a política nacional tanto no que concerne a necessidade de transformações sociais no Brasil, quanto no sentido de que oferecem um mapa, por assim dizer, da renovada atuação do Brasil no cenário internacional. Nesse sentido, indicam a capacidade do país de recuperar sua liderança em algumas pautas, como a do combate à fome e à pobreza, e de através delas, oferecer ao mundo a cara de uma política externa novamente engajada com pautas multilaterais, progressistas e de garantia de direitos.

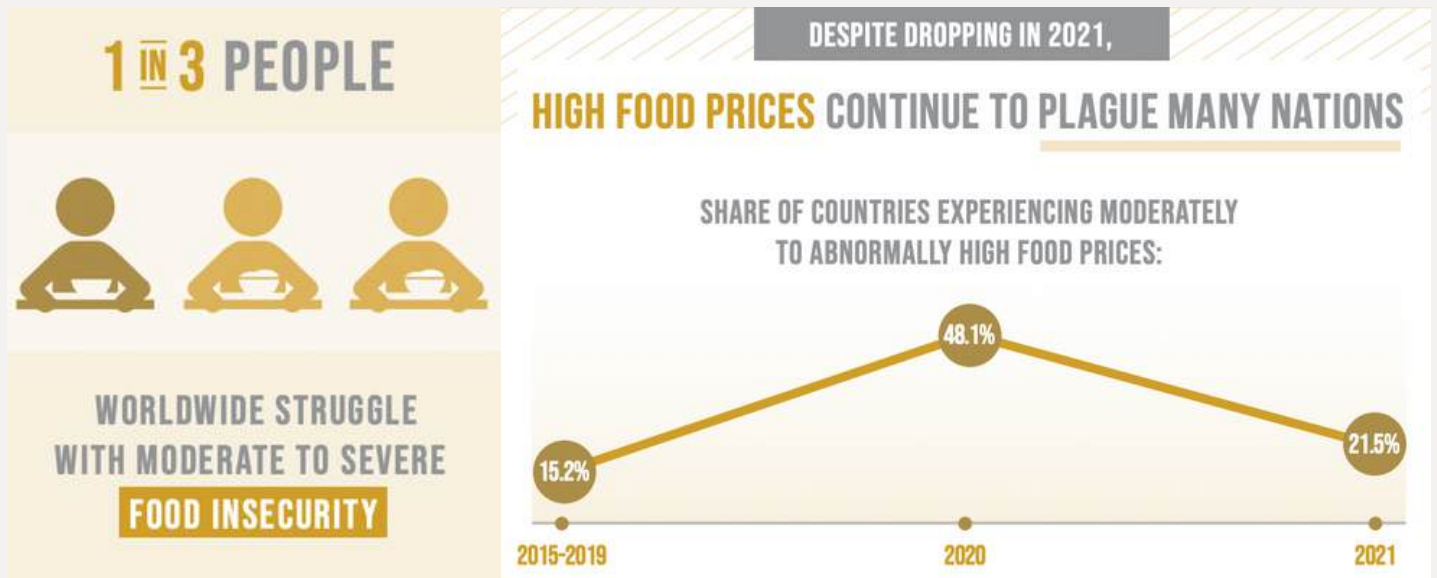
Enquanto a reforma da governança global implica mudanças diretas nas relações de poder no sistema internacional e, portanto, tende a ser agenda espinhosa e difícil de implementar, o combate às mudanças climáticas e implementação de transições energéticas é quase um mantra global hoje, mas é um projeto carregado de ambiguidades e armadilhas. (ver, por exemplo, Brand e Lang, 2019; Moreno, 2016) O combate à fome e à pobreza, por sua vez (note-se que aqui excluimos a desigualdade), é considerado de forma geral uma agenda mais consensual, compreendida mesmo como quase a-política, na medida em que dificilmente se poderia disputar qualquer política desenhada para estes fins, já que qualquer ganho valeria a pena. E nesta agenda o Brasil fazia história até recentemente, exportando modelos de política públicas, como o Cadastro Único, inspirando outros programas de transferência de renda com o Programa Bolsa Família, e levando políticas de combate à fome para outros países do Sul global através da Cooperação Sul-Sul (ver Cavalcante et al neste volume).

No momento em que o Brasil volta ao centro do palco, usando o momentum gerado pela presidência do G20 para o pré-lançamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, é importante lembrar as boas práticas, mas também nos certificarmos de que a agenda seja sim politizada. É preciso considerar que há uma economia política da alimentação, como veremos adiante, que há décadas fortalece alguns eixos dessa engrenagem enquanto enfraquece outros; não fosse verdade, não estaríamos ainda em 2024 falando de 735 milhões de pessoas em situação de fome crônica. No Brasil, Josué de Castro já alertava para a natureza política da fome há quase 100 anos.

A pandemia sem dúvida gerou impactos graves e amplos nesse sentido, mas mesmo antes de sua eclosão, já era claro que os esforços existentes eram insuficientes: a ONU aponta que desde 2015 já se identificava um aumento alarmante da fome no mundo. E depois da pandemia seguimos vendo uma tendência de desaceleração no ritmo de redução da insegurança alimentar, em grande parte causada pelo alto preço dos alimentos: também segundo relatório recente da ONU, este patamar é mais alto hoje em mais países do que no período de 2015 a 2019.

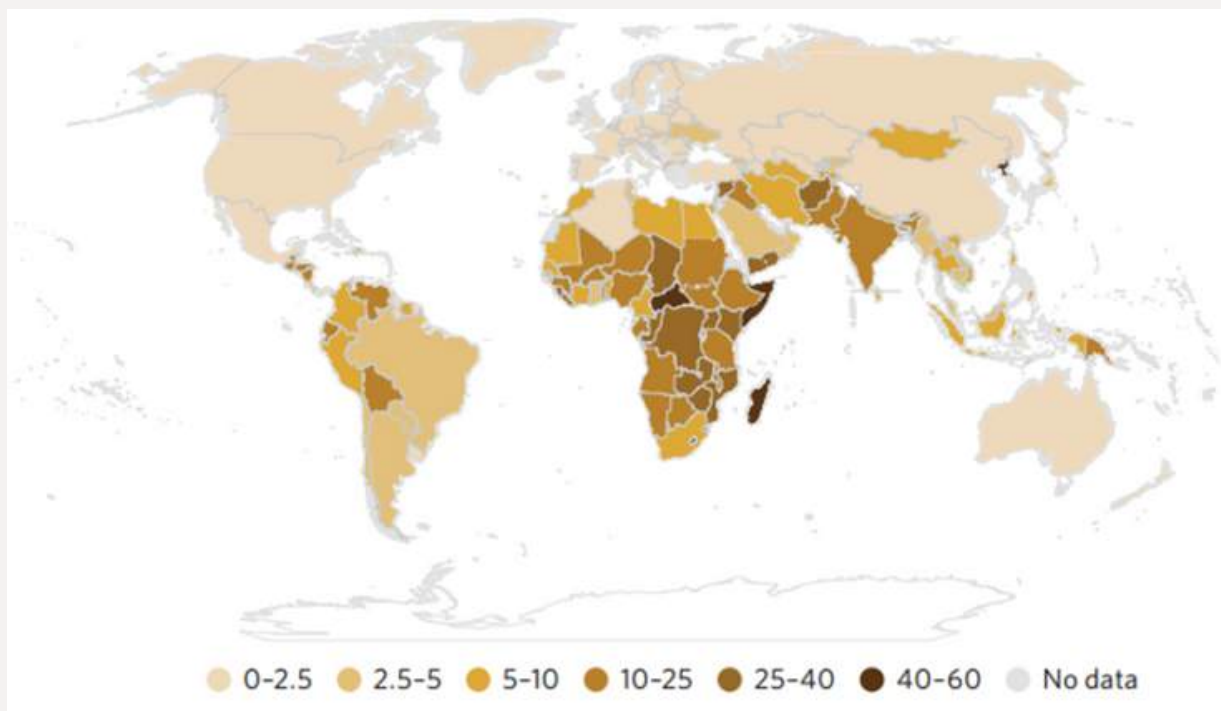
A resposta para esses dados não pode deixar de ser política. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 da Agenda 2030 da ONU tem como meta alcançar fome zero e coloca como parte importante da solução a ser avançada que “[o] investimento no setor agrícola é fundamental para reduzir a fome e a pobreza, melhorar segurança alimentar, criando emprego e construir resiliência a desastres e choques.” Por exemplo, é fundamental qualificar esta proposta: que tipo de investimento deve ser feito, para quem e com que objetivo específico? Afinal, como o próprio relatório da ONU de avaliação de cumprimento dos ODS de 2023 coloca, “[e]ntre 2015 e 2021, a ajuda total à agricultura nos países em desenvolvimento aumentou 14,6 por cento, de US\$ 12,8 para US\$ 14,2 bilhões (em valor constante de 2021)”, e no entanto, como vimos, desde 2015, a fome já se agravava globalmente.

Figura 1: Infográfico ODS 2 em 2024



Fonte: ONU, Sustainable Development

Figura 2: Prevalência da subnutrição, 2020-2022



Fonte: ONU, The Sustainable Development Goals Report 2023, p. 14.

Boa parte do sucesso anterior do Brasil na agenda de combate à fome e à pobreza, como avaliado ao longo do dossiê, veio do aprendizado institucional e dos bons quadros públicos que incorporaram nas políticas públicas um necessário diálogo multissetorial e participativo. Sem um diálogo que olhe para a complexidade do tema, corre-se o risco de despolitização, tendo como consequência, por exemplo, a simples injeção de recursos na agricultura, sem qualificação a respeito de quem recebe esses recursos e quais outras desigualdades podem estar sendo geradas, reproduzidas ou fortalecidas e sem alcançar uma solução dos problemas, como ficou patente.

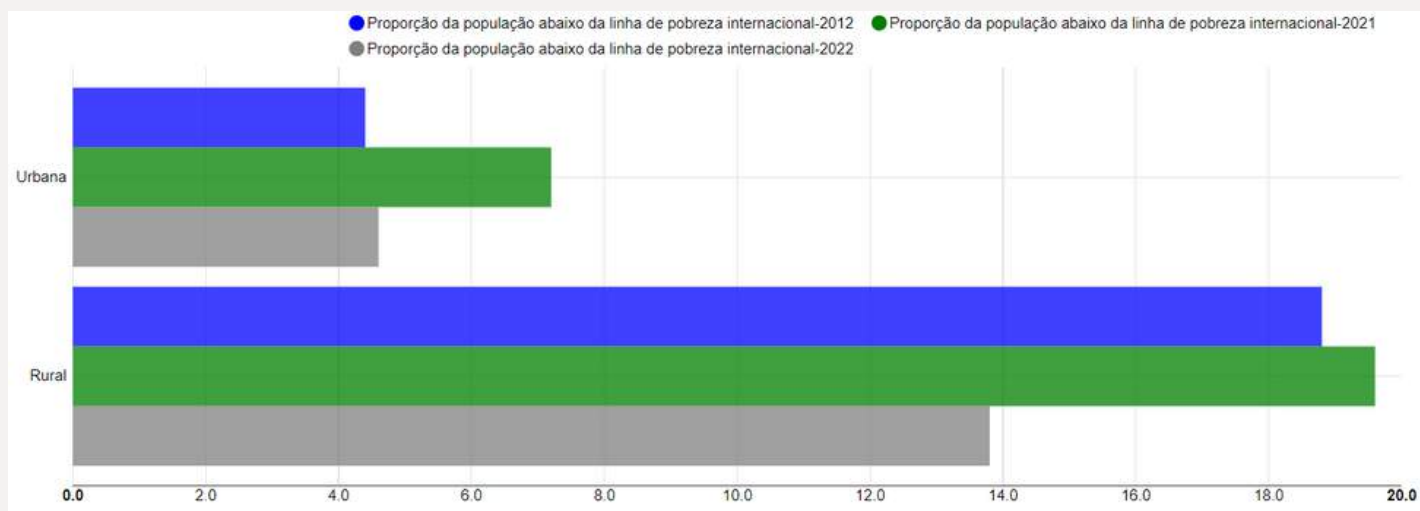
Em 2023, o governo brasileiro iniciou a reconstrução da agenda de combate à fome e à pobreza – desmantelada no governo de Bolsonaro. O plano Brasil sem Fome, criado então, representa uma recuperação do acumulado de experiências anteriores e, pode-se dizer, a preparação de terreno para a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. Documento da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) resume o que deveriam ser premissas dessa agenda:

A fome é associada majoritariamente à extrema pobreza, mas ela é também uma expressão das nossas desigualdades, sua consequência mais grave e perversa. As desigualdades de renda, regionais, de gênero, raça, geração e origem social convergem para a fome em um ciclo vicioso que se retroalimenta...A escalada do preço dos alimentos nos últimos anos e as repercussões mútuas das mudanças climáticas e das transformações nos sistemas alimentares revelam, além disso, a complexidade do problema e a necessidade da articulação de um conjunto mais amplo e diverso de políticas públicas para enfrentá-lo. (p. 9)

Dizemos “deveriam ser”, porque justamente alguns parágrafos atrás deixamos de lado o termo “desigualdades”. Isso porque as iniciativas em questão o deixam apenas implícito, já que sempre será alvo de discórdia entre os diferentes atores em diálogos globais. Ainda assim, vê-se que a desigualdade está no DNA da discussão política sobre a fome no Brasil e, portanto, na maneira como o Brasil desenha sua proposta de uma aliança global. Importante lembrar que o Brasil foi também responsável por propor, no Fórum Político de Alto Nível (HLPF, em inglês) de 2023, a inclusão de um ODS18, sobre igualdade étnico-racial.

Dados da PNAD contínua de 2023 indicam que 4,1% da população está em insegurança alimentar grave e 5,3% convivem com insegurança alimentar moderada no Brasil. (Governo Federal, Relatório Nacional Voluntário, 2024, p. 119). Sabemos que a fome é maior justamente nas áreas rurais do país, o que dá a medida das desigualdades de que falamos e também da necessidade de pensar os problemas para além da produção. Tomamos o pano de fundo do pré-lançamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza para reforçar o chamado a esses compromissos.

Figura 3: Porcentagem da população brasileira vivendo abaixo da linha da pobreza internacional



Fonte: IPEA, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Hoje, o que se aponta é que

como se organiza, o comércio internacional não prioriza a alimentação das populações e não contribui para a erradicação da fome no mundo. Pelo contrário, aumenta a dependência dos povos à importação agrícola, reforça a industrialização agrícola, colocando em risco o patrimônio genético, cultural e ambiental do planeta, assim como a saúde das pessoas. (Via Campesina, 2003, p. 2)

Segurança alimentar e nutricional atualmente são indissociáveis entre si e indissociáveis também da ideia de sistema justos de produção e distribuição. Afinal, segundo o Artigo 3º, Lei 11.346/2006 de nossa constituição (a LOSAN),

a Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

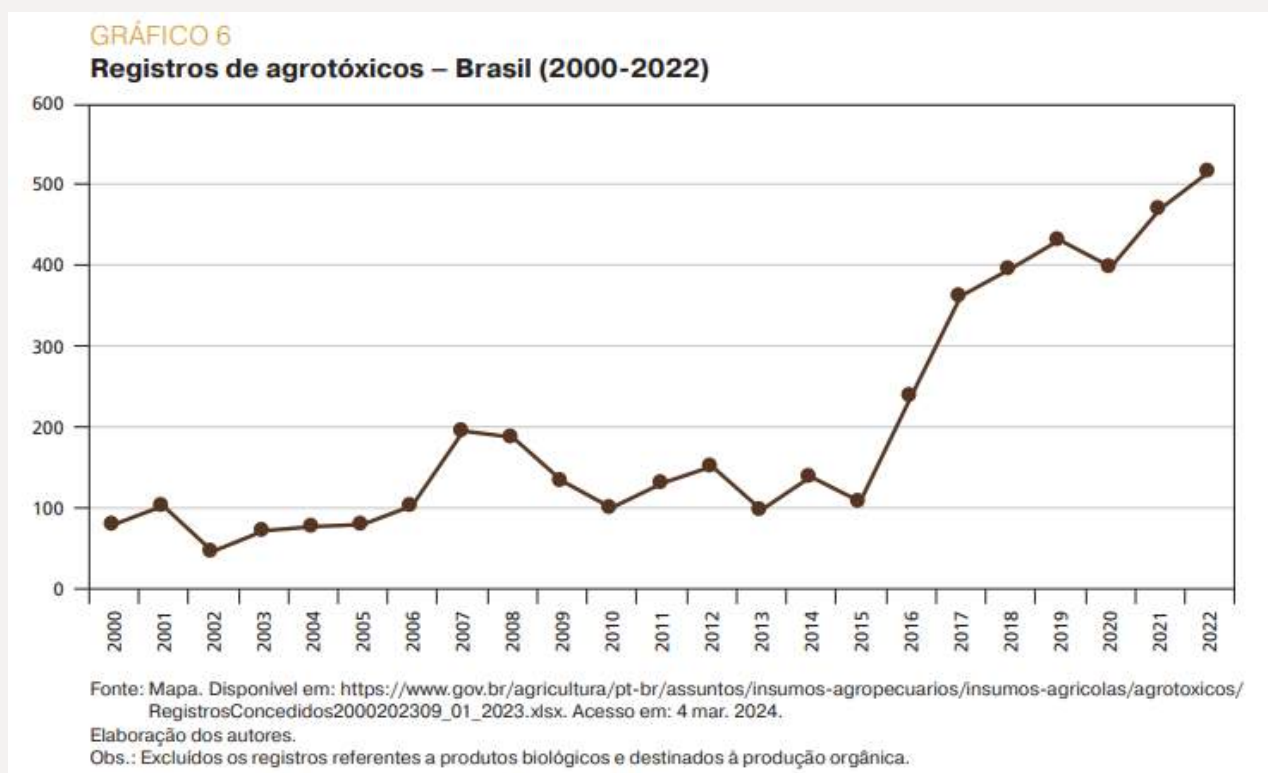
O Direito Humano à Alimentação Adequada é um direito fundamental previsto em tratados internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal de Direitos Humanos (Artigo 25(1)), de 1948, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Artigo 11), de 1966.

Como direito, deve ser cumprido na íntegra, o que, enfatizamos, significa pensar a partir das desigualdades, ir além da produção e buscar formas de garantir o acesso não só à quantidade suficiente de alimentos, mas também à qualidade adequada deles e a sistemas agroalimentares que respeitem a diversidade cultural e sejam responsáveis em todas as frentes. Se é verdade que os preços dos alimentos representam desafio para alimentação adequada, este não é, porém, o único problema a ser resolvido, nem deve ser primordialmente tratado por meio de subsídios que possam aumentar a desigualdade na produção de alimentos que de fato alimentam boa parte da população.

Ilustre-se: o Relatório Nacional Voluntário dos ODS apresentado pelo governo brasileiro à ONU em 2024 reconhece que, de 2005 a 2022, “[e]nquanto soja e milho apresentaram evolução ascendente tanto na quantidade produzida quanto na área plantada, feijão, arroz e mandioca sofreram redução da quantidade produzida e da área destinada ao plantio”, sendo estes “elementos essenciais na composição da dieta alimentar da população brasileira, em geral cultivadas pela agricultura familiar.” (Governo Federal, 2024, p. 124). Em outra frente igualmente preocupante, relatório do IPEA

constata que “o Brasil se configura como o maior consumidor mundial de agrotóxicos na atualidade. Entre 2009 e 2022, a quantidade consumida no país aumentou 161%,” e é importante notar que, embora o governo Bolsonaro tenha sido notório pelo descaso com o tema ou mesmo apoio ativo a essas práticas, esse número começou a ver tendência de crescimento acelerado já em 2015.

Figura 4: Registro de agrotóxicos no Brasil entre 2000 e 2022



Fonte: IPEA, AGENDA 2030 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil, p. 14.

Dentre os diversos elementos apresentados como pontos inovadores da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza está a criação de uma cesta de políticas: Uma ‘Cesta de Políticas’ públicas rigorosamente avaliadas garante que os investimentos dos doadores sejam direcionados para iniciativas de alto impacto e efetivas em termos de custos.” (G20 Brasil, 2024, p. 1). A Aliança

não será um fundo, nem servirá como gestora de um, mas cumpriria, dentre outras, a função de matchmaking, unindo doadores e países interessados em políticas específicas. Não estão em jogo planos nacionais mais amplos, tampouco projetos específicos. O nível de atuação é mesmo o de políticas públicas, onde o Brasil acumulou experiência no combate à fome e à pobreza.

Com a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, o Brasil pode oferecer liderança em uma luta fundamental em prol da garantia de direitos básicos, mas é imprescindível reconhecer erros e problemas passados e fortalecer a participação social para que os interesses de grupos econômicos mais fortes, como do agronegócio ou ao menos grande parte dele, não levem a mais um pacote orientado para soluções de mercado. O mercado não resolve o problema da fome e da pobreza, como fica claro; é preciso política e política pública. Nas próximas seções, analisamos a fundo a importância da política e da política pública, estudamos e propomos alguns caminhos.

Economia Política da Alimentação: O encontro das agendas nacional e internacional

O médico, diplomata e cientista social Josué de Castro, ex-presidente do Conselho Executivo da FAO, e uma das principais referências no tema da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, compreendia que a fome não se constituía como fenômeno natural, mas era “produto de estruturas econômicas defeituosas” (Castro, 1983, p. 52). Tal compreensão, referendada na seminal obra de Castro “Geografia da Fome” é ponto de partida para a compreensão de SAN a partir da economia política, uma compreensão essencialmente política, que se contrapõe às propostas despolitizantes que marcaram as últimas décadas do século XX, como veremos.

É preciso entender a economia política não somente pela interação entre Estado e mercado no ordenamento das relações humanas (Gilpin, 2002), mas a partir de pluralidade de regimes de produção, ordenamento e distribuição

de bens sociais.¹ Nesse sentido, a economia política pode ser compreendida como um projeto ético-cultural, capaz de “articular nossas maiores ambições e valores - para riqueza, estabilidade social, ética, paz, (des)igualdade e liberdade” (Blaney; Inayatullah, 2010, p. 16, tradução nossa). Assim, entender SAN a partir da economia política significa olhar para diferentes regimes de produção, circulação, distribuição e acumulação de bens sociais em determinado período de tempo. Representa ainda analisar forças sociais, atores e os papéis de Estado e mercado nas diferentes economias políticas da alimentação.

No âmbito da economia política, ainda, faz diferença nosso ponto de partida. Por exemplo, para nossas reflexões aqui, é importante um olhar a partir da teoria dos Regimes Alimentares que vincula “as relações internacionais de produção e consumo de alimentos às formas de acumulação” (Friedmann; McMichael, 1989, p.95). A teoria enfoca “os modos como formas de acumulação de capital na agricultura constituem arranjos globais de poder, expressos por meio de padrões de circulação de alimentos” (McMichael, 2009, p.140). A partir dos Regimes Alimentares, busca-se entender formas históricas de exercício do poder e suas ideologias legitimadoras, como aquela, podemos dizer, composta por livre comércio, ajuda ao desenvolvimento e livre iniciativa.

Os regimes alimentares estão profundamente interligados às diversas economias políticas em sua dimensão ética. Eles podem, por exemplo, operar dentro de uma lógica produtivista e centralizadora focada no mercado ou seguir uma lógica ético-social que valorize as diferentes culturas alimentares, trate a alimentação como um direito básico e promova circuitos curtos de produção e distribuição de alimentos baseados na soberania alimentar.

A partir dessas noções, podemos apontar que hoje observamos uma economia política da alimentação dominante que é ligada à expansão do mercado capi-

1. Polanyi destaca a diversidade e temporalidade da economia política, de modo que a civilização do século XIX caracterizada por ser uma sociedade de mercado, isto é “um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados; a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada a esse mecanismo auto-regulável”, enquanto em outras economias políticas “o sistema econômico era absolvido pelo sistema social” (Polanyi, 2000, p.89)

talista global e uma outra, que se contrapõe, vinculada a forças sociais *impactadas* por essa economia política dominante.

O conceito de segurança alimentar² (SA), inicialmente voltado capacidade de se garantir a produção autóctone de alimentos por questões de segurança (Valente, 2002), se constitui como uma questão global principalmente após a segunda guerra mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), e com a missão inicial de combater a pobreza e criar uma distribuição de alimentos mais igualitária a nível global (Schanbacher, 2010). Contudo, esta visão sofreu forte resistência dos setores agroexportadores de potências como os Estados Unidos. Àquela altura, estabeleceu-se o regime alimentar estadunidense, a partir da reconstrução da agricultura dos EUA no pós-guerra, consolidando principalmente uma forma agrícola intensiva em capital e especialização de *commodities*. As políticas de ajuda alimentar impulsionaram a exportação de excedentes crescentes de trigo norte-americano para os novos Estados pós-coloniais, os quais adotavam políticas de redução do preço dos alimentos de forma a sustentar sua industrialização. Ademais, as práticas de subsídio e *dumping* garantiam um preço competitivo ao trigo estadunidense, o que afetou substancialmente a soberania alimentar dos países receptores de ajuda, uma vez que o “grão americano barato levou ao deslocamento em vez da mercantilização dos alimentos tradicionais” (Friedmann; McMichael, 1989, p.104).

Além disso, a partir da chamada Revolução Verde, a política externa estadunidense seria orientada para um aumento na produção de alimentos em países em desenvolvimento dentro da órbita geopolítica estadunidense, de modo a reduzir possibilidades de instabilidade política, ampliando a escala do agronegócio para um nível internacional. Tal orientação passou também a influenciar instituições internacionais e as políticas internacionais de SA, levando a um processo decisório tecnicista de aumento da produtividade agrícola baseada no uso de tecnologia. Assim, o foco recaía, sobretudo, na manutenção de estoques a partir do aumento da produção via uso de tecnolo-

2. Conforme veremos o conceito de SA é o modo como se desenvolveu a noção hegemônica da problemática alimentar, enquanto a indissociabilidade da garantia de alimentos e os aspectos nutricionais foi uma inovação brasileira, afirmando a segurança alimentar e nutricional (SAN).

gia. Assim, o foco recaía, sobretudo, na manutenção de estoques a partir do aumento da produção via uso de tecnologias e na obtenção de alimentos a partir do comércio internacional (Maluf, 2007, p.53).

Nos anos 70, com a crise do regime alimentar norte-americano e aumento da fome a nível global, realizou-se a Conferência Mundial de Alimentação, em 1974, que definia segurança alimentar a partir do aumento da disponibilidade de alimentos que deveria acompanhar o aumento do consumo (FAO, 2006), indicando a necessidade do crescimento da produção mundial de alimentos, junto a um sistema de ajuda alimentar e de coordenação de reservas de grãos (Maluf, 2007, p.60). Segundo Valente (2002, p.41), essa concepção “se inseria progressivamente em uma visão essencialmente produtivista e neomalthusiana. Passava a ser uma questão de produção de alimento, e não do direito humano aos alimentos”.

Na década seguinte, as críticas ao paradigma produtivista foram sintetizadas no livro “Pobreza e Fomes”, lançado em 1981, pelo economista Amartya Sen, posteriormente ganhador do Nobel de economia, que argumentava que a fome derivava do acesso insuficiente e não da produção (Sen, 1981). A crítica de Sen impactou os debates internacionais sobre o tema, de forma que a materialidade da coexistência da fome com uma grande produção mundial de alimentos levou as organizações internacionais à questão do acesso adequado de alimentos pela população (Maluf, 2007). Ainda assim, tal lógica se traduzia dentro de um liberalismo integrado ou liberalismo social, no qual o foco se dava principalmente no “fortalecimento dos sujeitos” e integração ao mercado, vinculando acesso ao crescimento econômico e à responsabilidade individual. A orientação geral das políticas de SA era regida pela crença de que a abertura de mercados junto à especialização das economias exportadoras poderia garantir a segurança alimentar via comércio (Duncan, 2015). No caso do Banco Mundial, houve um processo de despolitização da pobreza e do tema alimentar, que passa a ser secundarizado em nome de estratégias de redução da pobreza a partir da integração ao mercado consumidor (McKeon, 2015).

Durante os anos 1980 e 1990, com a incorporação da agenda de agricultura ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), e a posterior assinatura do

Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio, em 1996, verifica-se a ascensão de um novo regime de caráter corporativo, ainda em vigor. O regime alimentar (RA) corporativo seria dominado por complexos agrícolas transnacionais que visam ao controle de toda a cadeia produtiva e incorporam novas regiões nas cadeias de proteína animal, consolidando cadeias de suprimento para consumidores com renda, enquanto aumentam o êxodo rural a partir da usurpação de terras de pequenos agricultores (McMichael, 2009). A característica que distingue o RA corporativo como um novo momento na ordem capitalista é sua ligação com o neoliberalismo, ao fomentar a reversão dos ganhos políticos dos períodos do Estado de bem-estar social e desenvolvimentista e ao favorecer a conversão da agricultura em commodities baratas para alimentar uma classe consumidora global (McMichael, 2005).

Em suma, a economia política expressa pelo RA corporativo enfatiza o mercado como principal garantidor da oferta de alimentos, baseando-se em proposições produtivistas e em forças sociais vinculadas ao capitalismo financeiro. Essas forças buscam rearticular as relações sociais de produção e estabelecer um regime alimentar baseado em *commodities*. Com a transnacionalização e homogeneização dos hábitos e da cultura alimentar, essa economia política se baseia na "comida de lugar nenhum" (food from nowhere) (McMichael, 2021), integrando regiões produtoras e consumidoras em escala global e focando na monocultura.

Paralelamente aos regimes alimentares e economias políticas dominantes, outras economias políticas da alimentação se desenvolveram, articulando forças sociais impactadas negativamente pelos regimes alimentares hegemônicos, como veremos a fundo na próxima seção. Nesse sentido, vale destacar os princípios que guiam a Segurança Alimentar e Nutricional como um objetivo de política pública (Maluf, 2007): o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a Soberania Alimentar (SOBAL).

Como mencionado anteriormente, o DHAA aparece primeiramente no Artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Contudo, foi a partir do artigo 11º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Políticos

que obteve conteúdo normativo, edificando-se como “o direito fundamental de toda pessoa de estar livre da fome”. Determina não só a melhora de técnicas de produção, mas também distribuição de gêneros alimentícios, educação nutricional e aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários. Ademais, busca também incidir no comércio ao recomendar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios conforme as necessidades, levando em conta problemas de importadores e exportadores” (PIDESC, 1966). A Conferência Mundial de Alimentação de 1974 também reconhece tal direito, ainda que promova recomendações mais voltadas ao campo da produção. Em 1996, a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial, que resultou da Cúpula Mundial de Alimentação, também afirma “o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a estar livre da fome” (FAO, 1996), *inclusive avançando em torno de destacar a pobreza como a maior causa da insegurança alimentar.*

Na esteira do plano de ação da Cúpula, determinou-se a elaboração de um informe sobre os significados do DHAA. Assim, o comentário geral nº12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos determinou que o DHAA “realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção” (ONU, 1999). Para a realização do DHAA se faz necessário, então, o protagonismo dos Estados, e não do mercado. Não se trata de superar a insegurança alimentar com qualquer alimento, uma vez que a ideia de adequação se associa a “condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas, e outras mais”. Dessa maneira, o DHAA consiste em três dimensões principais, vinculando *disponibilidade, acessibilidade e adequabilidade*, “em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura”, e que não interfira na garantia de outros direitos.

Outrossim, o DHAA é garantido a partir de três obrigações dos Estados: respeitar, prover e proteger. Isso implica que Estados devem respeitar os atu-

ais mecanismos de acesso aos alimentos, o que implica a não-interrupção de políticas que garantem o acesso a alimentos ou mesmo não tomar medidas, por exemplo de cunho comercial, que afetem o acesso dos cidadãos a alimentos (ver artigo sobre a situação em Gaza neste dossiê). Os Estados devem também proteger esse direito, ao criar mecanismos de prevenção à contaminação de alimentos, ao consumo de substâncias nocivas e garantia de que a alimentação que as pessoas acessam é adequada e saudável. Estados devem também prover o DHAA a partir de políticas e medidas que fomentem o acesso a alimentos adequados e saudáveis, o que acarretaria por exemplo a ampliação do acesso à terra, o incentivo a circuitos curtos de produção e consumo, a ampliação da renda, o acesso a empregos de qualidade e a consecução de outros direitos (ONU, 2011). Por último, o DHAA articula obrigações que não se limitam aos contextos nacionais, mas também demandam que os Estados garantam sua realização em outros territórios, de modo que a garantia do DHAA em determinado Estado não deve afetar a garantia desse direito em outro Estado. Trata-se de um direito positivo e que prescreve uma reestruturação das relações entre Estado e mercado, baseando-se em princípios éticos e civilizacionais. Desse modo, o Estado e o mercado nada mais são do que mecanismos em prol de um direito primordial.

Um outro princípio de SAN que implica a construção de outra economia política da alimentação é a ideia de Soberania Alimentar. A SOBAL, definida originalmente como “o direito de cada nação de manter e desenvolver sua própria capacidade para produzir alimentos básicos de seus povos, respeitando a diversidade produtiva e cultural” (Menezes, 2001, p. 2), foi constituída paralelamente à Cúpula Mundial de Alimentação de 1996 como uma resposta à ideia de “segurança alimentar” (Via Campesina, 2018, p. 5) defendida naquele momento por Estados, organizações internacionais e corporações. Na visão da Via Campesina (2018, p.8), a introdução da agricultura em decisões de comércio foi pautada pela diminuição da “capacidade dos Estados de organizar e gerir a produção agrícola e o fornecimento de alimentos às suas populações”, e um aumento da influência das corporações sobre a produção, distribuição e comércio dos alimentos). O diagnóstico era que políticas dominantes de SA priorizavam o comércio e não a alimentação dos povos, como mencionado em crítica destacada na seção anterior (Via Campesina, 2003, p. 2). Assim, a SOBAL propõe “repensar como

organizamos a produção, distribuição e comércio de alimentos e agricultura; como usamos a terra e os recursos agrícolas; e como interagimos, trocamos e nos organizamos com os outros” (Via Campesina, 2018, p.4). O comércio, amplamente concentrado e ancorado no mercado como garantidor de segurança alimentar, também deve ser repensado no sentido de priorizar a produção local e regional, de forma que permita ajuda e acesso ao crédito a agricultores, como veremos adiante, e que inclusive proteja a produção local contra importações, com as trocas feitas a partir da diversidade de produções mundiais (Via Campesina, 2003, p.3).

A SOBAL seria, então, uma resposta política, um regime alimentar calcado em “comida de algum lugar” (*food from somewhere*), enfatizando as múltiplas dimensões de formas de se produzir e se relacionar com os alimentos baseados na diversidade e nos circuitos locais de produção, circulação e distribuição de alimentos. A SOBAL passa também por questionar não só que alimentos estamos comendo, mas que alimentos não estamos comendo devido a lógicas de mercado. Portanto, o DHAA e a SOBAL são princípios que constituem uma outra economia política da alimentação, baseada em ideologias e lógicas não-mercadológicas e propondo uma reorientação do significado e das relações com a alimentação.

Agroecologia urbana: o papel das agendas internacionais no combate à fome e recomendações para a “Cesta de Políticas”

Uma outra economia política da alimentação, orientada para uma “comida de algum lugar”, poderia passar, por exemplo, pela agroecologia, inclusive urbana. Afinal, é no espaço urbano onde em geral as práticas de consumo se veem mais distantes da realidade da produção, com consequências sobre quantidade e qualidade dos alimentos, mas também sobre aspectos culturais e comunitários, dificultando contrapropostas e a construção de alternativas que possam fazer frente à fome de forma sustentável e holística.

Não podemos deixar de enfatizar que diante do aumento das crises climáticas e ambientais, reconfigurar o sistema agroalimentar global é uma tarefa urgente na agenda de desenvolvimento internacional. A produção agrícola por

si só é responsável por, no mínimo, 31% das emissões de gases de efeito estufa. Nas últimas décadas, houve uma rápida aceleração do deslocamento populacional do meio rural para o urbano em diversas partes do mundo, e estima-se que até 2050, as cidades abrigarão 68% da população global. Nesse contexto, pessoas se mudam de áreas onde os alimentos são produzidos para locais que dependem de abastecimento alimentar externo, com pouca ou nenhuma produção local ou metropolitana, muitas vezes caracterizados como "desertos alimentares". Isso coloca em risco os consumidores, especialmente aqueles de menor renda ou com acesso restrito a espaços de comercialização de alimentos frescos, particularmente em momentos de interrupção dos sistemas de produção e distribuição, como ocorreu durante a pandemia de coronavírus.

Nesse contexto, observa-se um movimento crescente de atenção e priorização da agenda urbana de sistemas agroalimentares, com uma urgência significativa para que essa expansão ocorra de maneira sólida, social e ecologicamente respeitosa. Se o agronegócio já não consegue alimentar sozinho a população urbana brasileira atual, e cada vez menos possui esse objetivo, o que esperar em 2050, quando 85% da população brasileira estará em assentamentos urbanos? A agroecologia é fundamental para o futuro da humanidade, afirma o ex-diretor da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), José Graziano da Silva. Contudo, mais essencial do que um futuro agroecológico é a construção agroecológica no presente, capaz de responder à urgência dos desafios agroalimentares e urbanos. Nessa construção, mecanismos advindos de articulações internacionais podem desempenhar um papel central, desde que haja um comprometimento constante com a compreensão e adaptação de soluções voltadas aos contextos locais.

Ainda que a Agenda 2030 seja de abrangência global, seu cumprimento depende da capacidade de torná-la uma realidade nas comunidades e cidades. Logo, assim como os ODS são estruturados considerando o contexto local, soluções ofertadas por iniciativas orientadas pela Agenda também devem priorizar esse princípio em suas formulações. É nesse cenário que a agroecologia urbana surge como uma tecnologia holística não só para

questões de soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN), mas para diversas outras frentes de desenvolvimento sustentável, como comunidades e cidades sustentáveis (ODS 11) e mitigação climática (ODS 13).

A Agenda 2030 perdeu uma oportunidade estratégica de incluir as experiências e conhecimentos de longa data sobre os benefícios holísticos da agricultura urbana ao não mencioná-la diretamente em seu texto-base. A Agenda foi construída para ser implementada sob uma abordagem integrada de objetivos, maximizando sinergias por meio das metas. Mesmo com a fragilidade desse conjunto de objetivos em integrar diretamente agricultura urbana como uma solução para diferentes ODS, há um recente aumento de documentos realizando a reparação dessa perda de oportunidade ao afirmarem por meio de evidências a importância da agricultura urbana para sistemas agroalimentares, planejamento de cidades sustentáveis e redução de desigualdades, embora tal ação não tenha o mesmo peso que a oportunidade perdida de fortificação via Agenda em si. Esse movimento produz dados cruciais para informar a estruturação e revisão de organizações e arranjos internacionais comprometidos com tais assuntos, como é o caso da Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza. Porém, para que esse processo ocorra de forma respeitosa e orientada para resultados transformadores, determinados princípios e boas práticas são fundamentais.

Figura 5



Fonte: Elaboração própria com base em portais da ONU, 2020

*OWG – Open Working Group (Grupo de Trabalho Aberto, tradução autoral) é estabelecido pelo documento ‘O Futuro que Queremos’ para desenvolver uma proposta inicial aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O contexto local não é só uma arena de destaque na destinação de recursos e esforços para cumprimento da Agenda 2030, mas também uma fonte de soluções de larga escala para problemas globais. Dessa forma, a compreensão das dinâmicas territoriais locais passa a ser indispensável para garantir mecanismos respeitosos e efetivos que dialoguem com os contextos-alvo. No cenário de sistemas agroalimentares, parte dessa compreensão passa pelo entendimento da agroecologia urbana como solução holística que extrapola a esfera da SSAN. Enquanto a agricultura urbana, por exemplo, é um conceito geralmente mais preocupado com produção agrícola e que não carrega princípios sociais ou até mesmo técnicos bem delimitados, a agroecologia urbana é uma governança política que não foca apenas na análise de como comida, água e energia são produzidas e consumidas, mas considera de forma crítica como tais recursos são regulados e distribuídos de forma justa – ou não – na sociedade.

Há um movimento crescente da sociedade civil em diversas áreas urbanas ao redor do mundo para criar espaços destinados à produção de alimentos nas cidades. A agricultura urbana é frequentemente vista como uma parte periférica e insignificante do sistema agroalimentar. No entanto, cultivar alimentos nas cidades não é apenas uma questão de conveniência, estilo de vida ou uma tendência glamourizada que tem contribuído para a gentrificação de bairros e cidades. Trata-se de construir resiliência e flexibilidade nos sistemas agroalimentares, adaptando-os de maneira ecológica e socialmente justa às demandas e dinâmicas sociais contemporâneas. Um sistema agroalimentar efetivamente sustentável não oferece benefícios exclusivos à segurança alimentar e nutricional e ao abastecimento de alimentos em cidades e comunidades, mas, precisamente por ser holístico e estar à altura dos desafios multissetoriais atuais, pode também garantir mudanças positivas em várias áreas, em alinhamento com o DHAA e à SOBAL, por exemplo, tais como:

1. Potencializar a mitigação dos riscos climáticos;
2. Promover desenvolvimento comunitário e urbano, economia circular e solidária e cidadania ativa;
3. Promover direito à cidade, mobilidade urbana e descentralização comercial-produtiva.

Para que a contribuição da agroecologia urbana possa ser holística e integrada ao sistema agroalimentar, é preciso que os mecanismos práticos de combate à fome considerem não só a destinação de recursos para processos de transição agroecológica em si, como também para infraestruturas complementares. As evidências sólidas de que para enfrentar a fome é preciso estimular políticas de reforma agrária ficam comumente restritas à ideia de reorganização territorial rural. No entanto, ao considerar a agroecologia urbana e seus aspectos geográficos implícitos, há um equivalente tão importante quanto: estimular uma regularização fundiária urbana que incorpore o contexto de produção agroalimentar urbano.

É necessário considerar lógicas de urbanização que não desvalorizem sistematicamente os alimentos e excluam seus produtores e conceber um urbanismo que promova a integração da produção e do consumo de alimentos em todas as suas dimensões. Como indicado, é por isso que os princípios do DHAA e da SOBAL levam também à garantia de outros direitos e ao exercício da cidadania. Há produção alimentar agroecológica nas cidades e os produtores desses territórios precisam ter direitos garantidos, como acesso à terra, também no ambiente urbano. A regularização fundiária urbana é um dos processos complementares que reforçam a inclusão da produção agroalimentar nos planos-diretores municipais em diferentes camadas que, uma vez garantidas, permitem a realização holística completa da agroecologia urbana como ferramenta eficaz de combate à fome em larga escala.

Ressalta-se que essa estrutura geográfica ampliada de sistemas agroalimentares, em que o ambiente urbano desempenha um papel tão prota-

gonista quanto o ambiente rural, não é fortalecer um sistema incipiente. Pelo contrário, a produção agroecológica urbana, principalmente no Sul Global, é registrada há diversas décadas e passa por um período de expansão. Providenciar mecanismos de combate à fome e à pobreza que acatem ao aspecto urbano dos sistemas agroalimentares é apoiar um movimento histórico e sistematicamente invisibilizado. Inclusive, contexto esse que, no Brasil, é majoritariamente sustentado por iniciativas da sociedade civil, principalmente organizações sem fins lucrativos, projetos de extensão de universidades públicas e coletivos comunitários. Entender esse protagonismo da sociedade civil é fundamental para desenhar ferramentas de fomento que dialoguem com as realidades operacionais e de governança também desse setor, optando por mecanismos flexíveis.³

Nesse cenário, há uma trajetória brasileira de destaque em equipar iniciativas multilaterais com reconhecimentos do papel essencial da sociedade civil por meio de mecanismos de participação, principalmente. Uma contribuição significativa para destacar a agroecologia no desenvolvimento internacional foi a atuação do corpo diplomático brasileiro na reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA). Esta reforma incluiu um dispositivo que permite a participação social no CSA e a criação de um órgão assessor chamado Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar – avanços fundamentais que facilitam a participação de movimentos sociais, sindicalistas e outros atores na expansão internacional da prática agroecológica.

Um conjunto de fatores colocou o Brasil como referência internacional no assunto de SAN, tanto fatores internos quanto externos (ver artigo de Araújo et al neste volume). Definitivamente, política e políticas públicas comprometidas com enfrentamento da fome e da pobreza são as principais explicações para a reconhecida contribuição brasileira. A estratégia do governo brasileiro para participar da construção da agenda internacional da

3. No Brasil, duas iniciativas da sociedade civil mapearam organizações, inclusive em territórios urbanos, que dialogam com os princípios da agroecologia popular e cidadã aqui descritos. São eles: 1. Mapa da Agroecologia, fruto do 10º Congresso Brasileiro de Agroecologia em 2017 que conta com 49 organizações formais e mais de 290 experiências pela América Latina e África; e 2. Mapa Municípios Agroecológicos, resultado de um levantamento inédito da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) em 520 municípios em todos os estados brasileiros com 43 organizações cadastradas de agricultura urbana.

agricultura familiar se deu por organizações da sociedade civil, pela proativa participação em blocos regionais (CPLP, CELAC e MERCOSUL) com estratégias de Cooperação Sul-Sul (ver artigo de Fernandes et al neste volume), pela representatividade em organismos internacionais e multilaterais. Certamente, a Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza pode estrategicamente se beneficiar desse conhecimento acumulado do Brasil, assim como do atual contexto para revisar e retomar a priorização de políticas públicas de agroecologia urbana, desmontadas desde o impeachment da presidenta Dilma Roussef em 2016.

Como exemplo inspirador para a “Cesta de Políticas” da Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza, no primeiro ano de mandato do atual Governo Lula, 2023, foi instituída o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, articulação multiministerial – via Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego – e internacional – via Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A Política compreende a agricultura urbana e periurbana como uma oportunidade de geração de renda, alívio às cidades no enfrentamento às mudanças climáticas e no abastecimento agroecológico, reduzindo a logística na distribuição de alimentos nas cidades.

Esse movimento doméstico está em sintonia com o surgimento de novas frentes multilaterais dedicadas diretamente à agricultura urbana. No ano em que a Agenda 2030 foi ratificada, nasce no cenário internacional o maior fórum multilateral inteiramente dedicado a discutir agricultura urbana – o Pacto de Milão para Política de Alimentação Urbana (MUFPP, da sigla em inglês). Legado da Expo Milan 2015, o Pacto estimula o intercâmbio de experiências entre cidades sobre como abordar concretamente problemas comuns relacionados à alimentação em territórios urbanos. Destacando a agroecologia como a forma de produção mais indicada para as cidades, o Pacto possui hoje 280 municípios signatários sendo onze do Brasil. O Pacto estimula lógicas agroecológicas de produção, distribuição e comercialização de alimentos na cidade, além de integrar ações de equidade socioeconômica como critério de sistemas agroalimentares sustentáveis.

No ano seguinte, em 2016, a Nova Agenda Urbana da ONU Habitat reconheceu

a agricultura urbana como uma opção viável de planejamento e gestão territorial urbana. Adotada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em Quito, Equador, essa agenda representa uma mudança de paradigma baseada na ciência das cidades. Ela estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, gestão e aprimoramento das áreas urbanas.

Nessa linha de evolução do reconhecimento da agricultura urbana e da agroecologia no desenvolvimento internacional, é perceptível a ausência do reconhecimento da agroecologia urbana em si, enquanto conceito unificado. Repetidas vezes, a agricultura urbana é citada como solução para a segurança alimentar e nutricional em relatórios de atores do desenvolvimento, sem que seja devidamente enfatizada a necessidade de que essa agricultura seja sustentável e siga princípios de justiça social. Dado o histórico da Revolução Verde, que surgiu a partir de uma noção frágil e incompleta de que o aumento da produção agrícola era suficiente para acabar com a fome, sem se preocupar com a distribuição e a organização social da alimentação e da agricultura, é necessário ter um comprometimento e uma atenção redobrada aos princípios de segurança alimentar e nutricional que as organizações (em seus diversos formatos – alianças, comitês, fóruns etc.) novas e tradicionais têm proposto. Percebe-se também uma tendência de citar a agroecologia em relatórios, pactos e acordos internacionais sem ressaltar a urgência da reorganização urbana para acomodar e expandir espaços agrícolas. Para um mundo livre de fome e exploração, é essencial que a transição e expansão agroecológica ocorra não apenas no campo, mas principalmente nas cidades, e essa delimitação territorial deve estar explicitamente pautada e comprometida.

Reconhecer a contribuição de organizações da sociedade civil, principalmente coletivos comunitários e articulações de agricultores locais, será fundamental para adaptar as propostas da nova Aliança. Uma construção atenta e preocupada em tornar seus mecanismos viáveis também para esse perfil de organizações em diferentes territórios do mundo pode tornar a Aliança Global Contra a Fome a Pobreza uma iniciativa de referência.

Contribuições do Dossiê

O pré-lançamento da Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza, de certa forma rememora, honra e consolida as lutas bem sucedidas empreendidas por diversos atores historicamente no Brasil, além de gerar uma oportunidade e uma promessa de liderança do país na agenda internacional sobre o tema. No entanto, é fundamental carregar para essa liderança a persistente resistência à lógica produtivista, tecnicista e mercadológica de economias políticas da alimentação que são incapazes de alimentar a todos. O foco em políticas públicas deve ser politizado, nesse sentido, gerando sempre as perguntas adequadas sobre contexto e desigualdades estruturais, visando ao fortalecimento das instituições e à garantia de direitos. É preciso guarda alta quanto às respostas que se imbricam em agendas amplas de desenvolvimento e estão longe de serem neutras, como o recurso à injeção de investimentos na agricultura - sem que se qualifique qual agricultura e para quem. O artigo procurou fincar algumas bandeiras de aviso, ao mesmo tempo em que apontou algumas possíveis construções alternativas.

Nos artigos que se seguem neste dossiê, tratamos do histórico de combate à fome e à pobreza no Brasil; falamos da conjuntura dessas questões sociais em alguns países BRICS; olhamos para projetos de Cooperação Sul-Sul nessas agendas; e analisamos o caso grave de fome agravado pelo conflito em Gaza, iniciado em 2023.

Referências bibliográficas

BLANEY; D.; INAYATULLAH N. **Savage Economics**: Wealth, Poverty, and the Temporal Walls of Capitalism. Abingdon: Routledge; 2010.

BRAND, U.; LANG, M. “Green Economy” *In*: Kothari, A. et al (eds). **Pluriverse. A post-development dictionary**. Nova Delhi: Tulika Books, Authors Upfront, 2019, pp. 56–58.

BRASIL. **Manifesto Comida de Verdade**: Segurança Alimentar e Nutricional nas Políticas Públicas. Brasília: CONSEA, 2015.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil no campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Cien Saude Colet**, v.1, n.1, p. 3064-3077, 2011.

CASTRO, J. **Geografia da Fome o Dilema Brasileiro**: Pão ou Aço. Rio de Janeiro: Edições antares, 1984.

CASTRO, J. Fome como Força Social: Fome e Paz. In: CASTRO, A. M. **Fome: um tema proibido**. Petrópolis: Vozes, 1983. Pp 50-60.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Hunger and Public Action** (Oxford University Press, formato digital). Publicado originalmente em 1989.

DUNCAN, J. **Global food security governance**: civil society engagement in the reformed. 2015.

FAO. Food Security. Policy Brief. Jun. 2006, 2º ed. Disponível em https://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitaly/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf. Acesso em 3 fev. 2022.

FRIEDMANN, H. The Political Economy of food: a global crisis. **New Left Review**, 197, 1993, pp.29-57.

FRIEDMANN, H; McMICHAEL, P.; Agriculture and the State System: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, Vol. XXIX-2, 1989.

G20 Brasil, Aliança Global Contra a Fome. Ficha Informativa, Brasília: 2024.

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Universidade de Brasília, 2002.

Governo Federal, Relatório Voluntário Nacional (RNV) 2024, Brasília: 2024.

LEÃO, M. (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

McMichael, P. 2005. Global development and the corporate food regime. *In*: F.H. Buttell and P. McMichael, eds. **New directions in the sociology of global development**. Oxford: Elsevier Press.

McMICHAEL, P. A food regime genealogy. **The Journal of Peasant Studies**. Vol. 36, No. 1, January 2009, pp. 139–169.

McMICHAEL, P. Food Regimes and Agrarian Questions. Rugby: **Practical Action Publishing**, 2021.

MENEZES, F. Food Sovereignty: A vital requirement for food security in the context of globalization. **Development**. 44:4; 2001 29–33;

MENEZES, F. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. *In*: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília (DF): MDA, 2010, p.247-264.

MORENO, C. “As roupas verdes do rei. Economia verde, uma nova forma de acumulação primitiva” *In*: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (eds.) **Descolonizar o Imaginário**. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Editora Elefante, 2016, cap. 7, pp. 256-295.

NETO, M. **Dominação pela Fome**: economia política do abastecimento. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 12: **The Right to Adequate Food** (Art. 11). 1999. Disponível em <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf>

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The Right to Adequate Food: Fact Sheet No. 34. Genebra: Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2010.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The Sustainable Development Goals Report, 2023.

PIDESC - International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. **Treaty Series**, 999, 171. United Nations Assembly: 1966. Disponível em <https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/cescr.pdf>

POLANYI, K. **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RONDÓ, M.; LOPES, m. **Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, 2016.

SCHANBACHER, W. **The politics of food**: the global conflict between food security and food sovereignty. Santa Barbara: Praeger, 2010.

SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**: controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 232 p.

SEN, A. **Poverty and Famines**: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press, 1981.

VALENTE, F. S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: VALENTE, F. S. (org). **Direito Humano à Alimentação**: Desafios e Conquistas. São Paulo: Cortez, 2002, pp.37-70.

VALENTE, F. S. et al. Compreendendo a abordagem de direitos humanos à Segurança alimentar e nutricional no Brasil – Lições Aprendidas. In: VALENTE, F. S. (org). **Direito Humano à Alimentação**: Desafios e Conquistas. São Paulo: Cortez, 2002, pp.137-174.

VIA CAMPESINA. **!Soberanía Alimentaria ya!** Um guia por la soberania alimentaria. Bruxelas: Coordenação Europeia da Via Campesina, 2018.

VIA CAMPESINA. **Qué es la soberania alimentaria?**. Site Via Campesina. 15 jan. 2003. Disponível em <https://viacampesina.org/es>. Acesso em 24 nov. 2020

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

Rubens Americano Alves de Brito Araujo

Letícia Fernandes de Almeida

Gabriel Porto Póvoas

Kaio Tavares Rodrigues

O Brasil constitui um caso emblemático de um dos maiores produtores mundiais de commodities alimentares, um suposto “caso de sucesso” da Revolução Verde, amplamente integrado nas cadeias globais de gêneros alimentícios, que ao mesmo tempo conviveu historicamente com altos índices de insegurança alimentar e má nutrição (ver artigo sobre fome no Brasil neste dossiê). A esse respeito, Friedmann (1993, p. 46) ressalta que a adoção do modelo americano da Revolução Verde no país envolveu uma rede complexa de transformações sociais e internacionais que, apesar de garantir ao Brasil a vantagem comparativa no campo agroindustrial, “teve um alto custo para as vítimas da transformação capitalista da economia agroalimentar brasileira”.

A redemocratização do país após 21 anos de ditadura militar, em meio a uma crise econômica profunda e diante de um cenário aprofundado de fome ensejou a formação de uma outra economia política que viria a incorporar o o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a Soberania Alimentar (SOBAL). No início dos anos 1980, estimava-se haver 86 milhões de desnutridos no Brasil, àquela altura o 4º maior exportador de alimentos do mundo (Neto, 1988). Uma vez que o país produzia alimentos suficientes para alimentar toda a sua população desde a década de 1950, o problema da insegurança alimentar se estendia para muito além da produção, requerendo soluções estruturais que envolvessem terra, distribuição de rendas, abastecimento e a garantia da qualidade dos alimentos (Valente, 2002, p.48). Nesse contexto, diferentes atores sociais emplacaram um movimento amplo que unificava a luta pela reforma agrária com a segurança alimentar, a partir de um enfoque intersetorial e ligado ao campo humanitário, de defesa da cidadania e dos direitos (Rondó; Lopes, 2016). Tal movimento se dava, sobretudo, a partir do sindicalismo, do movimento sanitarista e da sociedade civil organizada, incorporando a luta pela redemocratização (Valente, 2002).

O diagnóstico estrutural e calcado na promoção de direitos reverberou em

propostas como a criação de um Conselho de Segurança Alimentar e de um sistema que articulasse diferentes pastas. A Constituição de 1988, por sua vez, reforçou valores e princípios defendidos pelos atores que conduziam a agenda de SAN, como a criação de mecanismos de participação e a consecução de direitos (Schottz, 2017). Ao longo da década de 1990, houve um amplo processo de mobilização pela erradicação da fome, principalmente a partir do Movimento Ética na Política (MEP), que liderou as mobilizações pelo impeachment do presidente Collor. Este movimento reunia partidos políticos, médio e pequeno empresariado, movimentos sociais, intelectuais e organizações da sociedade civil (Valente et al., 2002, p.146). Um dos principais desdobramentos do MEP foi a criação da campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, responsável por promover um amplo processo de mobilização da sociedade na luta contra a fome e de pressão sobre o Estado para que colocasse essa questão no centro da agenda política.

Em 1993, foi criado o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), órgão consultivo da Presidência da República, e que contava com dois terços de representantes da sociedade civil. O conselho promoveu, em parceria com a Ação da Cidadania, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), em 1994, evento que reuniu mais de 2000 delegados de diversas entidades de todo o país, logrando ampliar o processo de discussão de SA e da problemática da fome em âmbito nacional (Maluf, 2007, p.85). Seu documento final marcou uma abordagem que considerava a questão nutricional junto à disponibilidade de alimentos e trazia um objetivo de política pública baseado na garantia de direitos.

Apesar da extinção do Consea e retomada de uma política mais baseada na assistência e caridade durante o governo FHC, houve na sociedade civil uma maior formulação conceitual do combate à fome, a partir do “alargamento da compreensão sobre a abrangência da Segurança Alimentar. Incorporou-se ao conceito da segurança alimentar a segurança nutricional, frisando-se sua interdependência” (Menezes, 2010). Cabe destacar, portanto, que a incorporação do enfoque nutricional ao conceito de SA é uma construção brasileira, fruto de um processo de aproximação e incidência de atores ligados ao campo da saúde e nutrição (Maluf, 2007; Burlandy, 2009).

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

A partir dos anos 2000, inicialmente com o Projeto Fome Zero, e posteriormente com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, e em uma série de medidas que conformaram a criação da LOSAN e de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), há uma institucionalização da SAN no Brasil a partir da perspectiva de garantia do DHAA e do respeito à soberania alimentar (artigos 1º e 5º). Uma das principais inovações da abordagem brasileira de SAN foi incorporar a dimensão da SOBAL como eixo central. No Brasil, essa abordagem evoluiu ao conectar o direito humano à alimentação, à cidadania e à realização de outros direitos. A SAN baseada nesses princípios depende fortemente da participação e mobilização social contínuas, bem como de uma intersectorialidade estrutural que visa transformar o modelo de desenvolvimento com base em uma ética não guiada por princípios de mercado.

Trata-se da reafirmação de uma outra economia política da alimentação, calcada na alimentação adequada e saudável como um direito fundamental, indissociável de outros direitos e que se baseia na promoção de “comida de verdade”, que

garante a soberania alimentar; protege o patrimônio cultural e genético; reconhece a memória, a estética, os saberes, os sabores, os fazeres e os falares, a identidade, os ritos envolvidos, as tecnologias autóctones e suas inovações. É aquela que considera a água alimento. É produzida em condições dignas de trabalho. É socialmente justa. Comida de verdade não está sujeita aos interesses de mercado (Brasil, 2015).

Trata-se de retomar Josué de Castro, que concebia que a fome só seria resolvida dentro de uma outra economia política, que não fosse orientada por princípios de mercado, mas “tendo como meta o bem-estar social da coletividade. Só assim teremos um verdadeiro desenvolvimento econômico que nos emancipe de todas as formas de servidão” (Castro, 1984, pos.5216). Nas seções a seguir, analisamos a fundo o contexto ao qual nos trouxe esse histórico de combate à fome e à pobreza no Brasil, e ao final, retomamos este histórico a partir de iniciativas recentes.

O Cenário Brasileiro recente e atual

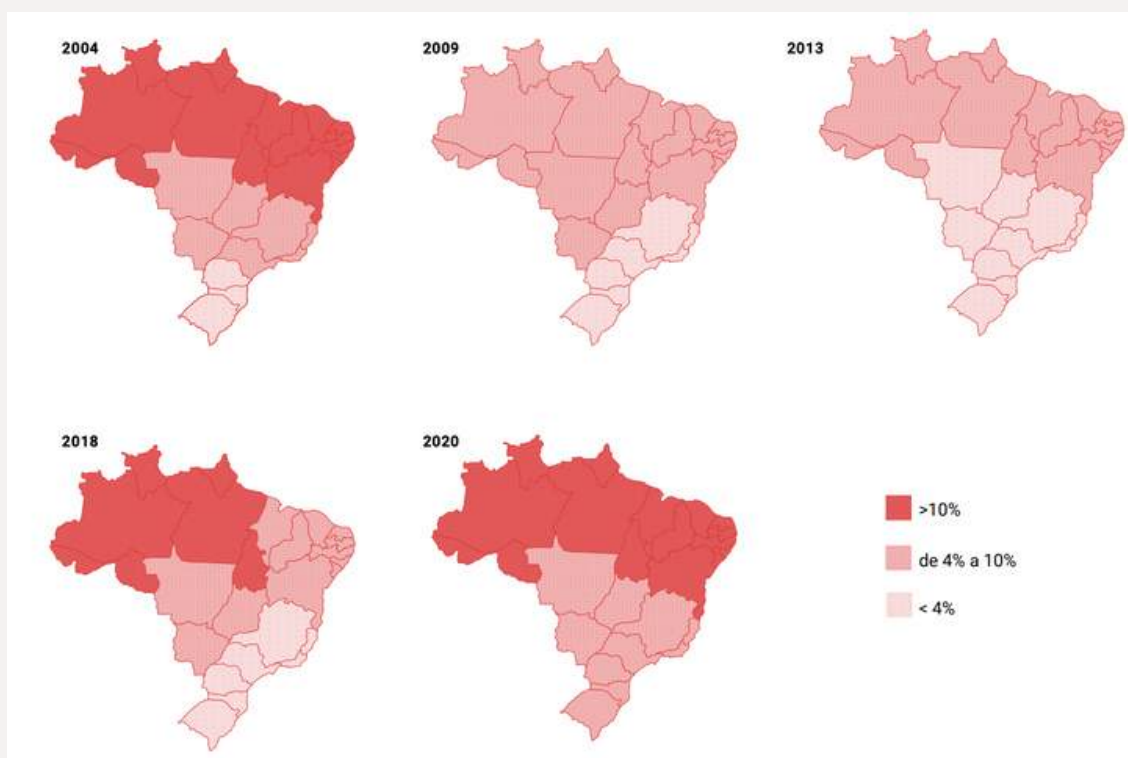
O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

Para medir a (in)segurança alimentar no Brasil, foi criada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), desenvolvida pela UNICAMP, UNB, UFMT e UFPB, além do INPA. Em 2006, a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) aplicou a EBIA, que foi incorporada na metodologia da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de 2013.

A insegurança alimentar grave representa uma situação de privação severa do consumo de alimentos, caracterizando fome, afetando inclusive crianças em um domicílio (IBGE, 2024). A insegurança alimentar leve, por sua vez, refere-se à preocupação constante com o acesso a alimentos no futuro, levando as famílias a adotarem estratégias para garantir a disponibilidade de alimentos (IBGE, 2024). A insegurança alimentar moderada ocorre quando os integrantes de um domicílio – especialmente adultos – experimentam privação de alimentos durante um determinado período. No caso da PNAD Contínua do IBGE, esse período corresponde aos três meses anteriores à coleta de dados no quarto trimestre de 2023 (IBGE, 2024).

Para além dos eventos destacados na seção anterior, é importante notar alguns marcos da história recente da fome no Brasil. No final de 2020, mais da metade dos domicílios brasileiros (55,2%) enfrentava algum grau de insegurança alimentar, um aumento de 54% desde 2018, quando esse índice era de 36,7% (FAO, 2022). A experiência da fome, ou insegurança alimentar grave, afetou 9% dos domicílios no final de 2020, correspondendo a 19 milhões de brasileiros. Esse índice é mais que o dobro do observado em 2009 e representa um retorno aos níveis de 2004 (FAO, 2022). Durante a pandemia de COVID-19, houve um aumento de 14 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave, passando de 19,1 milhões em 2021 para 33,1 milhões em 2022 – um aumento significativo (Rede PENSSAN, 2022). Dados de 2022 do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar apontam que 125,2 milhões de pessoas ou 58,7% da população brasileira enfrentavam alguma forma de insegurança alimentar no Brasil, sendo 28% leve, 15,2% moderado e 15,5% grave, (equivalente a 33,1 milhões em situação de fome grave) (Rede PENSSAN, 2022).

Figura 6: Evolução da fome no Brasil



Fonte: Rede PESSAN, 2021, p. 52

Isto posto, o Brasil desde 2014 não estava mais no mapa da fome, o que representava que menos de 5% da população brasileira enfrentava a fome. Essa conquista se deu em razão de medidas governamentais implementadas que objetivaram reduzir a pobreza: políticas públicas que contribuíram para este cenário foram o Programa Bolsa Família em 2003, juntamente com o Programa Fome Zero.

Este artigo faz parte de uma análise dos dados da PNAD Contínua de 2023 para avaliar o cenário atual de insegurança alimentar no Brasil, um grande produtor de alimentos. Destacamos algumas políticas que contribuíram para uma melhoria recente no quadro. Ressaltamos, a partir do caso Yanomami, que práticas econômicas extrativistas ainda deixam certas populações em risco, mesmo diante da redução geral da insegurança alimentar no país.

Brasil: um dos maiores produtores de alimento do mundo

É essencial, em primeiro lugar, começarmos compreendendo a relação entre a produção de alimentos e a situação alimentar do país, considerando os volumes destinados à exportação e a valorização, por consequência, de produtos que não necessariamente fazem parte da dieta da população. O Brasil ocupa a posição de um dos maiores produtores de alimentos do mundo: de acordo com dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). O país é o maior exportador de soja do mundo, bem como de café, açúcar e milho. O Brasil é também o quarto maior produtor de grãos, com 7,8% da produção global, situado atrás de EUA, China e Índia, sendo sua produção nacional supostamente responsável por alimentar cerca de 10% da população mundial (Embrapa, 2023). A agricultura representa 25% do PIB brasileiro, mas foi estimado pela Embrapa (2023) que nos anos 2023/2024 a produção seja ligeiramente menor do que em 2022 em razão de questões climáticas, como excesso e irregularidade de distribuição das chuvas. Ainda assim, o alto nível da produção agrícola promove reflexões no que tange a claras contradições existentes na situação alimentar do território brasileiro.

Visto isso, pode-se observar que a ideia historicamente disseminada de que a segurança alimentar está alinhada à produção agrícola é perigosa, tendo em vista os dados sobre a fome no país. Segundo dados extraídos de pesquisas realizadas pela FAO ([2021](#)), a agricultura familiar produz cerca de 35% dos alimentos do mundo – apesar de operar apenas cerca de 12% de todas as terras agrícolas no mundo. O Brasil possui uma agricultura familiar que produz apenas 10% de alimentos para fornecimento mundial (FAO, 2023), o que levanta questionamentos sobretudo acerca do crescimento da parcela de terras agrícolas controladas por grandes fazendas (ONU Brasil, 2021).

No que diz respeito a elites políticas, por exemplo, é importante refletir sobre como nos últimos anos houve o estabelecimento de um projeto agrícola pautado na lógica privada. Em 2013, o Brasil possuía cerca de 944 toneladas de arroz em seu estoque, número que aumentou para 1 milhão de toneladas em 2015; isto é, em um período de dois anos. Já em 2020, este número diminuiu para apenas 22 toneladas, o que não é o suficiente para sequer uma semana de consumo no país. De 2020 para 2022 houve uma piora

considerável, pois nesse período o país deixou de ter estoques governamentais de alimentos para contingência, ou para intervir no mercado. Em 2019, o governo Bolsonaro fechou mais de 27 armazéns da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que gerencia os estoques reguladores de alimentos do Brasil e que estava sob risco de privatização (Cintra, 2023).

Box 1: A relevância da Conab no fornecimento de dados acerca da produção agrícola

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab, 2024) atua na geração de informações agropecuárias, como acompanhamento e avaliação de safra, o uso de geotecnologias, pesquisa de preços, assim como o levantamento de custos de produção e estudos técnicos, além de informações sobre comercialização de produtos hortigranjeiros e análises de mercado agropecuário e extrativista. Além disso, a Conab (2024) é responsável por disponibilizar informações relacionadas aos estoques, tanto no que se refere às aquisições realizadas, quanto ao quantitativo existente em estoque em determinada data. Atuando na formação de estoques públicos, a fim de executar políticas governamentais de intervenção no mercado e garantir o preço e a renda do produtor, também administra e mantém o abastecimento interno. Outrossim, a Conab (2024) é também responsável por fazer levantamentos de estoques privados com o objetivo de consolidar informações a respeito dos estoques de produtos agrícolas no País, possibilitando o conhecimento do balanço de oferta e demanda. Deste modo, é uma das principais competências da Conab o fornecimento de dados: a estimativa de produção de grãos para 2023/2024, por exemplo, de 294,1 milhões de toneladas de grãos, que representam 8% a menos do que a temporada passada em razão de fatores climáticos como o El Niño, é um grande referencial analítico sobre a produção agrícola brasileira atual. (Agência Gov, 2024).

O IBGE, a partir de dados do Censo Agropecuário 2017-2018, considera oficialmente que dos 5,073 milhões de estabelecimentos rurais do Brasil, 76,8% são pertencentes à agricultura familiar, de acordo com o estabelecido pelo Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017. O Artigo 3º deste Decreto indica que a Unidade Familiar de Produção Agrícola (UFPA) e o empreendimento familiar rural devem atender aos seguintes requisitos: I - possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais (têm diferentes dimensões por estado); II - utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar. De acordo com o IBGE também, a produção da agricultura familiar gerou receita de 106,5 bilhões de reais – o que se configura como 23% do total –, ao passo que a geração de receita da agricultura não familiar foi de 355,9 bilhões de reais –77% do montante total.

Há alguns questionamentos acerca da veracidade destas informações: de acordo com artigo publicado pela Embrapa (2020), afirmar que cerca de 70% dos alimentos produzidos no Brasil advêm da agricultura familiar não faz sentido. No artigo, o professor Rodolfo Hoffman da UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas) afirma que seria necessário definir o total de alimentos a fim de chegar num resultado mais concreto, tendo em vista a heterogeneidade dos alimentos e a dificuldade no método de somar quantidades físicas. Assim, apesar da agricultura familiar empregar 10 milhões de pessoas e possuir uma participação consistente no fornecimento e produtos específicos, como por exemplo frutas, algumas verduras, leite e outros artigos que não necessitam de médias ou grandes áreas de plantio – como necessitam a soja, o milho, a cana-de-açúcar etc –, há questionamentos acerca de sua real participação no fornecimento de alimentos para o mercado interno.

Tabela 1: Participação da agricultura familiar na produção de alimentos do Brasil

Produto	Produção total	Produção familiar	Participação da agr.familiar (%)
Arroz em casca (1.000 t)	11.057	1.208	10,9
Feijão (todos os tipos) (1.000 t)	2.215	512	23,1
Milho em grão (1.000 t)	88.100	10.972	12,5
Soja (1.000 t)	103.156	9.559	9,3
Trigo (1.000 t)	4.681	862	18,4
Café em grão (verde) (1.000 t)	6.559	4.563	69,6
Café em grão (verde) (1.000 t)	2.357	892	37,8
Banana (1.000 t)	4.026	1.954	48,5
Abacaxi (1.000 t)	996	668	67,1
Açaí (1.000 t)	280	221	78,7
Alface (1.000 t)	672	432	64,4
Pimentão (1.000 t)	225	159	70,8
Leite de Vaca (milhões de litros)	30.156	19.531	64,2
Ovos (milhões de dúzias)	4.672	579	12,4

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2017-2018.

Ainda assim, diante destes números, urge uma análise crítica sobre a distribuição de terras para plantio no Brasil, bem como, em detrimento da agricultura familiar e dos pequenos produtores, sobre o favorecimento do agronegócio, que é o que mais se beneficia das políticas governamentais. O Plano Safra de 2022 a 2023 prevê um orçamento de mais de 340 bilhões de reais, dos quais apenas 53,61 bilhões serão destinados para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ou seja, pouco mais do que 15% dos recursos disponíveis; o restante será destinado ao agronegócio.

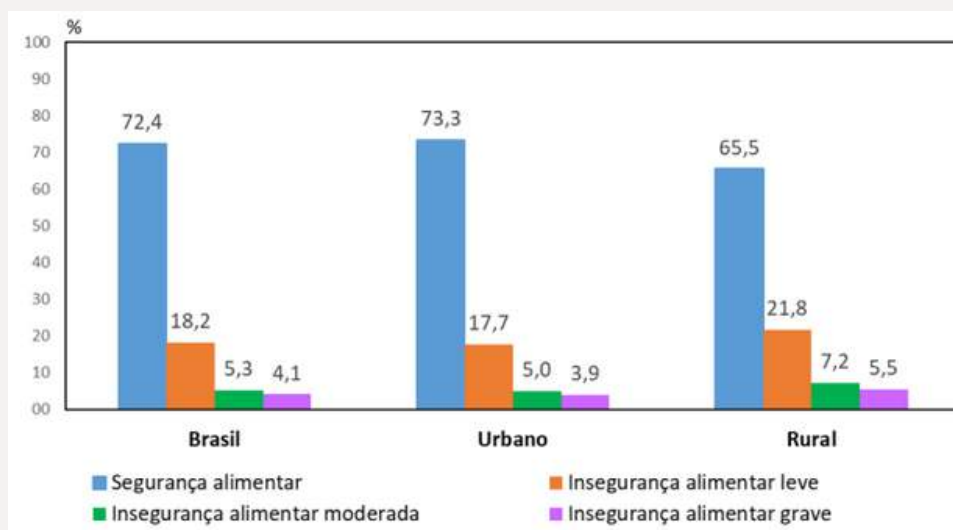
O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

O Brasil, um dos líderes da agroindústria, é um país ainda com fome, apesar das melhoras

Como visto na seção anterior, o Brasil é um dos maiores produtores de alimentos do mundo. Entretanto, há um descompasso entre a produção e o consumo interno. Embora a insegurança alimentar tenha várias causas, parte do problema parece residir na falta de diversificação. Mais especificamente, a pauta exportadora do Brasil é dominada por commodities, o que enfraquece a capacidade de adaptação do país diante da flutuação dos preços de produtos como soja e milho (World Bank, 2023).

Devemos ser cautelosos, no entanto, antes de estabelecer relações causais diretas. Apesar da distribuição desigual das terras produtivas e da produção concentrada em um conjunto específico de alimentos, o que evidencia uma discrepância entre o que se produz, quem produz e o que se consome, houve uma melhora perceptível na situação de fome no Brasil, conforme mencionado na introdução. A PNAD Contínua do IBGE (2024) estimou, no quarto trimestre de 2023, que 72,4% dos domicílios particulares permanentes do Brasil estavam em situação de segurança alimentar, enquanto 27,6% enfrentavam algum grau de insegurança alimentar. Especificamente, 18,2% dos domicílios estavam com insegurança alimentar leve, 5,3% com insegurança moderada e 4,1% com insegurança grave. A situação foi ainda mais crítica na área rural, onde a proporção de insegurança alimentar grave foi de 5,5%, enquanto a registrada na área urbana foi de 3,9%, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 1: Distribuição dos domicílios particulares permanentes por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo a situação do domicílio (2023)

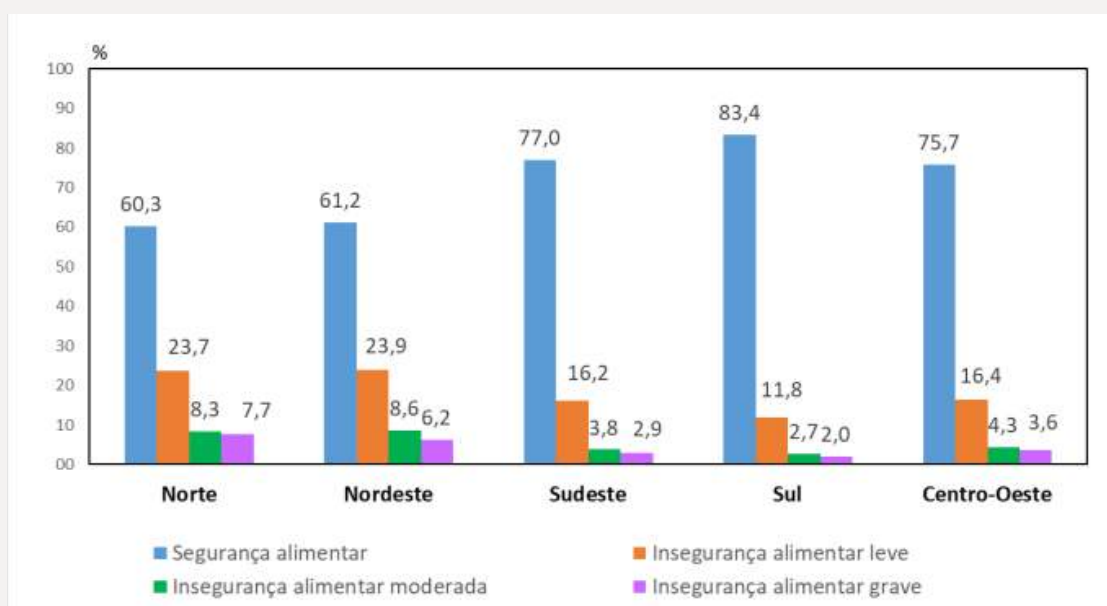


O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

Fonte: (IBGE, 2024, p.10)

A PNAD Contínua de 2023 (2024) aponta que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram os maiores percentuais de domicílios afetados pela fome em algum momento do período de referência (IBGE, 2024).

Gráfico 2: Distribuição dos domicílios particulares permanentes por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo as Grandes Regiões (2023)



Fonte: (IBGE, 2024, p.11)

A PNAD Contínua (2024) revela, também, que, embora as mulheres sejam mais numerosas como chefes de domicílio (51,7%) em comparação aos homens (48,3%), essa relação se inverte quando analisamos os lares com segurança alimentar. Nos domicílios em insegurança alimentar, 59,4% têm mulheres como responsáveis, enquanto os lares chefiados por homens representam 40,6%. A insegurança alimentar moderada apresenta uma diferença ainda mais significativa: 60,6% dos lares chefiados por mulheres enfrentam insegurança moderada, em comparação com 39,4% dos domicílios liderados por homens. A PNAD Contínua (2024) revela que, no Brasil, a maioria dos domicílios com segurança alimentar é chefiada por brancos (46,9%), enquanto 10,7% são chefiados por pretos e 41,0% por pardos. Nos

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

lares com insegurança alimentar, a distribuição é diferente: 29,0% dos responsáveis são brancos, 15,2% são pretos e 54,4% são pardos. Em casos de insegurança alimentar grave, a disparidade é ainda mais acentuada, com 58,1% dos domicílios chefiados por pardos, mais que o dobro da proporção de domicílios chefiados por brancos (23,4%).

Tabela 2: Distribuição dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo algumas características (2023)

Algumas características	Distribuição dos domicílios particulares permanentes (%)					
	Total	Situação de segurança alimentar existente no domicílio				
		Com segurança alimentar	Com insegurança alimentar			
		Total	Leve	Moderada	Grave	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Números de moradores						
Até 3 moradores	73,2	75,3	67,5	65,4	70,2	73,0
4 a 6 moradores	25,7	23,8	30,5	32,8	27,6	24,3
7 moradores ou mais	1,2	0,9	2,0	1,7	2,2	2,6
Responsável pelo domicílio						
Sexo						
Homem	48,3	51,3	40,6	40,8	39,4	41,4
Mulher	51,7	48,7	59,4	59,2	60,6	58,6
Cor ou raça						
Branca	42,0	46,9	29,0	31,4	25,0	23,4
Preta	12,0	10,7	15,2	14,7	16,3	16,5
Parda	44,7	41,0	54,5	52,7	57,6	58,1

Fonte: (IBGE, 2024, p.16)

Diante da melhora recente, porém sem grandes mudanças na pauta exportadora ou na distribuição de terras no país, conforme dados da PNAD Contínua 2023 (2024), podemos, assim, pensar nos demais fatores que incidem sobre o fenômeno da fome. O Banco Mundial (2023) aponta que o problema está ligado a duas fontes intimamente relacionadas, que no entanto têm sua origem, sim, na exportação de *commodities*. Primeiramente, a inflação dos preços dos alimentos é um fator direto e significativo. A abertura da economia para o mercado global resulta em variações nos preços, que são influenciados pela oferta e demanda global. Embora os preços das *commodities* sejam amplamente determinados por mercados financeiros de opções, que fixam os preços para vendas e compras em determinados momentos, esses preços continuam sujeitos a pressões de oferta e demanda e a fatores externos, como mudanças climáticas (Baffes e Nagle, 2022). Essas flutuações nos preços globais impactam diretamente os preços internos. Como um grande exportador de *commodities*, o Brasil enfrenta um efeito duplo com essas variações, seja positivo ou negativo (World Bank, 2023).

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

A inflação dos preços das *commodities* no Brasil, conforme destacado pelo Banco Mundial (2023), está fortemente ligada à posição do país na cadeia global de *commodities* e suas práticas de exportação. Isso limita a capacidade do governo de proteger os consumidores locais quando os preços aumentam (World Bank, 2023). Há, portanto, um conflito de interesses: embora o aumento dos preços das *commodities* possa melhorar o saldo da balança comercial, ele eleva os preços internos, reduzindo o poder de compra dos consumidores (World Bank, 2023). Isso sugere que é fundamental também considerar como a dificuldade de acesso a alimentos está relacionada a questões de renda.

Como demonstra o Banco Mundial (2023), o recente declínio da renda do trabalho como meio de combate à pobreza no Brasil resultou em uma maior dependência de fontes de renda não relacionadas ao trabalho. Essa mudança tem sido acompanhada por um aumento na volatilidade da renda, que, por sua vez, contribuiu para o crescimento da insegurança alimentar durante a pandemia do COVID-19 (World Bank, 2023). O que isso sugere é que o trabalho formal como forma de subsistência tem perdido protagonismo, dando espaço para fontes de renda não provindas diretamente do trabalho que, conseqüentemente, são voláteis. Como mostram Neri e Hecksher (2022), 10,8% da população, em 2021, estava abaixo de R\$ 210 per capita em 2021, o que equivale a aproximadamente, 23 milhões de pessoas. Em relação à mudança, isso equivale, como mostram Neri e Hecksher (2022), a cerca de 7 milhões de novos pobres e 3,6 milhões quando comparados a níveis pré - pandemia. Conforme o Auxílio Emergencial foi incorporado, o impacto nos níveis de pobreza mudaram significativamente, assim como quando ele foi suspenso (Neri e Hecksher, 2022). O que nos importa, de forma breve, é demonstrar o impacto que programas de auxílio do governo, como foi, na época, o Auxílio Emergencial e depois o Auxílio Brasil, demonstram a volatilidade do acesso a renda de uma parcela significativa da população. Revisões ao Bolsa Família, como mostra o Banco Mundial (2023), possibilitaram a entrada de novos consumidores no mercado de alimentos, tendo, concomitantemente, impactos positivos sobre a insegurança alimentar.

A PNAD Contínua (2024) confirma que a insegurança alimentar moderada ou grave está majoritariamente concentrada nas três primeiras faixas de rendimento, definidas como 1/4, 1/2 e 1 salário-mínimo. Essas três faixas

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

combinadas abrangem quase metade dos domicílios e representam 79,0% dos casos de insegurança alimentar moderada ou grave. Além disso, como mostra o Banco Mundial (2023), o Nordeste, uma das regiões mais impactadas pela insegurança alimentar, foi a que mais sentiu o impacto do aumento do preço dos alimentos, que foi consistente em todo o país.

A mesma tendência se repete em casos cuja ocupação do responsável foge do parâmetro do emprego estável, ou de carteira assinada – sem considerar empregadores, ou outras ocupações dessa natureza (IBGE, 2024). Entre os domicílios em insegurança alimentar, destacam-se as seguintes ocupações: trabalhadores por conta própria (17,7%), empregados no setor privado sem carteira assinada (8,2%), trabalhadores domésticos (6,7%) e outras categorias (48,2%), que incluem responsáveis sem ocupação específica e outras situações. Esses quatro grupos somam 80,2% dos casos de insegurança alimentar. No caso de insegurança alimentar grave, as ocupações são distribuídas da seguinte forma: 15,6% dos responsáveis são trabalhadores por conta própria, 8,2% são empregados com carteira assinada e 6,6% são trabalhadores domésticos.

O que se mostra claro é que o problema da insegurança alimentar se configura fortemente também como um problema de renda e classe (ver também de Braga Guimarães, Rocha de Siqueira e Rodrigues neste dossiê). Se considerarmos a renda um fator significativo, conseguimos entender a insegurança alimentar no Brasil como produto tanto da sua posição nos mercados internacionais, quanto de suas políticas domésticas. Nesse sentido, como visto, programas como o Auxílio Brasil e o Bolsa Família, como mostrou o Banco Mundial (2023), são passos importantes para construir um mercado consumidor interno mais plural.

A seguir, olhamos mais a fundo para as desigualdades estruturais e históricas do Brasil que incidem gravemente sobre o fenômeno da fome no país. Focamos no caso da população Yanomami como emblemático e trágico na história do nosso país.

O agronegócio brasileiro, modelos extrativistas e os povos originários: o caso Yanomami

Podemos observar que houve até recentemente descumprimentos sistemáticos dos compromissos assumidos na Agenda 2030 por parte do Brasil ao analisarmos mudanças no uso da terra, desmatamento e a ocorrência de incêndios (Wolford et al, 2022). O governo Bolsonaro extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), justamente o órgão que dialogava com a sociedade civil na construção de políticas de segurança alimentar no Brasil (Senra, 2020). Em fevereiro de 2023, o CONSEA foi reinstalado pelo Governo Lula, sob o argumento de que é necessário articular políticas de combate à fome, à obesidade e à crise climática (Agência Brasil, 2023b).

Ao considerarmos populações de risco no contexto do agronegócio e práticas extrativistas, aqueles que dependem exclusivamente da terra para sua subsistência são especialmente afetados. Esse é o caso do povo Yanomami.

Box 2: O caso do povo Yanomami

O povo Yanomami possui vasto conhecimento botânico e vem se sustentando, historicamente, por meio de produção agrícola, pesca e caça. No entanto, sua sobrevivência é ameaçada pelo garimpo ilegal e a invasão de suas terras. Nesse contexto, o Ministério da Saúde, em decorrência da desassistência à população Yanomami, decretou emergência em saúde pública de importância nacional em janeiro de 2023, por meio do Decreto 11.384/23 (Brasil, 2023). A ocupação histórica das terras Yanomami implicou tanto a contaminação por doenças exógenas, quanto desnutrição e fome: 570 crianças Yanomami morreram em razão da contaminação por mercúrio, desnutrição e fome durante o governo de Jair Bolsonaro. (Brum, 2023). Além disso, como destacado por Brum (2023), as áreas mais atingidas são também aquelas dominadas pelo garimpo ilegal, o que dificulta ainda mais o acesso às regiões florestais Yanomami. Essas áreas, devido à sua geografia, só

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

podem ser alcançadas por avião ou barco. De acordo com dados obtidos por pesquisadores por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), 52,7% das crianças Yanomami com menos de cinco anos de idade estavam desnutridas em 2022. Segundo o Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI), o número de óbitos relatados somente pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Yanomami (DSEI), sob o risco de subnotificação, foi de 343 pessoas em 2022 e 363 pessoas em 2023 (Brasil, 2024a). Isso representa um crescimento de aproximadamente 6% em um ano; levando em consideração o número total da população Yanomami de 27.178 mil pessoas (Brasil, 2024a). A implementação do Decreto 11.384/23 resultou em primeira instância em bons resultados: segundo a atual ministra dos Povos Indígenas, Sonia Guajajara, 82% dos garimpeiros saíram das terras Yanomami em 2023 (Agência Brasila, 2023); porém, sem a manutenção suficiente das medidas de contenção e sem a busca de novas alternativas econômicas para grupos de trabalhadores locais, a saída do território não foi definitiva (CIMI, 2024). Ressalta-se que a desnutrição grave é, além de perda de peso acentuada, a falta de vitaminas e nutrientes importantes, que a depender da carência podem gerar problemas de pele, visão e até neurológicos; ainda, as crianças que sofrem por desnutrição podem ter sequelas no crescimento e no seu desenvolvimento cognitivo (Moreno, 2023; Granchi, 2023).

O caso Yanomami ilustra a importância da ação do Estado (ver artigo introdutório deste dossiê) na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o combate à fome e à pobreza. Embora existam atualmente tentativas governamentais de erradicar a insegurança alimentar do povo Yanomami, problemas sistemáticos como o narcotráfico e o crime organizado, além da atuação do garimpo ilegal, seguem constituindo graves ameaças aos povos indígena, ribeirinho e outros grupo em vulnerabilidade da região (Agência Brasila, 2023).

O que foi criado no Brasil para lidar com a insegurança alimentar e os modelos de cooperação brasileira

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

O Brasil, como citado anteriormente, conseguiu sair do mapa da fome em 2014. Isso se deu devido a um intenso trabalho de construção de políticas públicas. Neste sentido, enumeramos algumas que se mostraram particularmente importantes. Do ponto de vista legislativo, destacam-se a criação do Programa de Alimentação do Trabalhador em 1976; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 1979; a Companhia Nacional de Abastecimento, em 1990, que tinha como objetivo aprimorar as informações sobre os preços dos alimentos e realizar análises de mercado no intuito de garantir o abastecimento de países da América Latina e Caribe; a retomada do Consea em 2003, estabelecendo um marco legal e promovendo um sistema capaz de avaliar e monitorar as várias dimensões de análises de Segurança Alimentar e Nutricional por meio de instrumentos de mensuração; por fim, a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), em 2006, que se mostrou essencial.

A Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (11.346/06) instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2016. Este prevê o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Brasil, 2006). Estas são ações intersetoriais, ou seja, ações que devem ocorrer com a participação do Estado e da sociedade.

Além disso, são destaques as medidas durante o governo Lula (2003-10) que levaram à elevação do salário mínimo, com repercussões nos valores pagos em aposentadoria e benefícios de assistência social. Neste período foram criados o Programa Fome Zero e o Bolsa Família (PBF), que se mostraram fundamentais para o combate à fome no Brasil (Agência Gov, 2023c). Criado em 2003, o Programa Fome Zero foi desenvolvido para beneficiar famílias em todos os estados brasileiros, por meio da transferência de renda, agricultura familiar e melhorias na merenda escolar, entre outras medidas. O programa tinha como iniciativa um compilado de mais de 30 programas que abrangiam desde a distribuição de alimentos até reformas agrárias. A combinação de medidas urgentes contra a fome levaram à criação do Cartão Alimentação - um crédito mensal para compra de 50 reais em comida para famílias com menos de meio salário mínimo per capita. Já o PBF, visa assegurar uma renda

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

mínima para famílias em situação grave de vulnerabilidade social e financeira, para que consigam atender suas necessidades básicas. O PBF tem condicionalidades atreladas a educação e saúde de crianças, jovens e mães.

Em resposta ao retorno do Brasil ao Mapa da Fome, em 2022, o governo Lula lançou o Plano Brasil Sem Fome, em 2023, contando com 80 ações e programas, além de 100 metas propostas pelos 24 Ministérios que juntos compõem a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). O Plano é articulado a partir de três estratégias principais: 1) aumento da renda disponível das famílias para comprar alimentos; 2) mapeamento e identificação de pessoas em insegurança alimentar para inclusão em políticas de proteção social e acesso à alimentação; e 3) mobilização dos governos, dos poderes públicos e da sociedade civil para integrar esforços e iniciativas de combate à fome (Brasil, 2024b). Considerando, como foi explorado, que um dos grandes problemas relacionados à insegurança alimentar concerne a renda, o Plano Brasil Sem Fome, ainda no seu estágio inicial, pode gerar impactos promissores no combate à insegurança alimentar. Um exemplo recente foi o anúncio do governo federal, em abril deste ano, 2024, de que iria destinar 700 milhões em investimento ao estado do Pará voltados para apoiar a agricultura familiar, segurança alimentar, saúde, educação, cultura, dentre outros elementos imprescindíveis (Agência Brasil, 2024).

Considerações finais

Por meio desta análise acerca da insegurança alimentar no Brasil, podemos observar que esforços governamentais são indispensáveis. Por exemplo, o foco do governo brasileiro em erradicar a insegurança alimentar a partir de 2023 surtiu resultados positivos. Neste mesmo sentido, também é preciso considerar que mesmo apresentando queda significativa, o número total de pessoas dentro do quadro de insegurança alimentar ainda é alto - especialmente quando consideramos os altos níveis de produção de alimentos no Brasil.

É preciso observar, também, lições aprendidas quanto ao histórico do combate à insegurança alimentar no Brasil. De acordo com Aaron Ansell (2014), o programa Fome Zero se mostrou complexo e de baixa efetividade,

quando comparado a programas mais modestos como do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Isso porque, segundo o autor, reformas estruturais em que se baseia o programa, como a reforma agrária, eram controversas, nunca chegando a se tornar realidade. Além disso, no nível local do programa, o alcance de microcrédito para produtores, por exemplo, bem como a abertura de restaurantes economicamente acessíveis, a construção de reservatórios de comida comunitários e aulas de nutrição, eram práticas limitadas: em outras palavras, eram iniciativas difíceis de monitorar e avaliar (Ansell, 2014). Em contrapartida, o Cartão Alimentação se tratava de uma medida com menor risco de falha, oferecendo mais vantagens em relação a políticas mais ambiciosas. Desse modo, uma das lições aprendidas pode ser observada tanto na importante delimitação do alcance dos projetos, para que estes sejam mais tangíveis sobre seus resultados esperados, quanto na necessidade de melhoria da coordenação de políticas por parte dos governos, tendo como objetivo obter mais recursos para oferecer proporcionalmente o que cada comunidade demanda.

A partir da análise de esforços atuais como a retomada do Consea (2003), a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (2006), as medidas durante o governo Lula (2003-10), como o Programa Fome Zero, com foco na ampliação do acesso à alimentação da população de baixa renda (Nascimento, 2012), e a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (11.346/06), torna-se visível a mobilização do Brasil para o alcance de uma posição de destaque no que tange o combate à insegurança alimentar.

No entanto, não se pode deixar de apontar que a melhora da insegurança alimentar não se estendeu por completo a todos os brasileiros: o povo Yanomami, por exemplo, continua a ser assolado pela insegurança alimentar atrelada ao garimpo ilegal e extrativismo. A volta dos garimpeiros ao território Yanomami demonstra uma falha na formulação e implementação de políticas nacionais (CIMI, 2024); pois é indispensável a implementação de um sistema de monitoramento coerente ao escopo atual do garimpo ilegal no território. Logo, além da remoção dos garimpeiros ilegais, o monitoramento contínuo é necessário a fim de preservar a segurança do povo Yanomami. Além disso, as constantes subnotificações tanto no número de mortes quanto no próprio número de habitantes indígenas nas terras Yanomami dificultam o ofereci-

mento de assistência (Brasil, 2024a).

Surgem, portanto, novos questionamentos em relação aos rumos do Brasil nesse cenário: os resultados positivos serão expandidos no país? Como ficará a capacidade de liderança do Brasil diante de iniciativas em curso, como a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza (ver artigo introdutório neste dossiê), anunciada em 2024? Em que medida retomará seu papel de influência e como irá mobilizar essas possibilidades em termos de cooperação, especialmente no Sul global? Poderá ser precursor da segurança alimentar no Sul global?

Políticas de auxílio, mesmo que fundamentais, não devem ser a norma. A inserção no mercado de trabalho de maneira mais prevalente, especialmente após a pandemia, é, em parte, um dos elementos duradouros que impactam positivamente a segurança alimentar no Brasil. Ademais, a melhoria na distribuição de alimentos é essencial. Sem a garantia de que os alimentos serão distribuídos de forma adequada e suficiente no país, não é possível combater a insegurança alimentar, mesmo com a produção em peso de alimentos em território nacional. Assegurar que os alimentos produzidos cheguem a todos é crucial e deve ser o princípio motor da formulação e implementação de políticas públicas.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL (a). **Ministra diz que ainda há garimpeiros ilegais em TI Yanomami.** 2023. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-07/ministra-diz-que-ainda-ha-garimpeiros-ilegais-em-ti-yanomami>. Acesso em 21 jul. 2024

AGÊNCIA BRASIL (b). **Governo reinstala Conselho Nacional de Segurança Alimentar.** 2023. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-02/governo-reinstala-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar>. Acesso em 21 jul. 2024.

AGÊNCIA BRASIL(c). Bolsa Família: a trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome. 2023. Disponível em <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202310/bolsa-familia-a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome>. Acesso em 23 jul. 2024.

ANSELL, Aaron Michael. **Zero hunger: political culture and antipoverty policy in Northeast Brazil**. UNC Press Books, 2014.

BAFFES, John; NAGLE, Peter. Commodity Demand: Drivers, Outlook, and Implications. In: BAFFES, John; NAGLES, Peter (Eds.). **Commodity Markets: Evolution, Challenges, and Policies**. Washington DC: World Bank Group, 2022. ISBN: 978-1-4648-1911-7.

BRASIL. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm. Acesso em 22 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Saúde declara emergência em saúde pública em território Yanomami. 2023. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/ministerio-da-saude-declara-emergencia-em-saude-publica-em-territorio-yanomami>. Acesso em 21 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Informe à Saúde Indígena - **Relatório Situacional DSEI Yanomami**. 2024a. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-do-sus/articulacao-interfederativa/cit/pautas-de-reunioes-e-resumos/2024/fevereiro/informe-a-saude-indigena-relatorio-situacional-dsei-yanomami>. Acesso em 21 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Brasil Sem Fome. 2024b. Disponível em <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>. Acesso em 22 de julho de 2024.

BRUM, Eliane. **Como chegamos aos 570 pequenos indígenas mortos por negligência do governo Bolsonaro.** 2023. Disponível em <https://sumauma.com/comochegamos-aos-570-pequenos-indigenas-mortos-por-negligencia-do-governobolsonaro/>. Acesso em 19 jul 2024.

CINTRA, Frei Paulo Henrique. **O Brasil alimenta o mundo, e quem alimenta o Brasil?** Jornal Inquietude, 06 de mar. de 2023. Disponível em <https://agostinianos.org.br/artigo/o-brasil-alimenta-o-mundo-e-quem-alimenta-o-brasil/>. Último acesso em 20 de jul. de 2024.

CONAB. Com novo recorde, produção de grãos na safra 2022/23 chega a 322,8 milhões de toneladas. 2023. Brasília: **Companhia Nacional de Abastecimento**, 2024. Disponível em <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/5157-com-novo-recorde-producao-de-graos-na-safra-2022-23-chega-a-322-8-milhoes-de-toneladas>. Acesso em 23 jul. 2024.

CONAB. Institucional. Brasília: **Companhia Nacional de Abastecimento**, 2024. Disponível em <https://www.conab.gov.br/institucional>. Acesso em 23 jul. 2024.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). **Um ano após o decreto de emergência, povo Yanomami continua em estado crítico de saúde e a persistência do garimpo em seu território.** 2024. Disponível em <https://cimi.org.br/2024/02/um-ano-apos-o-decreto-de-emergencia-povo-yanomami-continua-em-estado-critico-de-saude-e-a-persistencia-do-garimpo-em-seu-territorio/>. Acesso em 21 jul. 2024.

EMBRAPA. Brasil pode superar a Índia em 2023 na produção de grãos. **Embrapa**, 22 set. 2022. Disponível em <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/73611968/brasil-pode-superar-a-india-em-2023-na-producao-de-graos>. Acesso em 17 abr 2023.

FAO. Pequenos agricultores familiares produzem mais de um terço dos alimentos no mundo. 28 de abril de 2021. Disponível em <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/fr/c/1397857/>. FAO no Brasil | **Food and Agriculture Organization of the United Nations**. Acesso em: 20 jul. 2024.

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

GRANCHI, Giulia. Fome Yanomami: por que reverter quadros de desnutrição é tão difícil. **BBC News**, 24 de janeiro de 2023. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64388465>. Acesso em 20 de jul. 2024.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

INSTITUTO FOME ZERO (IFZ). Evolução da segurança alimentar e nutricional no Brasil: indicadores macroeconômicos, preços de alimentos e perspectivas futuras. **Instituto Fome Zero (IFZ)**, 2024. Disponível em <https://ifz.org.br/evolucao-da-seguranca-alimentar-e-nutricional-no-brasil-indicadores-macroeconomicos-precos-de-alimentos-e-perspectivas-futuras/>. Acesso em 21 jul. 2024.

MORENO, Sayonara. Mais de cinco mil indígenas do povo Yanomami passam fome. **Agência Brasil**, 21 de janeiro de 2023. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/it/node/1505436>. Acesso em: 20 de jul. 2024.

NERI, Marcelo; HECKSHER, Marcos. **Montanha russa da pobreza: O impacto das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2024. Disponível em https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/MontanhaRussaDaPobreza_Neri_Hecksher_FGV_Social.pdf. Acesso em 24 jul. 2024.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2021. Disponível em https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 23 jul. 2024.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2022. Disponível em https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 23 jul. 2024.

O BRASIL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

WOLFORD,W., FERNANDES, B.M., OFSTEHAGE, A.L., GIRARDI, E.P., SAUER,S. The Plantationocene and Sustainable Development Goals in Brazil. In:FERNANDES, B.M.(ed.). Building territories based on GDS: Leaving no one behind. São Paulo, Ed.UNESP,2022.

WORLD BANK. Brazil: Food Insecurity and Food Inflation. Washington, D.C.: **World Bank**, 2024. Disponível em <https://www.worldbank.org/en/country/brazil/publication/brazil-food-insecurity-and-food-inflation>. Acesso em 24 jul. 2024.

SENRA, Ricardo. Como o mesmo Brasil que alimenta 1 bilhão ultrapassou 10 milhões de famintos 'dentro de casa'?. **BBC**, 21 de setembro de 2020. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54288952>. Acesso em 02 de julho de 2023.

BRICS E O COMBATE À FOME

Beatriz Fernandes Lira Cavalcante

Renan Guimarães Canellas de Olivera

Gabriel Porto Povóas

No início deste século, Jim O’Neill (2001), economista britânico do Goldman Sachs, concebeu o acrônimo “BRIC” para se referir a um grupo de países - Brasil, Rússia, Índia e China¹ - caracterizados como economias emergentes destinadas a ocupar posição de crescente relevância na economia mundial. Como argumenta Reis (2013), o BRIC emergiu em um período de falta de representatividade e legitimidade das instituições internacionais, criando uma oportunidade para a formação de novas instâncias de articulação e coordenação entre países em desenvolvimento. Dessa forma, o BRIC, naquele momento, podia ser visto como um mecanismo político-diplomático que visava complementar, em vez de competir com, a governança global.

A primeira reunião formal de chanceleres foi realizada em maio de 2008, em Ecatimburgo, marcando o momento em que o BRIC “deixou de ser uma sigla que identificava quatro países ascendentes na ordem econômica internacional para se tornar uma entidade político-diplomática” (Reis, 2013, p. 57). Já no comunicado conjunto acordado naquela ocasião, os países destacaram alguns pontos de consenso, entre eles, a “reiteração do compromisso de contribuir para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o **apoio aos esforços internacionais de combate à fome e à pobreza**” (BRIC, 2008, s.p., *ênfase nossa*).

Desde então, a agenda do combate à fome está presente em diversas declarações conjuntas do agrupamento. Durante a Primeira Cúpula de Líderes do BRIC, em 2009, também em Ecatimburgo, uma declaração conjunta sobre a segurança alimentar global foi emitida, nomeadamente a Declaração Conjunta do BRIC sobre a Segurança Alimentar Global. Nela, é enfatizada principalmente a renovação por parte do BRIC de um compromisso com os esforços para superar a crise alimentar global, o que envolve uma compreen-

1. A incorporação da África do Sul no agrupamento foi decidida apenas na reunião de Chanceleres do BRIC realizada à margem da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2010, dando origem aos BRICS. Em 2023, por sua vez, a XV Cúpula dos BRICS deu um novo passo na expansão do agrupamento, convidando seis países: Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. Com exceção da Argentina, os outros cinco países passaram a compor os BRICS em 1º de janeiro de 2024.

-são clara de suas causas (BRIC, 2009). O agrupamento entendia, naquele momento, que essas causas incluíam não só a crise econômica, como também as mudanças climáticas globais, além de destacar a necessidade de uma resposta internacional que fosse coordenada e com medidas de curto e longo prazo (BRIC, 2009). Por isso, garantir a segurança alimentar também perpassava pela garantia de um mercado mundial para alimentos e agricultura com um bom funcionamento, tendo como consequência o destaque do BRIC para medidas voltadas para a assistência ao setor agrícola, inovações tecnológicas conjuntas, a cooperação internacional e a modernização da infraestrutura agrícola (BRIC, 2009).

Mais recentemente, o ano de 2023 foi marcado pela XV Cúpula dos BRICS, com foco no crescimento acelerado, no desenvolvimento sustentável e no multilateralismo inclusivo. A partir da declaração mais recente do agrupamento, destaca-se como o combate à fome é uma agenda contínua. Com a II Declaração de Joanesburgo, o BRICS reiterou a necessidade de progredir em direção a um sistema de comércio agrícola que seja justo, além da implementação de práticas agrícolas resilientes e medidas para acabar com a fome e atingir a segurança alimentar e nutricional (BRICS, 2023).

A partir das declarações apresentadas, é possível perceber que desde a primeira declaração formal do agrupamento, a temática da insegurança alimentar se faz presente nas discussões do BRICS. Muito dessa preocupação inicial é fruto de uma conjuntura internacional que, naquele período, estava sendo marcada por uma crise alimentar global que acompanhou a crise econômica de 2008. Ainda assim, a temática da fome e da insegurança alimentar permanecem marcadas nas discussões mais recentes do grupo, como é visto na II Declaração de Joanesburgo (2023). Parte das razões para essa constante se deve, principalmente, à conjuntura interna dos países que compõem o agrupamento, como Índia e Brasil (ver Rodrigues et al neste volume), por exemplo, onde o combate à fome segue sendo uma questão urgente.

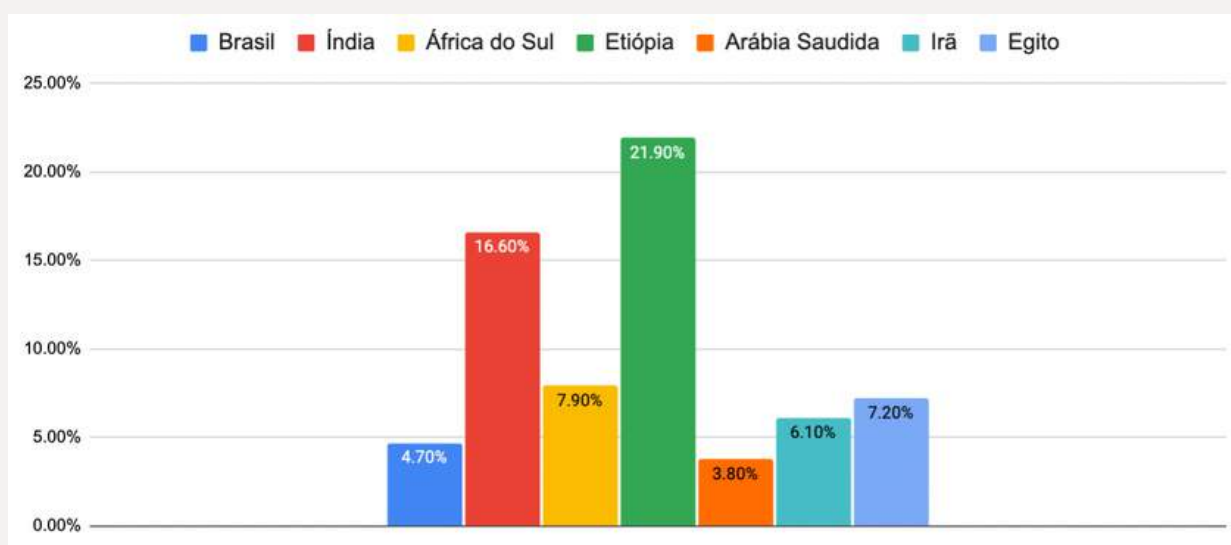
De acordo com dados estimados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (2024), aproximadamente 289 milhões de pessoas nos países BRICS estão em estado de subnutrição.²

2. Os dados correspondem a 2020-2023: a FAO disponibiliza dados estimados agregados durante 3 anos, para suavizar as flutuações anuais e fornecer uma imagem mais estável e precisa da situação alimentar em um determinado país ou região.

BRICS E O COMBATE À FOME

Os cenários mais graves se observam na Etiópia, onde 26 milhões de pessoas ou 21,9% da população, estão subnutridas, e na Índia, onde 233 milhões de pessoas, ou 16,6% da população, enfrentam a mesma situação. Como pode ser percebido no gráfico abaixo, que apresenta o cenário mais recente da subnutrição nos países BRICS, os números de África do Sul, Egito, Irã, Brasil e Arábia Saudita também são preocupantes.

Gráfico 3: BRICS - Prevalência da subnutrição 2020-2022 (% da população)



Fonte: Elaboração própria a partir de FAO, 2024.

Os dados evidenciam que, apesar de estar presente nas discussões do agrupamento, como demonstrada em suas declarações conjuntas, a insegurança alimentar ainda afeta as populações desses países de forma considerável. Isso demonstra que a questão do combate à fome deve seguir sendo central para os BRICS.

Para além da Índia e da Etiópia, com números de subnutrição catastróficos, outro país do agrupamento que tem papel importante nesse debate é o Brasil, uma vez que a agenda do combate à fome é historicamente presente na política interna, como debatido por Póvoas, de Almeida e Araujo neste volume. O país lidou bem na última década com o problema, o que fez com que o país saísse do mapa da fome no ano de 2014, resultado da política do

3. Neste gráfico foram desconsiderados China, Rússia e Emirados Árabes Unidos, uma vez que nesses países, a subnutrição é abaixo de 2,5% (FAO, 2024).

Fome Zero do primeiro governo Lula (Brasil, 2023). No entanto, devido ao incentivo a uma política essencialmente privatista da produção e distribuição de alimentos – baseada na lógica da agroindústria e na posição de um Brasil voltado à exportação de *commodities* –, a fome voltou a crescer desde 2019, como nos mostra os dados da FAO (2024). Este processo fez com que o país retornasse ao mapa da fome no ano de 2022, demonstrando um terrível retrocesso no que diz respeito às políticas públicas de combate à fome.

Outro país emblemático nesse debate é a China, que nos últimos anos foi capaz de eliminar a fome no país, mesmo que esta se configurasse como um problema estrutural desde o período pré-revolucionário, quando registrava-se a ocorrência de fome crônica todos os anos durante toda a existência do império chinês (Belik, 2019) (ver artigo de Guimarães, Rocha de Siqueira e Rodrigues neste dossiê).

Em julho de 2014, na IV Cúpula dos BRICS, realizada em Fortaleza, foi acordada a criação de um banco multilateral de desenvolvimento pelos países do agrupamento - o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) - a principal instância institucionalizada dos BRICS. O banco foi criado com o propósito de mobilizar recursos para infraestrutura e projetos de desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento (NDB, s.d.). Apesar de disporem de uma instituição a seu favor, os BRICS não coordenam projetos de financiamento ao combate à fome via NDB, o que evidencia uma lacuna significativa na utilização de recursos disponíveis para enfrentar uma das questões mais urgentes nesses países. A falta de iniciativas direcionadas para a segurança alimentar e a subnutrição, que afetam milhões de pessoas, reflete uma falha na implementação prática do mandato do banco e demonstra uma necessidade crítica de alinhar suas prioridades de investimento com os desafios humanos fundamentais.

A seguir, analisamos o cenário da insegurança alimentar a partir do BRICS, com especial atenção para os casos da China, Etiópia e Índia, e elaboramos algumas recomendações.

O combate à fome nos países BRICS: os casos da China, Etiópia e Índia

1. China

Entre todos os países do BRICS, a China provavelmente tem o perfil mais peculiar no que diz respeito à segurança alimentar. De acordo com estudo realizado pela FAO, a China, que ocupa a posição de uma das maiores potências agrícolas no mundo, possui cerca de 80% de sua produção nacional oriunda da agricultura familiar (FAO, 2021).

Historicamente, a China sofreu severos episódios de fome, especialmente devido a problemas estruturais relativos à transição do status de um país majoritariamente agrário para cada vez mais urbano, com a conversão de terras aráveis para a industrialização e seus impactos nas condições produtivas da China, o que ampliou a necessidade de reformas (Bispo; Cechin; Martins, 2021).

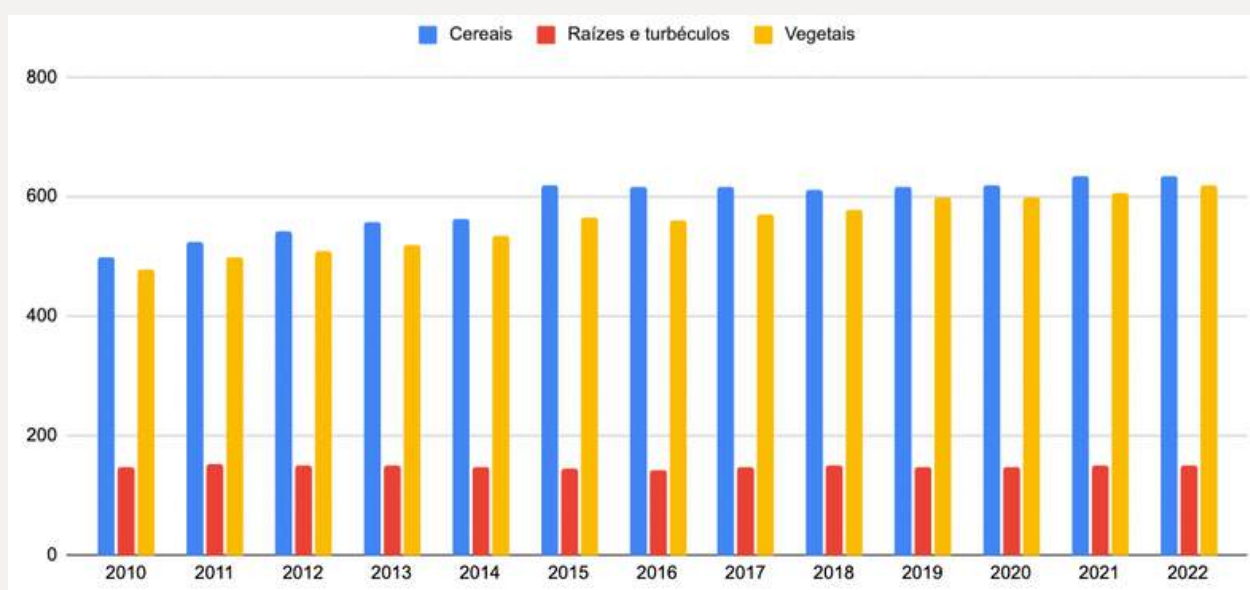
Estatísticas apontam que, no território chinês, até o final do império em 1911, houve mais de 1,8 mil ocorrências de fomes crônicas na China. Praticamente, registra-se a ocorrência de uma fome crônica por ano durante toda a existência do império chinês (Belik, 2019). Tal drama não foi extinguido ao fim do Império: entre 1911 e 1949, período relativo à república chinesa, guerras e invasões à China acarretaram em fome, que foi parte de todo o processo histórico chinês moderno até os dias atuais – muito devido à falta de disponibilidade de alimentos, o que afetou a capacidade de produção e levou à importação para garantir oferta. A partir do processo revolucionário chinês, a escassez de oferta se manteve em razão de decisões tomadas na política agrícola e na condução da economia. Este episódio da China é conhecido como o “Grande salto para frente” (1958-1962), em que milhões de pessoas foram deslocadas para as áreas urbanas, gerando desestruturação da produção e escassez de produtos, o que levou a mais uma fome crônica em território chinês (Belik, 2019).

É ainda importante considerar o papel das relações coloniais na história da China. Ainda que a China não tenha sido oficialmente colonizada, ao longo do século XX o país sofreu uma série de intervenções e influências das principais potências imperialistas à época, a exemplo do Reino Unido na concessão de Hong Kong após a Primeira Guerra do Ópio (1839-1842), do Japão na ocupa-

-ção da Manchúria (1931-1945) e dos Estados Unidos, tendo em vista as concessões de Xangai e outras cidades portuárias. A relação da China com o Japão é especialmente importante quando se trata da fome, devido ao fato de que a Guerra Sino-Japonesa de 1937 levou a danos irreparáveis, acarretando a morte de cerca de meio milhão de pessoas ao agravar a situação da fome no que se refere apenas à região do Rio Amarelo (Vaz-Pinto, p. 172, 2014).

Faz-se importante pensar como a China, um país historicamente marcado pela fome, foi capaz de “virar o jogo”: em 2017, a agricultura chinesa – que emprega cerca de um terço da mão de obra no país – superou um valor de US\$ 865 bilhões, consolidando-a como responsável por um quarto de toda a comida produzida no mundo. Estima-se que até 2023, a China deverá possuir cerca de 65% das reservas mundiais de milho e 53% do trigo, o que representa boa parte de sua capacidade de estoque. Ademais, é o único país que poderia resistir a uma crise global de alimentos, sendo um dos principais atores das cadeias logísticas internacionais de abastecimento neste setor (Diálogo Américas, 2022). No que diz respeito a sua produção anual de cereais, tubérculos e vegetais, o que se pode observar é uma constância da escala produtiva num período de 12 anos (2010-2022), em que houve um aumento especialmente da produção de cereais e vegetais a partir de 2015.

Gráfico 4: Produção anual de cereais, raízes e tubérculos e vegetais na China 2010-2022 (em milhões de toneladas)



Fonte: Elaboração própria a partir de FAO, 2024.

Na China, as reformas estruturais de 1970 – a modernização da economia sem perda da centralidade do sistema político, por exemplo (Leão, 2012) – favoreceram a participação da agricultura no PIB, alcançando cerca de 30% no início da década de 1980 (Contini; Lopes; Monte, 2027) , até a ascensão da indústria manufatureira e da indústria de serviços, o que provocou sua redução aos 19% em 1995. O Norte do país, região que acolhe a capital Beijing, é onde se concentra cerca de 65% da produção agrícola e no Nordeste é onde se encontram as plantações mecanizadas. Em 2012, a produção anual de grãos na China alcançou quase 600 milhões de toneladas e ao país foi atribuído o status de maior produtor de alimentos do mundo. Nos últimos anos, o empenho por parte do governo chinês em torno da segurança alimentar de sua massiva população tem produzido resultados no que diz respeito à erradicação da pobreza extrema: pelos padrões do Banco Mundial, a China responde por mais de 70% da redução da população em pobreza no mundo (Correio Braziliense, 2021). Ao mesmo tempo, o país tem garantido alimento para uma vasta parte de sua população: entre 2000-2011, houve uma redução no percentual de pessoas subnutridas no país de 10,10% a 2,5% (FAO, 2024). Entende-se aqui, portanto, que a fome e a pobreza são temas indissociáveis.

À medida que o aumento da pobreza pode gerar altos índices de fome, muitas vezes o combate à pobreza acaba por se tornar também o combate à fome. Por outro lado, o combate à fome permite que haja condições básicas para a busca da realização de outras capacidades humanas e de vida em comunidade, abrindo portas de saída da pobreza. É a partir desta preocupação que mais recentemente foi proposta a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, que, anunciada pela presidência do Brasil no âmbito do G20, visa solidificar os esforços coletivos em torno das duas problemáticas (ver artigo de Guimarães, Rocha de Siqueira e Rodrigues neste dossiê). Ainda assim, convém ressaltar que apesar da complexa interconexão entre fome e pobreza, isso não faz delas sinônimos. A fome é uma manifestação mais específica e extrema da pobreza, relacionada diretamente à insuficiência alimentar, enquanto a pobreza abrange uma gama mais ampla de carências básicas. Os problemas exigem abordagens distintas: o combate à pobreza pode envolver medidas como a melhoria da distribuição de renda e acesso a serviços básicos, enquanto a luta contra a fome pode exigir intervenções diretas de distribuição de alimentos ou programas específicos de assistência nutricional (Monteiro, 2003)

É interessante também considerar o potencial da agricultura familiar na produção de alimentos na China, o que levanta reflexões acerca da possibilidade de se pensar tal modelo diante de outras realidades, como a brasileira.

2. Etiópia

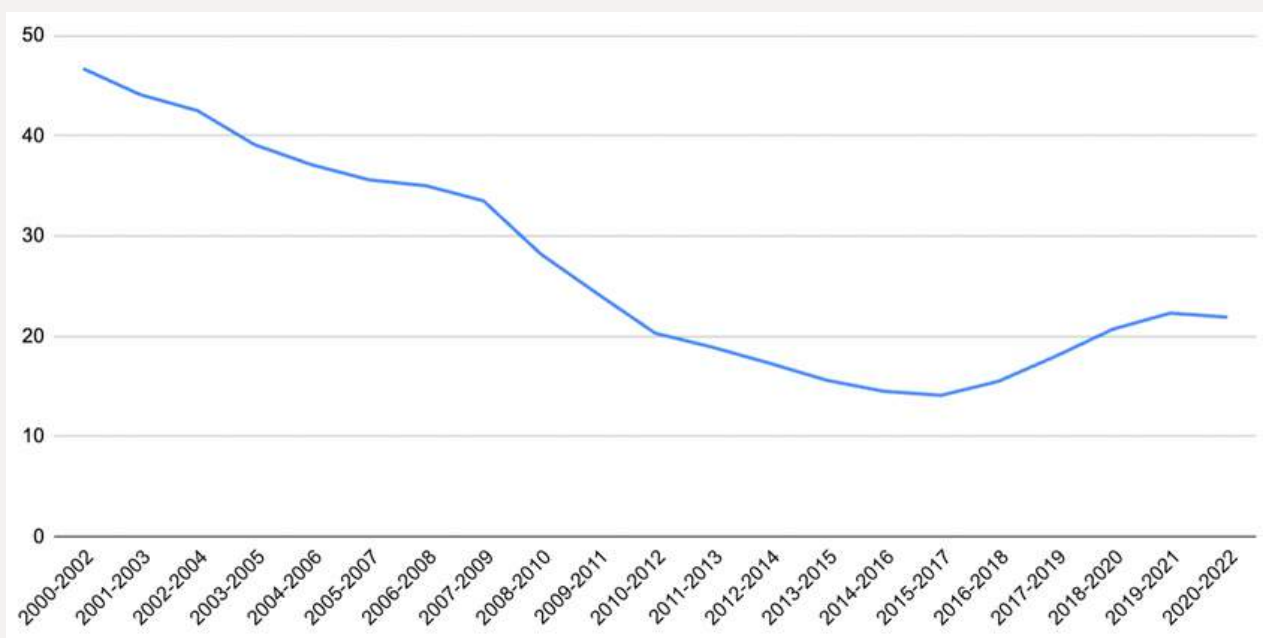
Uma das reportagens televisivas mais famosas do final do século XX é atribuída ao canal de notícias BBC, onde Michael Buerk transmitiu, em outubro de 1984, imagens do norte da Etiópia, trazendo para a atenção do Ocidente o cenário de fome presente no país (BBC, 2014; Franks, 2014; Vestal, 1985). Na ocasião, governos de Estados do Ocidente, em especial os Estados Unidos, promoveram um alívio alimentar emergencial e o concerto musical Live Aid em Londres e Filadélfia foi organizado para arrecadar fundos destinados ao país (Sanderson, 2024). Já em 1985, 10 meses após o início dos esforços emergenciais, a situação tinha melhorado de forma extensiva e “(...) a maioria das vítimas da fome na Etiópia estava recebendo pelo menos algum alimento” (Vestal, 1985, p.7. Tradução nossa). Já em 1986, foi reportado pelo Governo dos Estados Unidos que a situação de fome em massa desde 1984 tinha terminado graças aos esforços de agências internacionais e voluntárias (Vestal, 1985). Entretanto, apesar de todos os esforços e avanços brevemente descritos, o cenário na Etiópia segue crítico até os dias atuais.

Atualmente, em 2024, a Etiópia se encontra em um estado de insegurança alimentar aguda, em uma das mais severas crises alimentares do mundo, causada por diversos desafios (Food Security Information Network, 2024). Em 2023, mais de 4 milhões de crianças com menos de 5 anos estavam em situação de desnutrição aguda e 1 milhão de mulheres grávidas e em fase de amamentação se encontravam na mesma situação (Food Security Information Network, 2024). De forma geral, a crise alimentar no país está entre as dez maiores crises alimentares em termos de indivíduos enfrentando os altos níveis de insegurança alimentar, sendo, também, uma crise prolongada e multidimensional (Food Security Information Network, 2024).

Adicionalmente, entre agosto e setembro de 2023, 19.7 milhões de indivíduos, ou 17% do total da população, sofria de insegurança alimentar aguda (Food Security Information Network, 2024). No Global Hunger Index (2023), o país ocupou a 101ª posição dentre 125 países, estando atrás de

todos os países pertencentes ao BRICS, com exceção da Índia (Global Hunger Index, 2023a; Global Hunger Index, 2023b). Assim, como se pode verificar no gráfico abaixo, apesar de uma queda nos níveis de pessoas subnutridas, que entre 2000-2002 atingiu o número de 32.2 milhões – isto é, 46,70% da população –, ainda assim, o período de 2020-2022 foi marcado por um número de 26.4 milhões de pessoas em situação de subnutrição – ou 21.90% da população.

Gráfico 5: Etiópia - Prevalência de subnutrição (% da população) (média de 3 anos)



Fonte: Elaboração própria a partir de FAO, 2024.

O cenário do país é extremamente complexo. A região rural do país, por exemplo, é particularmente sensível a mudanças climáticas e os padrões de insegurança alimentar estão ligados aos níveis de chuva que ocorrem (Mohamed, 2017). Como consequência, períodos de secas recorrentes afetam não só a produtividade agrícola, como contribuem para problemas sociais e econômicos já existentes. Mohamed (2017) destaca como “[a]tualmente, há um consenso crescente de que os problemas de insegurança alimentar e pobreza estão intimamente relacionados no contexto etíope.” (p.88, *tradução nossa*).

A história do país também é marcada pela relação entre momentos de instabilidade política e fome: em 1974, o Imperador Haile Selassie foi deposto principalmente por ignorar o cenário de fome que o país enfrentava, com 200 mil pessoas mortas em apenas dois anos (Médecins Sans Frontières, 2005). O que se sucedeu foram anos de turbulência revolucionária até o momento em que o Coronel Mengistu Haile Mariam, líder do Comitê de Coordenação das Forças Armadas, Polícia e Exército Territorial (DERG), assumiu o cargo e levou ao poder a junta militar comunista, destituída, por sua vez, em 1999 (Médecins Sans Frontières, 2005; Jeffrey, 2016).

Desde 2020, a guerra interna no país entre diferentes grupos étnicos deixou pelo menos 900 mil pessoas em situação de fome, sendo um dos conflitos mais brutais atualmente (Gallas, 2022). No país, que possui um sistema de governo federativo – ou um federalismo étnico em alguns casos –, as dez regiões que o formam são controladas por diferentes grupos étnicos, e a região do Tigré é palco do conflito atual e de campanhas de limpeza étnica (Human Rights Watch, 2023; Gallas, 2022).

Todavia, deve-se destacar também as políticas conduzidas pelo governo da Etiópia. Em 2024, foi aprovado pelo governo um plano quinquenal para garantir a segurança dos alimentos, sendo destacado o investimento do governo na segurança alimentar (BRICS, 2024). O governo brasileiro, nesse sentido, também anunciou em 2024 a doação de alimentos e purificadores de água visando apoiar os refugiados no país, principalmente na região de Gambela (ACNUR, 2024). Os 65 purificadores de água doados se juntam, também, as 18 toneladas de alimentos que também foram doados pelo Brasil (ACNUR, 2024). Destaca-se também a participação do presidente Lula na 37ª Cúpula da União Africana, visando, também, garantir apoio dos países presentes na Cúpula para a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza (Brasil de Fato, 2024). Na ocasião, o presidente destacou a necessidade de “redobrar os esforços para alcançar a meta de acabar com a fome no mundo até 2030” (Verdélío, 2023).

Por fim, destaca-se também a importância do setor da agricultura para a economia da Etiópia, que em 2020 contribuiu para 34.5% do PIB (FAO, s.d). No entanto, por mais que os pequenos agricultores sejam responsáveis por 95% da produção agrícola e 85% do total de empregos, o setor ainda é altamente vulnerável a mudanças climáticas, como vimos, especialmente as

secas (FAO, s.d). Porém, mesmo com uma capacidade adaptativa relativamente baixa, a Etiópia busca fazer progressos em seus planos e projetos nacionais de desenvolvimento agrícola, visto que esse setor é o principal sustento de sua economia, (FAO, s.da; FAO, s.db).

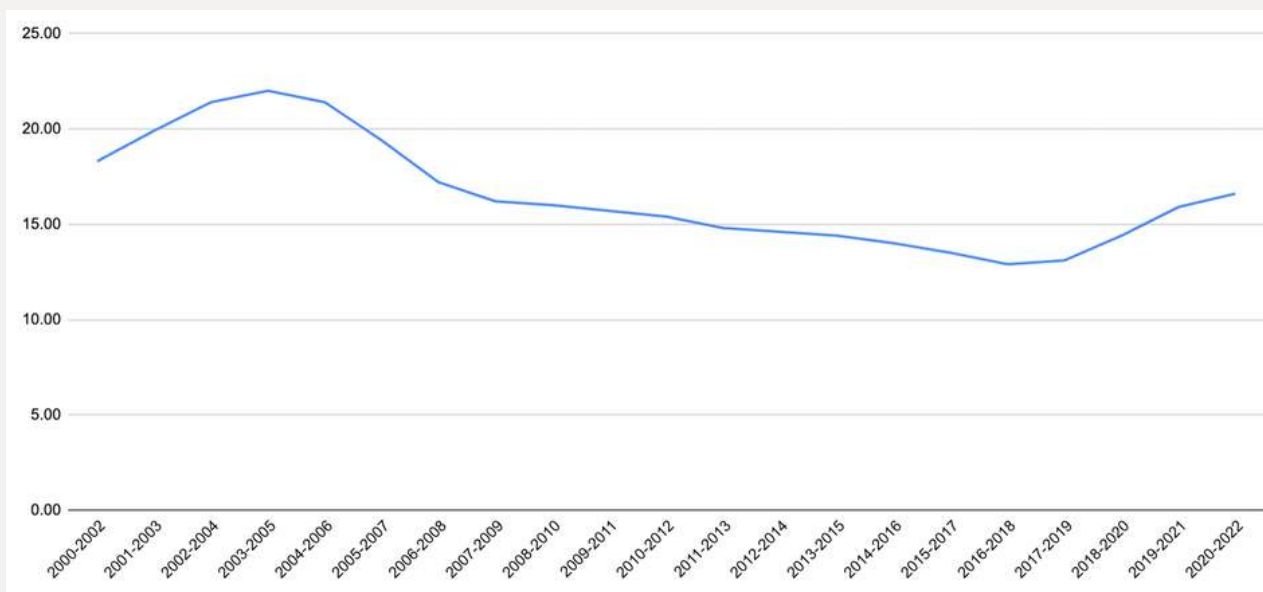
Em conclusão, a problemática da fome e da insegurança alimentar não é recente na Etiópia, tendo como causas importantes não só os períodos de instabilidade política no país, como também a vulnerabilidade frente às mudanças climáticas e aos períodos de seca. Assim, por mais que ao longo dos anos o país tenha reduzido o índice de subnutrição de sua população, 26.4 milhões permanecem nesse cenário. As políticas conduzidas pelo governo e as ajudas promovidas, assim como exposto no caso brasileiro, por exemplo, fornecem contribuições importantes para solucionar e contribuir com o combate à fome e a insegurança alimentar.

3. Índia

Em 2022, segundo dados da FAO (2023), a Índia foi a principal produtora mundial de banana e feijão. No mesmo ano, o país figurou como o segunda maior produtor de milho, cana-de-açúcar, arroz, laranja, batata, tomate e trigo. Além disso, o país foi também o terceiro maior produtor de cereais do mundo. Concomitantemente a isso, o país tem registrado um PIB em constante aumento e um consumo per capita crescente. Ainda assim, a Índia é lar de 1/4 das pessoas subnutridas do mundo (WFP, 2024).

É bem verdade que avanços puderam ser observados no combate à fome no país, principalmente entre 2003-2005, quando 22% da população se encontrava em situação de subnutrição, até os anos de 2016-2018, quando a taxa de desnutrição era de aproximadamente 12%. Em 15 anos, o país conseguiu diminuir sua taxa de desnutrição em 10% – um marco a ser comemorado. Entretanto, nos anos seguintes, verificou-se uma piora na taxa, que recentemente atingiu 16,6%, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 6: Índia - Prevalência de subnutrição (% da população) (média de 3 anos)



Fonte: Elaboração própria a partir de FAO, 2024.

Como consequência desse cenário, houve uma piora na performance do país no Global Hunger Index (2023), no qual a Índia ocupou a 111ª posição em um ranking de 125 países. O país havia sido classificado na 107ª posição em 2022, na 101ª em 2021 e na 94ª em 2020 – em quatro anos, o país caiu mais de 17 posições. A Índia fica atrás de todos os países do BRICS no combate à fome - China (entre 1ª e 20ª)⁴, Emirados Árabes Unidos (entre 1ª e 20ª), Rússia (26ª), Brasil (32ª), Arábia Saudita (37ª), Irã (41ª), África do Sul (58ª) e Etiópia (101ª) (Global Hunger Index, 2023).

Uma das principais razões para isso é a pobreza, que afeta a maior parte da população indiana. Isto em um país que, apesar de ter registrado um crescimento de 7,6% no PIB em 2023 (World Bank, 2024), enfrenta desafios significativos de desenvolvimento. Em um contexto onde mais de 180 milhões de pessoas vivem com menos de US\$ 2,15 por dia (World Bank, 2024), muitas desigualdades estruturais sociais - como as baseadas no sistema de castas - e de gênero tornam a população pobre vulnerável à volatilidade do mercado em itens essenciais, tanto alimentares quanto não alimentares, como saúde e

4. Os 20 países com pontuações no GHI de 2023 inferiores a 5 não recebem classificações individuais, mas são coletivamente classificados entre 1 e 20. As diferenças entre suas pontuações são mínimas (Global Hunger Index, 2023).

educação (Sidique, 2023). Essa situação reduz os orçamentos destinados à alimentação e agrava a fome na Índia.

Como já evidenciado, o problema na Índia não é produção, mas como Sidique (2023) aponta, o sistema de entrega e distribuição de alimentos do país é disfuncional, o que contribui para o desperdício de 40% dos alimentos no país. Singh (2016) destaca que entre as principais causas da perda de alimentos estão a falta de equipamentos e maquinários adequados nas fazendas e a ausência de refrigeração apropriada para mercadorias perecíveis, tanto no armazenamento, quanto no transporte. Esse cenário resulta em aumento nos preços e, conseqüentemente, exacerba o elevado número de pessoas famintas e desnutridas.

Em conclusão, embora a Índia tenha alcançado avanços significativos na produção agrícola, tornando-se uma das principais produtoras mundiais de vários alimentos, o país ainda enfrenta desafios severos na erradicação da fome e da subnutrição. A melhora observada nas taxas de desnutrição entre 2003 e 2018 foi um marco importante, mas os recentes retrocessos demonstram que a segurança alimentar continua sendo uma preocupação crítica. A pobreza persistente, a desigualdade e a falta de infraestrutura adequada contribuem significativamente para a insegurança alimentar no país, fazendo deste um problema urgente para o país.

Recomendações

Para enfrentar de maneira eficaz os desafios relacionados à fome e à insegurança alimentar nos países BRICS, são necessárias ações estratégicas e multifacetadas. As seguintes recomendações podem ajudar a mitigar esses problemas:

1. Melhoria da Infraestrutura Agrícola e de Armazenamento: faz-se fundamental que a Índia amplie a infraestrutura de armazenamento com sistemas de refrigeração adequados para preservar mercadorias perecíveis, reduzindo assim o desperdício de alimentos. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma cadeia de suprimentos integrada e eficiente que minimize as perdas durante o transporte e o armazenamento é imprescindível;

2. Iniciativas de cooperação intra-BRICS: Torna-se urgente que os países BRICS trabalhem de forma coordenada para a mitigação da fome. No caso etíope, é importante que países como China, Brasil e Índia fortaleçam cooperação técnica com o país africano, com o objetivo de potencializar a produção de alimentos no país. Além disso, como país membro da Iniciativa Cinturão e Rota, é essencial que a China fortaleça investimentos em infraestrutura agrícola na Etiópia, visando também à melhoria na produção de alimentos, e a uma possível diminuição da fome;

3. Criação de Fundos de Emergência para Crises Alimentares: em consonância com o NBD, é crucial que os países BRICS estabeleçam fundos de emergência que possam ser mobilizados rapidamente em resposta a crises alimentares, desastres naturais ou outras situações que possam agravar a subnutrição. Esses fundos podem ser usados para fornecer assistência imediata e apoiar a recuperação a longo prazo;

4. Fortalecimento das Redes de Proteção Social: Para além de iniciativas voltadas diretamente à questão de produção e distribuição de alimentos, é fundamental que os países BRICS afetados pela fome expandam e fortaleçam seus programas de proteção social, como o estabelecimento de renda básica universal, para garantir que as famílias mais vulneráveis tenham acesso a recursos financeiros para comprar alimentos. Esses programas podem ser uma linha de defesa crucial contra a fome e a subnutrição.

Além disso, o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) pode desempenhar um papel crucial na mitigação da subnutrição nos países BRICS, através de

1. Apoio a Iniciativas de Sustentabilidade e Tecnologias Verdes: faz-se necessário que o banco invista em projetos que promovam práticas agrícolas sustentáveis e tecnologias verdes. Isso inclui o financiamento de iniciativas de agricultura de precisão, sistemas de energia renovável para áreas rurais e projetos de conservação de recursos hídricos, que podem aumentar a produtividade agrícola de maneira sustentável.

2. Fortalecimento da Agricultura Familiar: O NDB pode coordenar, junto aos países dos BRICS, programas de microcrédito específicos para agricultores familiares, permitindo-lhes investir em tecnologias e práticas agrícolas sustentáveis que aumentem a produtividade e a resiliência às mudanças climáticas.

a. É possível também pensar parcerias entre institutos e universidades dos países do agrupamento, não apenas para uma maior integração entre essas instituições e os agricultores familiares, mas também para capacitação técnica e coordenada.

b. Por fim, outra resolução possível para a ampliação da participação da agricultura familiar na produção e distribuição dos alimentos no Brasil e outros países BRICS, é a integração com programas de segurança alimentar, garantindo a distribuição de alimentos para escolas, hospitais e outros serviços públicos.

Referências bibliográficas

ACNUR. Brasil fornece 18 toneladas em doação de alimentos e purificadores de água ao ACNUR para milhares de refugiados afetados pela insegurança alimentar na Etiópia. **Alto Comissariado nas Nações Unidas para Refugiados**, 17 de fevereiro de 2024. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2024/02/17/brasil-fornece-18-toneladas-em-doacao-de-alimentos-e-purificadores-de-agua-ao-acnur-para-milhares-de-refugiados-afetados-pela-inseguranca-alimentar-na-etiofia/>. Acesso em 20 de julho de 2024.

BBC. Ethiopia: The famine report that shocked the world. **BBC**, 22 de outubro de 2014. Disponível em <https://www.bbc.com/news/av/magazine-29691158>. Acesso em 18 de julho de 2024.

BELIK, Walter. **Segurança Alimentar e Nutricional na China**: aspectos históricos e atuais desafios. In: LIMA, Marcos Costa; OLIVEIRA, Eduardo Matos. *Estrangeirização de Terras e Segurança Alimentar e Nutricional: Brasil e China em perspectiva*. Recife: FASA, 2019.

BRASIL DE FATO. Na Etiópia, Lula discute aumento do comércio, segurança alimentar e participa da Cúpula da União Africana. **Brasil de Fato**, 15 de fevereiro de 2024. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2024/02/15/na-etioopia-lula-discute-aumento-do-comercio-seguranca-alimentar-e-participa-da-cupula-da-uniao-africana>. Acesso em 20 de julho de 2024.

BISPO, Scarlett Queen Almeida; MARTINS, Michelle Márcia Viana; CECHIN, Alicia. **Evolução da agricultura chinesa**: da fome às reformas de desenvolvimento do setor. Ipea, 2021.

BRICS. BRICS Foreign Affairs Ministers' Meeting. **BRIC**, 2008. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/080516-foreign.html>. Acesso em 18 de julho de 2024.

BRICS. **BRIC's Joint Statement on Global Food Security**: Yekaterinburg, June 16, 2009. University of Toronto, s.d. Disponível em <http://www.brics.utoronto.ca/docs/090616-food-security.html>. Acesso em 18 de julho de 2024.

BRICS. Etiópia aprovou um plano para garantir a segurança alimentar. **BRICS**, 27 maio de 2024. Disponível em <https://tvbrics.com/pt/news/eti-pia-aprovou-um-plano-para-garantir-a-seguran-a-alimentar/>. Acesso em 20 de julho de 2024.

BRICS. Johannesburg II Declaration. BRICS and Africa: Partnership for Mutually Accelerated Growth, Sustainable Development and Inclusive Multilateralism. **XV BRICS Summit**, 2023. Disponível em <http://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf>. Acesso em 18 de julho de 2023.

CONTINI, Elisio; LOPES, Daniela Biaggioni; MONTE, Damares de Castro. China: Nova potência também no agronegócio. **Revista de Política Agrícola**, v. 26, n. 3, p. 107-123, 2017.

Erradicação da pobreza: como a China conseguiu? **Correio Braziliense**, 05 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.correiobrasiliense.com.br/opiniaio/2021/05/4921996-artigo---erradicacao-da-pobreza-como-a-china-conseguiu.html>>. Acesso em 18 de julho de 2024.

FAO. FAOSTAT. **FAO**, 2024. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#home>. Acesso em 18 de julho de 2024.

FAO. FAO in Ethiopia: Ethiopia at a glance. **FAO**, s.da. Disponível em <https://www.fao.org/ethiopia/fao-in-ethiopia/ethiopia-at-a-glance/en/>. Acesso em 20 de julho de 2024.

FAO. Production: Crops and livestock products. **FAO**, 2023. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>. Acesso em 18 de julho de 2024.

FAO. Scaling up Climate Ambition on Land Use and Agriculture through Nationally Determined Contributions and National Adaptation Plans (SCALA). **FAO**, s.db. Disponível em <https://www.fao.org/in-action/scala/countries/ethiopia/en>. Acesso em 20 de julho de 2024.

FAO. The State of Food Insecurity in the World: Economic crises – impacts and lessons learned. **FAO**, 2009. Disponível em <https://www.fao.org/4/i0876e/i0876e.pdf>. Acesso em 18 de julho de 2024.

FOOD SECURITY INFORMATION NETWORK. 2024 Global Report on Food Crises: Joint analysis for better decisions. **Food Security Information Network**, 2024. Disponível em <https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC2024-full.pdf>. Acesso em 18 de julho de 2024.

FRANKS, Suzanne. Ethiopian famine: how landmark BBC report influenced modern coverage. **The Guardian**, 22 outubro de 2014. Disponível em <https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/oct/22/ethiopian-famine-report-influence-modern-coverage>. Acesso em 18 de julho de 2024.

GALLAS, Daniel. Além da Guerra na Ucrânia: 7 conflitos sangrentos que ocorrem hoje no mundo. **BBC**, 14 março 2022. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60690640>. Acesso em 20 de julho de 2024.

GLOBAL HUNGER INDEX. Índia. **GHI**, 2023. Disponível em: <https://www.globalhungerindex.org/india.html>. Acesso em 19 de julho de 2024.

GLOBAL HUNGER INDEX. Etiópia. **GHI**, 2023a. Disponível em: <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2023/Ethiopia.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2024.

GLOBAL HUNGER INDEX. Global Hunger Index 2023: The power of Youth in shaping food systems. **GHI**, 2023b. Disponível em <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2023.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2024.

HUMAN RIGHTS WATCH. Ethiopia: Ethnic Cleansing Persists Under Tigray Truce. **Human Rights Watch**, 01 junho 2023. Disponível em <https://www.hrw.org/news/2023/06/01/ethiopia-ethnic-cleansing-persists-under-tigray-truce>. Acesso em 20 de julho de 2024.

JEFFREY, James. O Passado Comunista da Etiópia. **DW**, 12 dez. 2016. Disponível em <https://www.dw.com/pt-002/o-passado-comunista-da-eti%C3%B3pia/g-36705375>. Acesso em 20 de julho de 2024.

LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira. **A economia política da transição chinesa no último quartel do século XX**. 2012.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. Famine and Forced Relocations in Ethiopia (1984-1986). **Médecins Sans Frontières**, 2005. Disponível em <https://www.msf.org/sites/default/files/2019-04/MSF%20Speaking%20Out%20Ethiopia%201984-1986.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2024.

MOHAMED, Abduselam Abdulahi. Food Security Situation in Ethiopia: A Review Study. **International Journal of Health Economics and Policy**. Vol. 2, No. 3, 2017, pp. 86-96. doi: 10.11648/j.hep.20170203.11.

MONTEIRO, Carlos Augusto. Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica. **Saúde e sociedade**, v. 12, p. 7-11, 2003.

NDB. About NDB. **NDB**, s.d. Disponível em: <https://www.ndb.int/about-ndb/>. Acesso em 21 de julho de 2024.

O'NEILL, Jim. Building Better Global Economic BRICs. Global Economics Paper No: 66. **Goldman Sachs**, 30 de novembro de 2001. Disponível em: <https://www.goldmansachs.com/intelligence/archive/building-better.html>. Acesso em 18 de julho de 2024.

OUR WORLD IN DATA. Unemployment rate. **Our World in Data**, 2024. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/unemployment-rate?country=~ZAF>. Acesso em 20 de julho de 2024.

PELCASTRE, Julieta. China garante sua segurança alimentar em detrimento de outros países. **Diálogo Américas**, 20 de outubro de 2022. Disponível em: <https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/china-garante-sua-seguranca-alimentar-em-detrimento-de-outros-paises/>. Acesso em 18 de julho de 2024.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. BRICS: surgimento e evolução. IN: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2013.

VAZ-PINTO, Raquel. A Guerra Sino-Japonesa e o fim da República da China. **Relações Internacionais**, n. 48, p. 171-174.

VERDÉLIO, Andreia. Brasil recebe presidência do G20 e propõe força-tarefa contra fome. **Brasil de Fato**, 10 de setembro de 2023. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2023/09/10/brasil-recebe-presidencia-do-g20-e-propoe-forca-tarefa-contrafome>. Acesso em 20 de julho de 2024.

VESTAL, Theodore M. Famine in Ethiopia: Crisis of Many Dimensions. **Africa Today**, Vol. 32, No. 4, Food, Famine and Development (4th Qtr., 1985), pp. 7-28. Indiana University Press.

SANDERSON, Sertan. Hunger crisis in Ethiopia threatens to eclipse prior famines. **DW**, 02 fevereiro de 2024. Disponível em <https://www.dw.com/en/ethiopias-hunger-crisis-threatens-to-eclipse-prior-disasters/a-68156085>. Acesso em 18 de julho de 2024.

SIDIQUE, Ubaid. Stuffed Granaries and Empty Stomachs: Hunger in India. **LSE**, 27 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/southasia/2023/02/27/stuffed-granaries-and-empty-stomachs-hunger-in-india/>. Acesso em 19 de julho de 2024.

SINGH, K. K. Food loss and waste: scenario of India. In: MEYBECK, Alexandre; REDFERN, Suzanne (Org.). Knowledge and Information for Sustainable Food Systems. Roma: **FAO**, 2016. Disponível em: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/report_from_the_fao_unep_sustainable_food_systems_workshop_knowledge_and_information_for_sustainable_food_systems.pdf#page=137. Acesso em 19 de julho de 2024.

WFP. India. **WFP**, 2024. Disponível em: <https://www.wfp.org/countries/india>. Acesso em 19 de julho de 2024.

WORLD BANK. GDP growth (annual %). **World Bank**, 2024a. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?most_recent_value_desc=true. Acesso em 19 de julho de 2024.

WORLD BANK. World Bank Poverty and Inequality Platform. **World Bank**, 2024b. Disponível em: <https://pip.worldbank.org/country-profiles/IND>. Acesso em 19 de julho de 2024.

COOPERAÇÃO SUL-SUL E INSEGURANÇA ALIMENTAR

Érico Azera Gonçalves da Rocha

Raíssa Cristina Caliano da Silva

Beatriz Fernandes Lira Cavalcante

Renan Guimarães Canellas de Oliveira

Débora Rodrigues do Amaral e Silva

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul (CSS), a partir do Documento de Nairobi (2010), a CSS pode ser definida como um esforço para o desenvolvimento que abarca “[c]ompartilhamento de conhecimentos e experiências, treinamentos, transferência de tecnologia e cooperação monetária” (tradução nossa, p. 3). A convergência de prioridades no processo de desenvolvimento aproxima os países do Sul Global na medida em que compartilham desafios similares. A insegurança alimentar e nutricional (ISAN), como objeto de estudo, surge como desafio não-exclusivo mas particularmente grave em países do Sul global, que encontram na CSS, então, uma alternativa mais alinhada para atingir objetivos nacionais e regionais sobre a mitigação da insegurança alimentar.

Tratamos aqui de iniciativas atuais para fomentar o debate nacional e internacional em torno de melhores práticas focadas na segurança alimentar. Segundo a FAO (2023), a maior parte das regiões no Sul global estão longe do seu nível nutricional esperado, e assim, o estudo coloca os países do Sul global, portanto, em evidência no que tange à insegurança alimentar. No anúncio da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza pela presidência do Brasil no G20, em 2024, vimos discutir o fomento a políticas públicas internacionais em torno do combate à insegurança alimentar, evidenciando a importância da CSS nessa agenda.

A Cooperação Sul-Sul: uma alternativa para o Sul?

Como Milani (2012) coloca, a partir da aceleração do processo de globalização, o mundo passou a ver uma “crise do desenvolvimento” - muito resultado da integração desigual de indivíduos e classes na sociedade nacional, bem como das “desigualdades entre as nações no sistema internacional” (p. 11). Para além desses fatores, Milani aponta, também, que

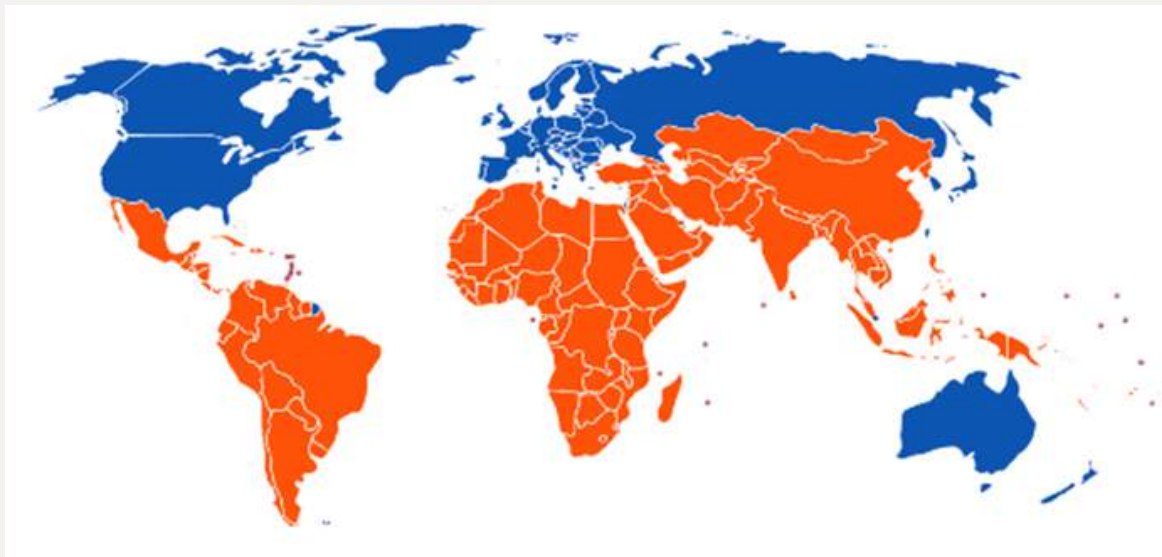
essa crise é decorrente do “não cumprimento do que a Cooperação Norte-Sul (CNS) havia prometido aos seus beneficiários em todo o mundo” (Milani, 2012, p. 11). Nesse contexto, a crise para a qual Milani aponta não é essencialmente “do desenvolvimento”, mas sim de uma forma particular de cooperação para o desenvolvimento: a norte-sul.

Dessa forma, a Cooperação Sul-Sul (CSS) aparece como uma alternativa à forma tradicional de CNS. Como Leite (2012, p. 39) define, a CSS diz respeito, de forma ampla, a “qualquer relação cooperativa envolvendo atores governamentais e não governamentais baseados em dois ou mais países do chamado ‘Sul Global’.

Box 3: Sul global

“Sul global” é uma categorização sócioeconômica que distingue países em posição de fragilidade econômica quando comparado às potências capitalistas ocidentais “já consolidadas”. A análise e categorização desses países é operada com base em métricas como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, formalizando uma proxy-guia para dados quantificáveis sobre esses países (MRE, 2024), abarcando também classificações quanto ao histórico de regimes políticos, como a dominância dos antigos colonizadores em relação ao Sul. Além disso, o Sul global também é percebido como um espaço de alianças transregionais e multilaterais, historicamente ligado aos não-alinhados e à Conferência de Bandung (1955). Essas alianças buscam afirmar a autonomia política e econômica das nações anteriormente colonizadas ou periféricas, desafiando hegemonias globais ao institucionalizar sua participação política em fóruns multilaterais (MRE, 2024). Ademais, o conceito evoluiu como um espaço de resistência contra práticas de dominação que, adaptadas à época moderna, tendem a carregar heranças da colonialidade (Boorgaard e Noreen, 2021). Desse modo, o termo “Sul global” se configura como um termo multifacetado que abarca um processo de integração e solidariedade entre países com problemas socioambientais e políticos semelhantes, adotando um viés crítico e inclusivo à forma de realizar cooperação (Boorgaard e Noreen, 2021; MRE, 2024).

Figura 7: Representação do Norte (azul) e do Sul global (laranja)



Fonte: UNCTAD apud. Maciel, 2023

As principais modalidades da CSS incluem, por exemplo, o intercâmbio de políticas e conhecimentos entre países do Sul, comércio e investimentos Sul-Sul, cooperação científica e tecnológica. De modo geral, CSS pode ser entendida como uma modalidade da CID que, diferentemente da forma tradicional de CSN, não é motivada por interesses diplomáticos e econômicos, mas sim motivada por ganhos mútuos.¹ No entanto, é importante ter em mente que isso não é necessariamente uma regra, mas muito mais uma parte do discurso em torno da modalidade: como aponta Leite (2012, p. 43), mesmo que a CSS seja guiada por princípios de horizontalidade e parceria, “isso não significa que os doadores emergentes não projetem seus próprios interesses de curto ou de longo prazo na cooperação que oferecem”.

Ainda assim, essa forma de cooperação tem ganhado relevância nas últimas décadas devido à sua capacidade de promover soluções adaptadas aos contextos locais, impulsionar a autonomia dos países envolvidos e fortalecer

1. A CSN é geralmente colocada como uma modalidade de CID que tende a produzir ganhos assimétricos em detrimento dos países recipiendários (Leite, 2012).

as relações políticas e econômicas dentro do Sul global. Setores como saúde, agricultura, educação, infraestrutura e tecnologia têm sido áreas-chave de CSS, destacando-se pela sua flexibilidade, adaptabilidade e potencial para promover um desenvolvimento mais inclusivo e equitativo a nível global (Souza, 2014).

A Insegurança Alimentar no Sul global

Segundo a FAO (2022), o principal fator que causa a insegurança alimentar é a pobreza e a desigualdade social. Sendo assim, como visto desde o primeiro artigo deste dossiê, em muitos casos, o problema não é a disponibilidade de alimentos, mas sim a falta de acesso a esses alimentos. Assim, a segurança alimentar e nutricional (SAN), como objeto de política pública, busca assegurar que todas as pessoas tenham acesso a alimentos que atendam às suas necessidades nutricionais, promovendo a saúde e considerando a preservação dos recursos naturais, características culturais, a viabilidade econômica e a equidade social (Burity et al., 2010).

O conceito de segurança alimentar surgiu após a Segunda Guerra Mundial, quando grande parte da Europa estava devastada e incapaz de produzir seus próprios alimentos. O termo, enquanto prioridade na área de políticas públicas para saúde e desenvolvimento, precisa ser visualizado como integrador da produção, distribuição, acesso e qualidade (OMS, 2024), de forma a destacar a necessidade da institucionalização de sistemas alimentícios de distribuição e práticas sustentáveis.

Vale ressaltar, também, a importância em distinguir entre acesso aos alimentos, disponibilidade destes, e a qualidade dos alimentos nos processos de distribuição. Em contrapartida com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), a distribuição e acesso de alimentos, como direito humano inalienável, ainda se mostra afetada por circunstâncias geopolíticas históricas, pois embora os alimentos possam estar disponíveis, determinadas populações precarizadas no Sul global possuem maior dificuldade no acesso a alimentação e nutrição de qualidade, principalmente devido a problemas de distribuição desigual de renda e conflitos, por exemplo (Belik, 2003) (ver artigos sobre BRICS e sobre Gaza neste volume). A comida disponível deve ser

segura para consumo, livre de contaminação, deterioração ou problemas relacionados à validade. A qualidade também implica a possibilidade de consumir os alimentos de maneira digna. Outro elemento vital, claro, é a regularidade: é necessário a garantia do acesso constante à alimentação, pelo menos três vezes ao dia. Populações que recebem alimentos de forma esporádica, como cestas básicas, não são consideradas isentas de risco. Quando indivíduos ou grupos não conseguem garantir o direito à alimentação adequada, os Estados têm a obrigação de assegurar esse direito, especialmente em casos de desastres, naturais ou provocados (Belik, 2003).

O Estado, representando a sociedade, é responsável por garantir a segurança alimentar, um conceito que continua em evolução e discussão. Recentemente, têm-se incorporado os conceitos de soberania e sustentabilidade alimentar. A soberania alimentar (SOBAL - ver artigo introdutório neste dossiê) valoriza a preservação da cultura e dos hábitos alimentares de um país, enquanto a sustentabilidade envolve a preservação do meio ambiente, evitando o uso de agrotóxicos e a produção extensiva em monoculturas.

Monteiro (1995 apud Belik, 2003) destaca que toda fome leva à desnutrição, mas nem toda desnutrição é causada pela falta de energia, especialmente entre crianças. É importante garantir que o consumo de alimentos ocorra de forma digna, assegurando que as pessoas possam se alimentar com cidadania, sem depender de rações, pílulas e outras fórmulas comumente usadas em programas de combate à desnutrição. Os conceitos de pobreza, fome e desnutrição estão, assim, inter-relacionados, mas são distintos (ver também artigo sobre BRICS e fome neste dossiê).

A Cooperação Sul-Sul e o Combate à Insegurança Alimentar

Em consonância com o que já foi discutido, a CSS se apresenta, para além de uma nova opção para a promoção de projetos de infraestrutura e fortalecimento do comércio em países do Sul global, como uma importante parte do combate à insegurança alimentar. Por isso, discutiremos agora como a CSS pode contribuir para o combate à insegurança alimentar, além das instâncias nas quais essa insegurança ocorre. Não pretendemos avaliar os projetos exemplificados a seguir, mas apenas indicar em que práticas se basearam e quais modelos propuseram avançar para o combate à fome.

Uma das estratégias de CSS está no fomento à tecnologia e troca de conhecimento técnico nos processos de agricultura entre Estados do Sul. Um exemplo relacionado a isso é o Fórum de Cooperação China-África, estabelecido em 2000, que, apesar de não ser focado originalmente na temática do combate à fome, passou em 2006 a tratar de agricultura e segurança alimentar. O Fórum propôs o estabelecimento de diversos Centros de Demonstração de Tecnologia Agrícola (ATDCs, do inglês) - centros chineses de transferência de tecnologia agrícola, objetivando o aumento da produtividade agrícola nos países receptores (Lin; Cui, 2024). Em estudo de Lin e Cui (2024) argumentam que os ATDCs aumentaram significativamente a área de colheita, a produção de culturas alimentares, reduziram a dependência do comércio – melhorando assim a taxa de autossuficiência de grãos nos países beneficiários – e também aumentaram a renda nas áreas em questão inseridos. Apesar de ser bem verdade que nem sempre mais produção de alimento significa redução da fome (ver artigo sobre Brasil neste volume), aponta-se que os ATDCs “reduziram com sucesso a frequência com que a escassez de alimentos é considerada o índice de fome mais crítico” (Lin e Cui, p. 2, 2024, tradução nossa).

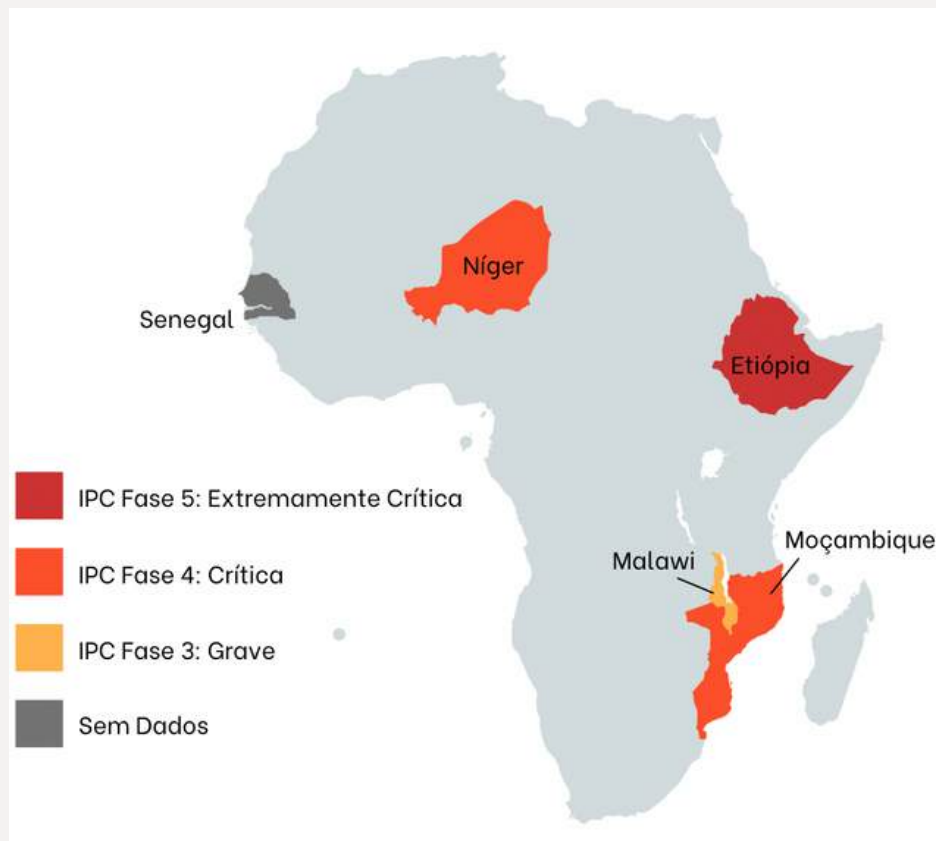
Outro exemplo marcante na CSS no combate à insegurança alimentar é o projeto “Nutrir o Futuro”, fruto da cooperação trilateral entre Brasil, Colômbia e Peru. Alarmados pela situação sulamericana, em que mais de um terço da população residente da América do Sul sofria de insegurança alimentar moderada ou grave (Organização Pan-Americana de Saúde, 2022), o projeto “Nutrir o Futuro” (2020) reforça parcerias entre o Minsalud, Ministério da Saúde Colombiano, Ministerio de la Salud, nacional do Peru, e, no campo brasileiro, o Ministério da Saúde e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE). Na região da América do Sul e Caribe, ainda que tenha apresentado uma queda na insegurança alimentar desde os anos 2000, a má nutrição crônica (stunting) afetou cerca de 11.5% das crianças (FAO, IFAD, PAHO, WFP, 2023). Assim, o projeto visa combater a insegurança alimentar em países em desenvolvimento, adotando práticas destinadas ao público em fase escolar (Montevideo Consensus on Population and Development, 2022).

Como discutido por de Almeida, Póvoas e Araujo neste volume, o cenário doméstico brasileiro foi de muitas vitórias nos anos 1990 e 2000 em relação

ao combate à fome. A expertise nacional foi depois traduzida no estabelecimento de programas de cooperação com outros países em desenvolvimento, fazendo do Brasil um dos principais protagonistas da CSS nesse campo (Marcondes; De Bruyn, 2015). Como afirmam Marcondes e De Bruyn (2015), o discurso brasileiro era marcado por uma ideia de “cooperação horizontal”, uma rejeição das relações hierárquicas (doador-receptor) entre os países parceiros (que em geral é uma característica da CNS), promovendo assim uma cooperação sem condições e interferências. A metodologia, nesse sentido, seria marcada pelo compartilhamento de experiências baseadas nos próprios métodos do Brasil para enfrentar seus próprios desafios de desenvolvimento, e nos casos que vamos apresentar abaixo, em relação à fome.

Um exemplo marcante de cooperação nesse sentido é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) África. Estabelecido no Brasil, o PAA é parte das estratégias do Bolsa Família para combater a fome e inclui o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que fornece alimentação em escolas públicas. O PAA compra produtos da agricultura familiar para distribuição em redes de assistência e famílias em insegurança alimentar. Inspirado pelo sucesso brasileiro, o PAA África visa promover renda e segurança alimentar para populações vulneráveis, comprando produtos de pequenos agricultores para programas de alimentação escolar (Martins, 2017). Até 2017, teria beneficiado agricultores e alunos em cinco países africanos: Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal. Todos, exceto Senegal - cujo dados não acessamos - enfrentam níveis graves de insegurança alimentar (IPC, 2023).

Figura 8: Insegurança Alimentar nos países do PAA-África



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IPC, s.d.

Relata-se que o PAA África teve sucesso em fortalecer agricultores locais e suas organizações, fornecendo apoio à produção com insumos, treinamento e serviços de extensão. Também diversificou a alimentação escolar, incluindo alimentos ricos em proteínas, legumes, frutas e verduras frescas. O programa se mostrou exitoso em fornecer refeições para 128.456 alunos em 420 escolas de cinco países africanos, comprando localmente 1.025 toneladas de alimentos (FAO, s.d.). A produtividade de 5.516 agricultores familiares aumentou em média 114%, garantindo mercado para 37% de sua produção (FAO, s.d.). O programa também melhorou a capacidade dos governos e organizações locais em apoiar agricultores e promover a compra local de alimentos. Um aprendizado crucial foi a importância do envolvimento governamental em operações e diálogos políticos para fortalecer a apropriação e desenvolver capacidades institucionais (FAO, s.d.).

Outro espaço de Cooperação Sul-Sul que merece destaque é o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), estabelecido em junho de 2003, sendo um mecanismo que engloba coordenação política, cooperação setorial

e cooperação com países terceiros. Desde 2004, o Fundo IBAS financia projetos de infraestrutura social em países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), sendo seu gerenciamento realizado pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC), que repassa os recursos para os projetos aprovados (ABC, 2021). No âmbito do IBAS, foi criado o Fundo IBAS para Combate à Pobreza e à Fome, com o objetivo de financiar projetos de cooperação para o desenvolvimento voltados para a produção agrícola, envolvendo jovens e mulheres residentes em áreas rurais, projetos de acesso à água e segurança alimentar, entre outros. Em 2022, foi aprovada, como parte do Fundo, uma iniciativa para a República do Congo, cujo projeto tem o objetivo de melhorar a segurança alimentar e nutricional de pequenos agricultores e suas famílias, ampliar os meios de subsistência dos agricultores familiares e seu acesso aos mercados locais, além de promover o uso de alimentos nutritivos produzidos localmente nas escolas. A iniciativa beneficia 100 pequenos agricultores e suas famílias e inclui o fortalecimento das cadeias de valor dos alimentos locais, a conexão entre a agricultura familiar e o programa nacional congolês de alimentação escolar, intercâmbio de capacitações diversas, apoio à formulação de políticas e produção de manuais práticos operacionais, e suporte a dez associações/cooperativas de agricultores familiares para produção agrícola, armazenamento e acesso a mercados, incluindo cantinas escolares (ABC, 2022).

Adicionalmente, devemos destacar como a situação de insegurança alimentar em muitos países está, muitas vezes, diretamente ligada ao seu cenário climático, onde desastres naturais como secas ou inundações se fazem presentes, afetando setores como a agricultura e contribuindo para a insegurança alimentar. Dessa forma, entender o aumento dos desastres naturais envolve, também, entender o que o relatório conjunto da FAO e do WFP entendem como “Hot Spots” (“pontos quentes”) da fome (FAO e WFP, 2024). Para 2024, o relatório Hunger Hotspots, envolvendo alertas antecipados de junho a outubro, destaca como a insegurança alimentar aguda é provável de se deteriorar em 18 pontos, com as maiores preocupações envolvendo a Palestina, o Mali, o Sudão e o Sudão do Sul (FAO e WFP, 2024). O Haiti também foi adicionado aos territórios de maior preocupação, pela escalada da violência por grupos não-estatais armados (FAO e WFP, 2024). Destaca-se também o caso da Etiópia, que permanece um ponto frequente de preocupação com a fome, principalmente pelos conflitos e a seca existentes no país (ver também artigo sobre o BRICS neste dossiê).

Neste ano, o Relatório considera, também, a persistência do fenômeno La Niña, entre agosto de 2024 até fevereiro de 2025, podendo alterar de forma significativa os padrões climáticos no mundo (FAO e WFP, 2024). Além de afetar as temperaturas, espera-se também que o La Niña influencie a distribuição das chuvas, impactando, como consequência, regiões que sofrem de desafios alimentares advindos das causas climáticas (FAO e WFP, 2024). Adicionalmente, em 2024, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar aguda nos pontos quentes de fome atingiu 31.8 milhões na Nigéria, 23,4 milhões na República Democrática do Congo e 18 milhões no Iêmen, os três primeiros do ranking (FAO e WFP, 2024).

Diante desse cenário, consideramos também a possibilidade de CSS no campo das mudanças climáticas e, principalmente, como a CSS pode atuar contribuindo para mitigar as mudanças climáticas em países onde a fome e a insegurança alimentar são causadas por esses fatores. Em 2017, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento participou do Fórum sobre a Cooperação Sul-Sul nas Mudanças Climáticas, destacando a necessidade de medidas de adaptação e como os países do Sul vinham trabalhando em colaboração com países do Norte dentro dessa temática (UNDP, 2017). Para o PNUD, “[a] modalidade de cooperação Sul-Sul pode ter um potencial catalisador para enfrentar as mudanças climáticas, transferindo experiência, tecnologia e recursos (...)” (UNDP, 2017, p.2. Tradução nossa).

Ainda, para a adaptação climática, a CSS implica não só o suporte mútuo com ações concretas, como também abordagens sistemáticas, ao invés de medidas temporárias, para a adaptação climática (UNCTAD, 2022). Essas abordagens, nesse sentido, devem envolver estratégias de adaptação climática que sejam trans-regionais, transnacionais e trans-setoriais, incorporando áreas de ações que sejam inter-relacionadas, como as áreas financeiras, tecnológicas e sociais. Isso envolve, também, a criação de uma estratégia regional abrangente de adaptação climática que apoie e complemente os planos nacionais de adaptação (UNCTAD, 2022). Assim, não só a adaptação climática e o desenvolvimento econômico devem estar ligados, como também a CSS pode contribuir para esses casos (UNCTAD, 2022). Assim, mostra-se importante o esforço em inovação da CSS, com metodologias integradoras - entre Estados Nacionais e polos de pesquisa - de forma a tornar o plantio mais resiliente e, por conseguinte, estabelecer um

nível de produção, renda e qualidade alimentícia adequada para a segurança alimentar populacional.

Ademais, esforços diplomáticos para mobilização coletiva também demonstram posicionamentos integradores em torno da problemática da insegurança alimentar, como o próprio caso da Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza (ver artigo introdutório neste dossiê). Fruto da presidência brasileira no G20 e integrante da Trilha de Sherpas de grupos de trabalho do G20, a Força Tarefa Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza mira sua atenção nos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) 1: erradicação da pobreza; e 2: fome zero e agricultura sustentável (G20, 2024). A Aliança não se atém, porém, ao escopo do G20. O projeto vem sendo recebido com otimismo pela comunidade internacional, principalmente pela África do Sul, futura sucessora à presidência do G20. Segundo Nosipho Nausca, embaixadora da África do Sul na Itália e representante permanente junto à ONU pela FAO, seu país se inspira no papel da liderança brasileira e pretende continuar seus esforços (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024). Em outras palavras, podemos ver a formação da Aliança, somado ao discurso da futura presidência do G20, como pontos otimistas para o combate à insegurança alimentar. Em concordância com a literatura sobre mecanismos de combate à insegurança alimentar, a Aliança procura apontar seus esforços conjuntos para a promoção de uma cesta de experiências exitosas que percebem o investimento e atenção à agricultura local como imprescindíveis para o efetivo cumprimento dos ODS 1 e 2. Isso se torna visível pela trajetória da Aliança, que estabeleceu os Termos de Referência e Marco de Governança da Aliança aceitos por mais de 50 delegações em maio de 2024, alcançando consenso nos critérios para a formação da cesta de políticas públicas (G20, 2024). Espera-se que a cesta de políticas públicas conte com experiências exitosas de pequenas e médias comunidades na produção, abastecimento, acesso e qualidade dos alimentos pelo Brasil, de forma a iluminar a agricultura sustentável e familiar nos debates em CSS.

Considerações Finais

Em síntese, como discutido, a Cooperação Sul-Sul (CSS) tem demonstrado um potencial significativo na criação de empregos, desenvolvimento de infraestrutura e promoção do comércio entre países do Sul global. Além de

oferecerem um modelo complementar às tradicionais relações de doador e beneficiário, essas formas de cooperação são cruciais no combate à insegurança alimentar.

Dada a relevância dessas abordagens, a partir de projetos como o Fórum de Cooperação China-África, o PAA África, e o Fundo IBAS para Combate à Pobreza e à Fome, por exemplo, é recomendável que os países do Sul global continuem a investir na CSS, priorizando a troca de conhecimentos e a implementação de soluções de desenvolvimento testadas. Ademais, é essencial que os governos locais se envolvam ativamente, participando de diálogos políticos e operações para fortalecer a apropriação dessas iniciativas. Fortalecer as capacidades institucionais e desenvolver instrumentos políticos e legais relacionados são passos fundamentais para garantir a sustentabilidade e o sucesso a longo prazo desses programas.

Portanto, a CSS deve ser vista como um pilar estratégico para o desenvolvimento sustentável, sendo imperativo que os países do Sul global aproveitem essas oportunidades para fortalecer suas economias, melhorar a segurança alimentar e promover o bem-estar geral de suas populações. A colaboração contínua e o compartilhamento de experiências entre esses países são fundamentais para enfrentar os desafios comuns e construir um futuro mais próspero e resiliente.

Referências bibliográficas

ABC. Fundo IBAS aprova projeto sobre segurança alimentar na República do Congo. **ABC**, 29 de dezembro de 2022. Disponível em <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/fundo-ibas-aprova-projeto-sobre-seguranca-alimentar-na-republica-do-congo>. Acesso em 23 de julho de 2024.

ABC. Fundo IBAS: Brasil e Centro de Excelência desenvolvem projeto na República do Congo. **ABC**, 17 de novembro de 2021. Disponível em <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/fundo-ibas-brasil-e-centro-de-excelencia-desenvolvem-projeto-na-republica-do-congo>. Acesso em 23 de julho de 2024.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v.12, n.1, p.12-20, jan-jun 2003.

BOOGAARD, B.; NORREN, D. “‘Development’ perspectives from the Global South: Learning from Buen Vivir and Ubuntu philosophies”. *In: The politics of knowledge in inclusive development and innovation*. 1st Edition, University of Sussex (2021).

BURITY, V. *et al.* **Direito Humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010; 204 p.

CONSENSO DE MONTEVIDEO SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO. **Cooperação Sul-Sul Para O Combate Da Múltipla Carga De Nutrição Em Escolares - Projeto Nutrir O Futuro** (2022). Disponível em <https://consensomontevideo.cepal.org/es/instrument/cooperacao-sul-sul-para-o-combate-da-multipla-carga-de-nutricao-em-escolares-projeto> Acesso em 23 de julho de 2024.

FAO. Scaling-up purchase from Africans for Africa. **FAO**, s.d. Disponível em <https://www.fao.org/3/i4291e/i4291e.pdf> . Acesso em 28 de junho de 2023.

FAO, IFAD, PAHO, UNICEF & WFP. Latin America and the Caribbean – Regional Overview of Food Security and Nutrition 2023: Statistics and trends. Santiago. **FAO, IFAD, PAHO, UNICEF & WFP**, 2023. DOI: <https://doi.org/10.4060/cc8514en>.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Indicator 2.1.1 - Prevalence of Undernourishment. *In: SDG Indicators Data Portal*. Disponível em <https://www.fao.org/sustainable-development-goals-data-portal/data/indicators/2.1.1-prevalence-of-undernourishment/en> Acesso em 21 de julho de 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). World Food and Agriculture – Statistical Yearbook 2022. Roma. **FAO**, 2022 DOI: <https://doi.org/10.4060/cc2211en>.

G20 BRASIL 2024. Força-Tarefa pela Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza. In: **Trilha de Sherpas**, 2024. Disponível em <https://www.g20.org/pt-br/trilhas/trilha-de-sherpas/fome-e-pobreza> Acesso em 21 de julho de 2024.

G20 BRASIL 2024. Trajetória conjunta e contínua: o processo de construção da Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza. In: **Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza**, 2024. Disponível em <https://www.g20.org/pt-br/noticias/trajetoria-conjunta-e-continua-o-processo-de-construcao-da-alianca-global-contra-a-fome-e-a-pobreza> Acesso em 21 de julho de 2024.

INTEGRATED FOOD SECURITY PHASE CLASSIFICATION. IPC Analysis Portal. **IPC**, s.d. Disponível em <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/en/> Acesso em 23 de julho de 2024.

IPC. Country Analysis. **IPC**, s.d.. Disponível em <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/en/>. Acesso em 3 de julho de 2023.

LEITE, Iara Costa. Tendências emergentes no engajamento governamental e não governamental brasileiro na cooperação Sul-Sul e questões para o futuro. IN: ESTEVES, Paulo; ABDENUR, Adriana Erthal (orgs.). **Os BRICS e a Cooperação Sul-Sul**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2012.

LIN, Shen; CUI, Jingbo. South-South cooperation and food security: Evidence from Chinese agricultural technology demonstration Center in Africa. **China Economic Quarterly International**, v. 4, n. 1, p. 1-12, mar. 2024.

MACIEL, P. O Sul Global e a Cooperação Sul Sul (2023). In: **Brasil 247**. Disponível em <https://www.brasil247.com/blog/o-sul-global-e-a-cooperacao-sul-sul> Acesso em 19 de julho de 2024.

MARTINS, Analice. Cooperação Sul-Sul: iniciativas brasileiras inspiram programa de segurança alimentar e alimentação escolar na África. **IPCIG**, 01 de março de 2017. Disponível em https://ipcig.org/pt-br/news/29486?language_content_entity=pt-br. Acesso em 30 de junho de 2023.

MARCONDES, G.; DE BRUYN, T. Brazil's South-South Cooperation in food security. **Food Security**, v. 7, p. 1153-1164, 2015

MILANI, Carlos R. S. Cooperação Sul-Sul e agendas de política externa: um quadro comparativo. *IN: ESTEVES, Paulo; ABDENUR, Adriana Erthal (orgs.). Os BRICS e a Cooperação Sul-Sul.* Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Relações Internacionais: Sul Global. *In: Glossário (2024). Revista Relações Exteriores, 2024.* Disponível em <https://relacoesexteriores.com.br/glossario/sul-global/> Acesso em 22 de julho de 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Aliança Global contra a Fome e a Pobreza formaliza base constitutiva nesta quarta-feira. *In: G20, (2024).* Disponível em <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/alianca-global-contr-a-fome-e-a-pobreza-formaliza-base-constitutiva-nesta-quarta-feira> Acesso em 21 de julho de 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** ONU, Resolução 41/128, 1986.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Nairobi Outcome Document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation.** ONU, Resolução 64/222, 2010.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE e ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE: REGIÃO DAS AMÉRICAS. **Novo relatório da ONU: 43,2 milhões de pessoas sofrem de fome na América Latina e no Caribe e a região registra níveis de sobrepeso e obesidade superiores às estimativas globais (2023).** Disponível em <https://www.paho.org/pt/noticias/9-11-2023-novo-relatorio-da-onu-432-milhoes-pessoas-sofrem-fome-na-america-latina-e-no#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Panorama,%24%204%2C08%20por%20dia>. Acesso em 23 de julho de 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Food Safety. *In: Factsheet, Newsroom (2024).* Disponível em <https://www.who.int/news-room/factsheets/detail/food-safety> Acesso em 22 de julho de 2024.

SOUZA, André de Mello e. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília, Ipea, 2014, cap. 1, 2 e 3.

UNCTAD. South-South Cooperation for Climate Adaptation and Sustainable Development. **United Nations Conference on Trade and Development**, 2022. Disponível em https://unctad.org/system/files/official-document/tcsgdsinf2022d1_en.pdf. Acesso em 23 de julho de 2024.

UNDP. South-South Cooperation on Climate Change. **UNDP**, 2017. Disponível em https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2017/11/Opening-03_UNDP.pdf . Acesso em 23 de julho de 2024.

WFP e FAO. Hunger Hotspots. FAO–WFP early warnings on acute food insecurity: June to October 2024 Outlook. Rome. **WFP; FAO**, 2024. DOI: <https://doi.org/10.4060/cd0979en>

INSTRUMENTALIZAÇÃO DA FOME EM CONFLITOS: O CASO DE GAZA

Lucas Dias Brito

Sofia Eller Lopes Ferreira

No dia 07 de outubro de 2023, com os ataques do grupo Hamas a Israel e o retorno do conflito na Faixa de Gaza, agravou-se enormemente a crise humanitária na região. Vemos o aumento nos níveis de insegurança alimentar na região seguido ao conflito, ao lado do aumento das restrições do bloqueio de Israel em relação à ajuda humanitária (incluindo denúncias de ataques das Forças de Defesa de Israel atingindo profissionais de organizações humanitárias) (UN Press, 2024).

Analisamos a seguir se é possível falar em instrumentalização da fome por parte de Israel no conflito contra o Hamas. Em primeiro lugar, traçamos um histórico do uso da fome em conflitos e disputas políticas, para depois analisarmos o caso de Gaza.

No fim, discutimos em que medida se pode falar em responsabilização pela fome na região.

A história da instrumentalização da fome em guerras

Box 4: O que é instrumentalização?

O filósofo Andrew Feenberg, ao criar sua Teoria da Instrumentalização, afirmou, resumidamente, que instrumentalizar um objeto pode ser entendido como um processo de duas etapas, onde primeiro ele é simplificado e depois recontextualizado para um novo cenário para cumprir novas funções (Feenberg, 2008).

A noção de instrumentalização política é muito mobilizada por diversos estudos para tratar como um fenômeno em uma determinada área, que pode ser ou não causado pelo ator responsável pela instrumentalização, é utilizado intencionalmente como meio ou ferramenta para ganhar vantagens ou alcan-

-çar certos objetivos, de natureza política, em outra área. Assim, um ‘objeto’ é requalificado por um operador político e utilizado em um novo contexto para atingir certos objetivos. Neste artigo, tratamos de como operadores políticos utilizam o objeto ‘fome’, originalmente relacionado a questões distributivas e produtivas socioambientais, em um novo contexto, a guerra.

Um dos primeiros casos registrados de genocídio da História se deu na Antiguidade Clássica, durante a Guerra do Peloponeso, no episódio do cerco de Melos feito por Atenas. Nos estudos das Relações Internacionais, a passagem d’A História da Guerra do Peloponeso de Tucídides, posteriormente nomeada de Diálogo Mélio, serviu como uma das pedras fundamentais entre os realistas, dada a afirmação dos atenienses aos mélios: “os fortes exercem o poder e os fracos se submetem” (Tuc., H.V.89). Como consequência de resistirem aos atenienses, todos os homens mélios de idade militar foram mortos e as mulheres e crianças escravizadas, quando a cidade-estado capitulou diante de um longo cerco e conspirações internas (Tuc., H.V.116). Após esse episódio, os atenienses repovoaram a ilha com 500 colonos seus, substituindo a antiga população.

Figura 9: Representantes de Atenas e Corinto na Corte do Rei Arquídamo de Esparta, da História da Guerra do Peloponeso por Tucídides



Fonte: Gravura de Hans Schäufelein, de 1533, disponível na coleção do MET (SCHÄUFELEIN, 1533, adaptação nossa)

No entanto, algo não mencionado no texto de Tucídides, mas que logo se tornou infame pela antiga Hélade, foi a chamada “fome mélia”, expressão utilizada pela primeira vez na peça de Aristófanes *As Aves*. Na obra crítica do dramaturgo ateniense, escrita durante o conflito entre os atenienses e espartanos, tal expressão aparece quando o personagem Pistetero conclama os pássaros a dominarem a humanidade e derrubarem o reinado dos deuses através de uma “fome mélia” (Credo Jr, 2020). Tal passagem, e a popularização da expressão pelos séculos seguintes na região, indicam que um dos elementos mais cruciais e dramáticos do cerco que os atenienses impuseram sobre os mélios foi a fome extrema, mais especificamente o seu uso como ferramenta de guerra contra a população da ilha.

Um dos indícios que esse evento pode nos apontar é que o uso político da fome sempre andou lado a lado à prática da guerra. Em sua obra seminal *Da Guerra*, que objetivava construir uma teoria geral sobre a guerra, Clausewitz ilustra bem como esse uso da fome em sitiamentos era entendido como uma estratégia válida e recorrente em conflitos. Tendo sido um general prussiano que lutou nas Guerras Napoleônicas, Clausewitz traz em seu texto aspectos da guerra que extraiu de sua própria experiência e reflexão.

Figura 10: Cena de Batalha (Waterloo)



Fonte: Pintura de Hippolyte Bellangé, feita entre 1815-66, disponível na coleção do MET (BELLANGÉ, 1815-66, adaptação nossa)

Nos livros VI e VII de seu tratado, respectivamente lidando com as questões particulares tanto da defesa como do ataque, o autor e estrategista descreve o papel instrumental da fome para abalar a defesa de um adversário, principalmente contra posições fortificadas e acampamentos entrincheirados e inexpugnáveis (Clausewitz, 1989). Segundo o autor, diante de posições cuja invasão é impossível ou muito custosa, o atacante deverá utilizar de meios alternativos para desgastá-la, entre eles, e o exemplo recorrente de Clausewitz, o uso da fome, buscando matar seus habitantes por inanição ou forçá-los a se render antecipadamente por conta dela. A fome aqui, então, surge não apenas como algo que os exércitos devem enfrentar, mas como algo que devem utilizar para ganhar vantagens em certas situações em um conflito, não sendo algo condenável e incogitável na lógica da guerra.

Essa ‘naturalidade’ da instrumentalização da fome em conflitos se mostrou tão generalizada que, no artigo 17 do Código Lieber, seu uso foi permitido para subjugar um adversário beligerante, armado ou não (Gesley, 2018). Tal código corresponde às Ordens Gerais N°100 promulgadas pelo presidente americano Abraham Lincoln e escritas pelo jurista e veterano Francis Lieber no contexto da Guerra Civil dos EUA. Sendo entendida como uma das primeiras tentativas de se criar uma “lei da guerra”, que serviria de base para esforços posteriores, é grave constatar que até mesmo um documento-chave para a construção do direito internacional humanitário legitime o uso bélico da fome. Apenas décadas depois, com o Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra, que houve uma condenação normativa generalizada de tal instrumentalização. Em seu artigo 54, finalmente se tornava proibido submeter à fome uma população civil como uma estratégia de guerra, listando-se também demais ações relacionadas que ficavam proibidas:

“Artigo 54 - Proteção de objetos indispensáveis para a sobrevivência da população civil.

1. **Submeter civis à fome como método de guerra está proibido.**

2. Está proibido atacar, destruir, remover ou tornar inutilizáveis objetos indispensáveis para a sobrevivência da população civil, como alimentos, áreas agricultáveis para a produção de alimentos, plantações, gado, instalações de água e suprimentos e obras de irrigação, com o objetivo específico de negá-los por seu valor de sustento para a população civil ou à parte adversária, quaisquer sejam os motivos, **seja para matar de fome os civis, fazê-los se deslocarem ou por qualquer outro motivo.**” (ICRC, 2010, p. 39, tradução e grifo nossos).

Em suma, fica evidente como a fome sempre foi instrumental no exercício da guerra, tanto a partir de seu registro desde o período Clássico, como também de sua inclusão como parte da estratégia de exércitos modernos, descrita por Clausewitz, e institucionalizada como visto no Código Lieber. No entanto, é preciso observar o status dessa prática nos conflitos da história contemporânea, a ver se é algo próprio apenas de um passado longínquo e ‘bárbaro’, anterior ao século XX ou às Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais. É justamente isso que será discutido nas seções a seguir.

Fome e guerra na contemporaneidade

Como visto na seção anterior, até pelo menos a segunda metade do século XIX, o uso da fome como um instrumento de guerra era tão normalizado quanto o próprio uso de armamentos.

A virada para o século XX não mudaria este cenário, com a instrumentalização da fome sendo vista em inúmeros exemplos. Logo no início do século, durante e depois da Primeira Guerra Mundial, a política de deportações dos Jovens Turcos contra os armênios, no período de 1915-1923 e o genocídio que dela se decorreu teve como um de seus principais elementos o uso da fome (Shirinian, 2017). A população armênia não tinha possibilidade de ficar em uma mesma localização por muito tempo, sendo forçada a realizar constantes longas migrações, desprovida de acesso a alimentação durante essas jornadas. Uma testemunha, em uma denúncia feita ao cônsul americano Jesse Jackson sobre o genocídio, declarou que “a administração a quem foi confiado o transporte dessas pessoas pelo deserto não tem intenção de alimentá-los. Parece mesmo um princípio governamental permiti-los morrer de fome” (Shirinian, 2017, p. 17, tradução nossa). Diferentemente dos exemplos apresentados anteriormente, o uso nesse caso da fome não representou uma opção estratégica de uma força militar em um conflito para alcançar outro fim, mas sim um instrumento para o extermínio mesmo de uma população. Assim, a fome é um instrumento político não só em conflitos armados, como também em políticas de genocídio.

Já na Segunda Guerra Mundial, a Ocupação Nazista da Ucrânia também fez uso da fome como meio de ganhar vantagens no conflito. No caso, a adminis-

-tração nazista do país tomou conta de sua produção agrícola, estabelecendo uma hierarquia na distribuição de alimentos, primeiro direcionados às forças militares no território inimigo; segundo, às forças militares estacionadas na Alemanha; terceiro, à população civil alemã; e, por último, para a população civil dos territórios ocupados (Lysenko; Zabolotna; Maievs'kyi, 2021). Dessa forma, a oferta de alimentos para as populações ocupadas se tornou ínfima e elas foram submetidas à fome. Os objetivos principais de tais políticas dos nazistas eram três: i) obter um suprimento recorrente de alimentos para a Alemanha; ii) despovoar a região para a futura colonização alemã (Lysenko; Zabolotna; Maievs'kyi, 2021); e iii) cortar a produção de alimentos da URSS e prejudicar seu esforço industrial de guerra (Shirinian, 2017).

Tanto o segundo, como o terceiro objetivos acima demonstram o uso da instrumentalização política da fome na ocupação, como meio para um genocídio e como estratégia de guerra. Este último aspecto é bem ilustrado pelo discurso do marechal nazista Karl Rudolf Gerd von Rundstedt, feito à Academia de Guerra do Reich, em Berlim, em 1943:

“Um dos grandes erros de 1918 foi poupar a vida civil dos países inimigos, pois é necessário que nós alemães sejamos sempre pelo menos o dobro do número de pessoas dos países contíguos. Somos assim obrigados a destruir pelo menos um terço de seus habitantes. O único meio de fazê-lo é **através de uma desalimentação organizada**, que, nesse caso, é melhor que metralhadoras” (Shirinian, 2017, p. 10, tradução e grifo nossos).

O século XXI, já abarcado normativamente pelas Convenções de Genebra, tampouco superou a instrumentalização da fome em conflitos. Na Guerra Civil da Síria, tanto o governo de Bashar al-Assad, como grupos armados não-convencionais foram acusados de fazer uso da fome como instrumento de guerra e realizar prolongados cercos em áreas civis (Amnesty International, 2016). Um caso emblemático disso foi o cerco promovido pelo governo sírio contra três cidades pró-oposição, Bebila, Beit Sahem e Yelda, onde as forças do exército impediram a entrada de ajuda humanitária enquanto as cidades estivessem do lado das forças rebeldes. Assim, apenas quando as três cidades concordaram com uma trégua, o governo permitiu a entrada de suprimentos e comida, tendo utilizado o acesso a alimentação e remédios como ferramenta de barganha (Martínez; Eng, 2016).

INSTRUMENTALIZAÇÃO DA FOME EM CONFLITOS: O CASO DE GAZA

Já na Guerra do Iêmen, a coalizão liderada pelos sauditas adotou como uma de suas estratégias no conflito contra os houthis a privação ao acesso à comida, como ilustrado por suas ações como i) ataques a instalações de produção e distribuição de alimentos desde agosto de 2015, incluindo tanto a produção agropecuária como a indústria pesqueira; ii) ataques contra locais de comércio e áreas manufatureiras, promovendo uma disrupção do comércio de alimentos, assim como seu encarecimento; e iii) bloqueio do acesso do país à ajuda humanitária, através tanto de um bloqueio naval, como o bombardeio de importantes portos, com destaque ao porto de Hudaydah, que recebia sozinho 85% do auxílio internacional (Ekström, 2020).

Em suma, tanto o século XX, como o século XXI presenciaram eventos em que a fome foi instrumentalizada politicamente para atingir objetivos em conflitos armados e em políticas de extermínio. Dessa forma, entendemos que a lógica do cerco e do uso político da fome não é algo do passado, mas sim algo ainda presente no fazer da guerra. Vamos agora avaliar se o caso de Gaza também pode ser incluído na vasta lista de exemplos em que essa prática se fez presente.

Insegurança alimentar em Gaza

Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, em inglês), uma pessoa está em situação de insegurança alimentar quando não tem acesso regular a alimentos seguros e nutritivos suficientes para o crescimento e desenvolvimento normais e uma vida ativa e saudável (FAO, 2024). Uma causa comum é a perpetuação de conflitos armados: o Programa Mundial de Alimentos aponta que 70% dos casos de insegurança alimentar grave no mundo se manifestam em áreas afetadas pela guerra e pela violência, como é o caso de Gaza (WFP, 2024a). Outros fatores são a crise climática, o aumento do preço dos fertilizantes e a redução no financiamento de agências humanitárias voltadas para a promoção de segurança alimentar (WFP, 2024a).

A insegurança alimentar pode ser vivenciada em diferentes níveis de gravidade. O Programa Mundial de Alimentos utiliza a Classificação Integrada de Fases de Segurança Alimentar (IPC) como padrão global para analisar a situação de insegurança alimentar de cada região (WFP, 2024b) (ver box 2).

Box 5: Fases da Insegurança Alimentar (IPC)

Fase 1: nível mínimo de insegurança alimentar, onde os agregados familiares são capazes de satisfazer as necessidades alimentares e não alimentares sem recorrer a estratégias atípicas para adquirir alimentos e outros produtos (IPC, 2021);

Fase 2: nível “estressado” de insegurança alimentar, de modo que as famílias conseguem consumir alimentos minimamente adequados mas são incapazes de suportar algumas despesas não alimentares essenciais sem recorrer a mecanismos de enfrentamento ao estresse (IPC, 2021);

Fase 3: nível crítico de insegurança alimentar, onde famílias apresentam lacunas de consumo alimentar que se refletem em desnutrição elevada ou acima do habitual ou são marginalmente capazes de satisfazer as necessidades alimentares mínimas, mas apenas esgotando os bens essenciais de subsistência ou através de estratégias de enfrentamento de crises (IPC, 2021);

Fase 4: nível de emergência, onde os agregados familiares possuem grandes lacunas de consumo alimentar, que se refletem em desnutrição aguda muito alta e excesso de mortalidade. Também entram nessa categoria aqueles que são capazes de mitigar grandes lacunas de consumo de alimentos, mas apenas empregando estratégias emergenciais de subsistência e liquidação de seus ativos (IPC, 2021);

Fase 5: nível catastrófico da insegurança alimentar, também chamado de fome - ou seja, quando há números expressivos de desnutrição aguda e mortalidade. São incluídos nessa categoria as famílias que apresentam extrema carência de alimentos e outras necessidades básicas, mesmo após o pleno emprego das estratégias de enfrentamento. Quando áreas se encontram na Fase 5, fome, morte, miséria e níveis extremamente críticos de desnutrição aguda são evidentes (IPC, 2021).

Apesar das inúmeras tentativas da comunidade internacional de lidar com a insegurança alimentar, como estabelecido, por exemplo, pelo ODS 2, que visa acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável, na região o número de pessoas com fome aguda continua a aumentar: mais de 42,3 milhões de pessoas enfrentam a Fase 4 de insegurança alimentar, enquanto mais de 1,1 milhão de pessoas estão sob a Fase 5, principalmente em Gaza (WFP, 2024a).

Análise do Caso de Gaza

Situação pré-outubro de 2023

A situação de insegurança alimentar no território palestino não começou com os desdobramentos do ataque terrorista do Hamas contra cidades israelenses em 2023. Em 2006, o Hamas se envolveu no processo político palestino vencendo as eleições legislativas, e reforçou seu poder no ano seguinte ao derrubar o movimento rival Fatah, do presidente da Autoridade Nacional Palestina. O Hamas, ao expulsar de Gaza as forças leais ao grupo Fatah, levou Israel a ampliar seu bloqueio ao território, tendo em vista que parte dessas forças de saída haviam assinado acordos de paz com Israel (BBC News Brasil, 2021). Assim, desde 2007, Gaza tem enfrentado um bloqueio liderado por Israel que impõe significativas restrições ao fluxo de bens, pessoas e recursos tanto para dentro, quanto para fora do território, incluindo alimentos e insumos agrícolas (Zurayk, 2012). O Estado israelense justifica o bloqueio como uma medida necessária para evitar que armamentos alcancem o Hamas e outros grupos paramilitares da região, todavia, organizações como o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR, em inglês) apontaram que desde 2007 já havia preocupações em relação aos diversos episódios de destruição de locais de produção e distribuição de alimentos em Gaza, como supermercados e campos agrícolas, denotando no mínimo negligência por parte das forças israelenses (Buheji; Hasan, 2024).

Para além dos ataques aos depósitos de alimentos em Gaza, a destruição da terra palestina e das fontes de recurso hídrico também contribuem historicamente para o agravamento da insegurança alimentar. A Palestina possui solos férteis, grandes aquíferos de água e condições climáticas favoráveis ao cultivo, de modo que a agricultura da região pode ser bem-suce-

-dida e vital para a sobrevivência dos moradores de Gaza. Porém, os extensos conflitos na região contribuíram para a destruição das terras e das fontes de água, elementos essenciais para uma sociedade agrícola, o que, conseqüentemente, causou escassez de alimentos e crises de insegurança alimentar (Buheji; Hasan, 2024). Em 2012, por exemplo, 90% do aquífero costeiro sob Gaza estava poluído devido ao vazamento de esgoto de edifícios bombardeados por ataques aéreos israelenses (Zurayk, 2024).

Em 2011, quatro anos após o bloqueio israelense à Gaza, o Programa Mundial de Alimentos e a FAO avaliaram a situação de insegurança alimentar da região, chegando à conclusão de que cerca de 50% das famílias sofriam de insegurança alimentar crônica (Zurayk, 2024).

Seis décadas de instabilidade política, quatro anos de bloqueio e destruição majoritária de propriedade pública e privada durante confrontos militares levaram à desintegração da economia produtiva na Faixa de Gaza. Cerca de 50% da população em Gaza não consegue atingir suas demandas diárias de comida sem apoio por conta de poucas oportunidades de emprego, baixa renda e acesso econômico à comida limitado. Apesar de um relaxamento parcial nas restrições de importação desde junho de 2010, um banimento continuado sobre exportações e algumas importações têm dificultado sua recuperação e melhora em 2011, e níveis de insegurança alimentar devem continuar a persistir durante 2012 (WFP, 2011, p. 1, tradução nossa).

A Operação Margem Protetora intensificou os conflitos em Gaza desde 2014. Após o Hamas sequestrar três adolescentes israelenses, as Forças Armadas de Israel lançaram uma campanha militar contra a Faixa de Gaza, sendo considerada a mais letal desde 2008 até 2023: 2251 palestinos foram mortos, sendo 551 crianças e 299 mulheres (UNOCHA, 2015). Segundo o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários, a taxa de insegurança alimentar em Gaza em 2014 foi de 59%, tendo o aumento de 9% em relação aos dados de 2011 (UNOCHA, 2018).

Já em 2018, em dados presentes no Socio-Economic and Food Security Survey, foi identificado que o nível de insegurança alimentar à época aumentara expressivamente: cerca de 1.4 milhão (Food Security Cluster, 2020, p. 23) dos 1.9 milhão de palestinos em Gaza (Food Security Cluster, 2020, p. 13) estavam sofrendo algum nível de insegurança alimentar, corres-

-pondendo a cerca de 75% da população de Gaza. Na época, a intensificação dos conflitos desde 2014 na Faixa de Gaza, assim como o estreitamento do bloqueio, foram apontados como grandes responsáveis por esse aumento.

De 2018 até o início de 2021 o percentual de famílias em insegurança alimentar moderada ou severa variou de 60% para 64%, devido às restrições sanitárias impostas pela pandemia de COVID-19, consequências do conflito e dificuldades econômicas (FSIN and Global Network Against Food Crises, 2022, p. 178). Com uma escalada da violência em junho de 2022, 1.19 milhão de pessoas na Faixa de Gaza estavam sofrendo de insegurança alimentar, correspondendo a 53% da população (FSIN and Global Network Against Food Crises, 2023, p. 128).

Situação pós-outubro de 2023

Uma série de ataques coordenados contra Israel pelo Hamas, oficialmente conhecido como Movimento de Resistência Islâmica, deram início ao conflito em Gaza, em outubro de 2023. A resposta de Israel aos ataques, entretanto, tem sido considerada gravemente desproporcional por diversas agências de direitos humanos: o alto comissário Volker Turk do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos denunciou o uso de força letal desnecessária e desproporcional no conflito por parte das Forças de Defesa de Israel (FARGE, 2024). Os casos estudados pelo Alto Comissário revelaram inclusive o impedimento de ajuda médica e humanitária para os civis atingidos pelo conflito (FARGE, 2024). Como uma parte importante da ajuda humanitária consiste no fornecimento de comida, sua restrição pode levar ao aumento da insegurança alimentar. Em março de 2024, Carl Skau, vice-diretor executivo do Programa Mundial de Alimentos (WFP, em inglês), alertou que o programa e seus parceiros tinham “suprimentos de comida prontos, na fronteira e na região, para alimentar as 2.2 milhões de pessoas espalhadas por Gaza – mas mover comida para e por Gaza é como tentar andar em um labirinto, com obstáculos a cada volta” (WFP, 2024c, tradução nossa).

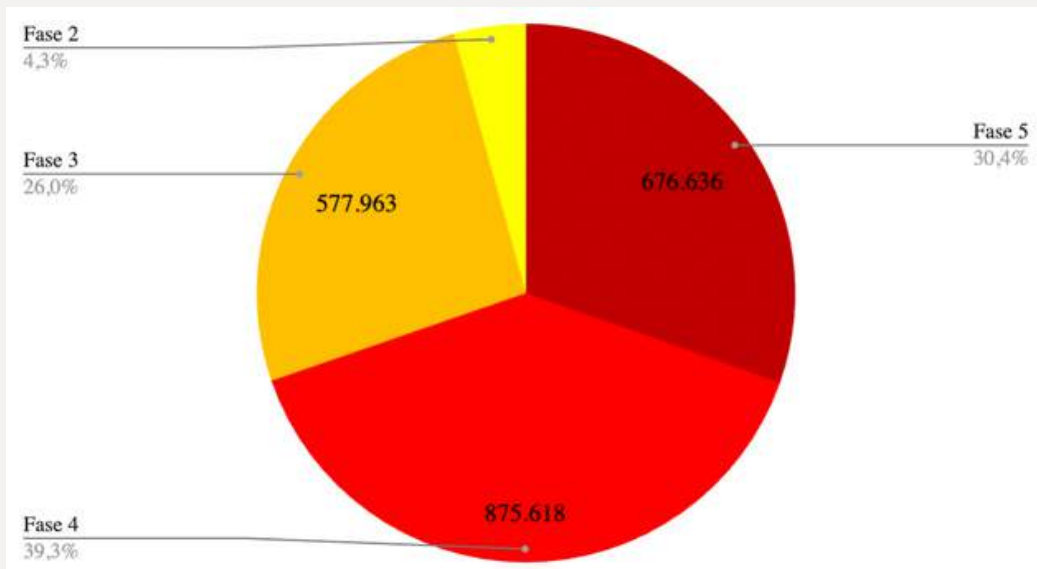
Além disso, a destruição da infraestrutura hídrica e agrícola na faixa de Gaza também pode ser entendida como um potencial intensificador da fome na região. O percentual de terras agricultáveis danificadas aumentou de **13% para 57%** entre novembro de 2023 e maio de 2024 (IPC Global Initiative,

2024b), de forma que a produção interna de alimentos foi gravemente prejudicada. De forma complementar, a danificação de 323 instalações de tratamento da água e higiene até maio de 2024, representando um aumento de 23% em relação a fevereiro (IPC Global Initiative, 2024b), também prejudica a produção de alimentos. Uma pesquisa de maio de 2024 feita pela Ação Contra a Fome em Gaza apontou que 98% dos fazendeiros consultados identificaram a qualidade da água como um dos grandes problemas de irrigação que enfrentam (IPC Global Initiative, 2024b).

A Sociedade do Crescente Vermelho Palestino (SCVP), voltada para ajuda humanitária na Faixa de Gaza, Cisjordânia e a parte leste de Jerusalém, notificou diversas violações às leis internacionais relacionadas a ajuda humanitária, como proibição e restrição de acesso de funcionários e suprimentos da SCVP para os civis e destruição de ambulâncias, hospitais e outras infraestruturas documentadas da organização (Palestine Red Crescent Society, 2024). Além disso, até 15 de janeiro de 2024, oito paramédicos da SCVP foram mortos como resultado de ataques das forças israelenses (Palestine Red Crescent Society, 2024). Ademais, durante os seis meses subsequentes ao ataque do Hamas a Israel, registros de segurança documentaram a morte de 197 trabalhadores humanitários da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, 2024). Adicionalmente, o OHCHR, em 16 de julho de 2024, fez uma declaração denunciando a morte de 500 profissionais da saúde (OHCHR, 2024). O ataque a profissionais de saúde, que tratam também de pacientes que sofrem por conta dos efeitos da insegurança alimentar, pode levar a um aumento do número de mortes relacionadas à fome e desnutrição.

Tratando especificamente da insegurança alimentar, a IPC Global Initiative lançou um informe especial sobre a situação na Faixa de Gaza, apontando que toda a população da região está em um dos níveis do IPC (IPC Global Initiative, 2024a). O que os informes do começo e do final do primeiro semestre de 2024 nos mostram é como o conflito levou a um aumento gritante da insegurança alimentar em Gaza:

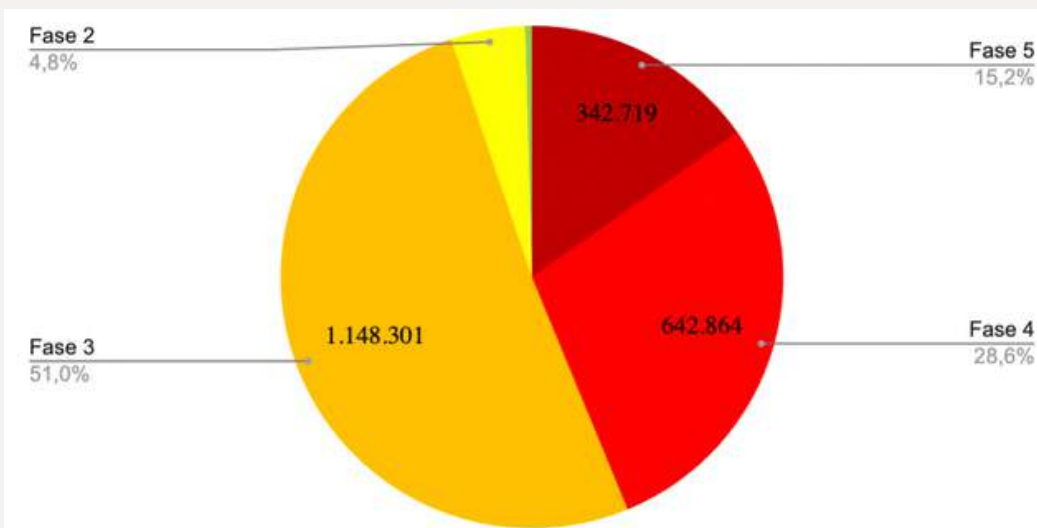
Gráfico 7: Pessoas em Insegurança Alimentar na Faixa de Gaza (15 fev. - 15 mar. 2024)



Fonte: Elaboração própria com base em IPC Global Initiative, 2024a, p. 4.

Como os dados apontam, a maioria da população de Gaza estava, em março de 2024, na Fase 4 do IPC, no **nível de emergência**, com cerca de 95% da população na Fase 3 para cima. Já no informe mais recente, lançado em julho de 2024 (IPC Global initiative, 2024b), houve uma redistribuição das pessoas pelos níveis, com ainda cerca de 95% da população na Fase 3 para cima, com a maior parte na Fase 3, o **nível crítico de insegurança alimentar**, como podemos ver no gráfico abaixo:

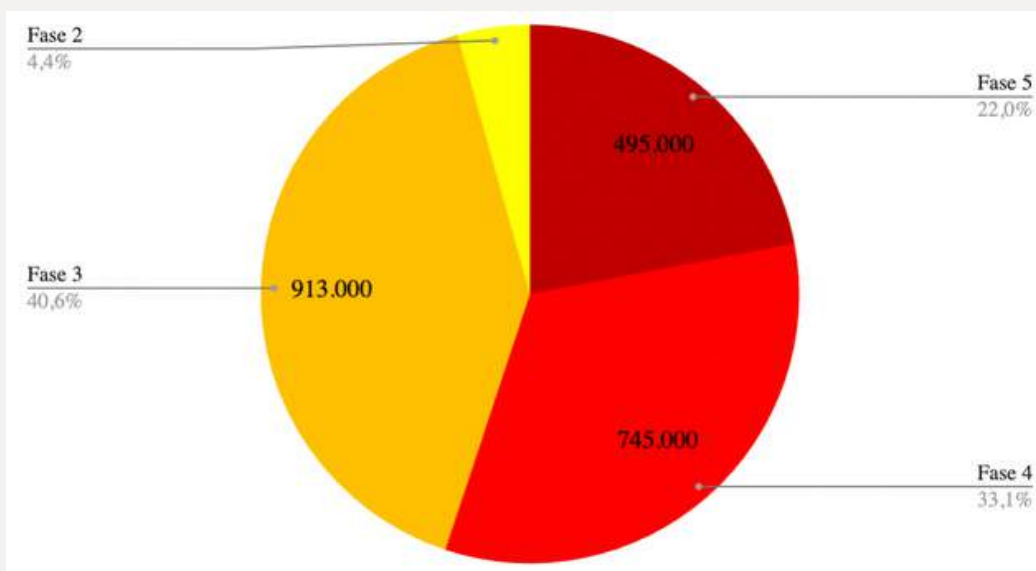
Gráfico 8: Pessoas em Insegurança Alimentar na Faixa de Gaza (01 mai. - 15 jun. 2024)



Fonte: Elaboração própria com base em IPC Global Initiative, 2024b, p. 3.

Houve uma parcela da população que conseguiu voltar para a Fase 1 do IPC, o nível mínimo da Insegurança Alimentar, que correspondeu a cerca de 10.000 palestinos localizados em Rafah (IPC Global initiative, 2024b, p. 3). Com a ofensiva terrestre em Rafah é possível se imaginar que os números possam ter piorado, mas a coleta de dados da região se tornou impossibilitada desde 05 de maio de 2024, devido à ação militar (IPC FRC, 2024). Todas as regiões analisadas permaneceram na classificação IPC 4, e projeções até 30 de setembro de 2024 apontam para uma nova piora em relação aos números da primeira metade de junho (IPC Global initiative, 2024b, p. 1), como se vê no gráfico a seguir.

Gráfico 9: Projeção Insegurança Alimentar na Faixa de Gaza (16 jun. - 30 sep. 2024)



Fonte: Elaboração própria com base em IPC Global Initiative, 2024b, p. 1.

A partir desses dados, constata-se como a situação da segurança alimentar na Faixa de Gaza é gravíssima. Tendo em mente o histórico de bloqueios e ataques contra ações de ajuda humanitária, além da destruição de terras produtivas e instalações de tratamento da água, questiona-se se há uma instrumentalização da fome no conflito em Gaza.

A lógica da instrumentalização parece estar presente na mensagem que o Ministro de Segurança de Israel, Itamar Ben-Gvir, publicou na rede social X/Twitter, dias após os ataques do Hamas de 7 de outubro, afirmando que “(e)nquanto o Hamas não libertar os reféns em suas mãos – a única coisa que precisa entrar em Gaza são centenas de toneladas de explosivos da Força

Aérea, nem um grama de ajuda humanitária” (Amnesty International, 2023, tradução nossa). A fala ilustra a lógica do uso da privação do acesso a meios de subsistência como ferramenta de barganha política, uma noção estratégica análoga à apontada por Clausewitz: submeter o inimigo à fome para forçá-lo a ceder.

Estudo de caso: a ajuda humanitária em Gaza

A experiência de campo de organizações de ajuda humanitária, como o Médico sem Fronteiras, pode nos auxiliar a esclarecer ainda mais o cenário apresentado. Baseamo-nos em relatos em primeira mão de um funcionário do Médico Sem Fronteiras que tem atuado na Palestina. O funcionário decidiu manter anonimato.¹

A atuação da organização na região não é nova, tendo se iniciado em 1989, com iniciativas de capacity building junto ao Ministério da Saúde de Gaza e projetos de atendimento para saúde mental. Segundo o relato do funcionário do MSF, a organização possui uma longa experiência em atender beneficiários sofrendo de desnutrição, cujo tratamento envolve tanto a oferta de alimentos especiais, hipercalóricos, desenvolvidos justamente para pacientes em desnutrição, como o acompanhamento médico necessário para observar a evolução do quadro.

No entanto, desde o início do conflito, o MSF foi impedido de continuar provendo tais serviços por conta das restrições impostas pelas Forças de Defesa de Israel, além das restrições feitas à entrada de materiais de ajuda humanitária em Gaza e a destruição das estruturas de saúde. Ainda assim, o MSF se adaptou ao contexto, estabelecendo clínicas móveis de assistência primária na parte sul da Faixa de Gaza, e deu suporte com pessoal e materiais para os hospitais do Ministério da Saúde de Gaza que conseguiram permanecer operando em alguma capacidade.

Para além da experiência de campo do funcionário, o pronunciamento do Secretário-Geral do MSF, Christopher Lockyear, ao Conselho de Segurança da ONU em fevereiro de 2024 apresentou outras questões que a organização

1. Entrevista realizada por Lucas Dias Brito e Sofia Eller Lopes Ferreira, no dia 25 de junho de 2024, via mensagens de texto.

presenciou em sua atuação na região (MSF, 2024). Segundo Lockyear,

[i]sto tudo é extremamente familiar – forças israelenses atacaram nossos comboios, detiveram nossos funcionários e destruíram nossos veículos com tratores, e hospitais foram bombardeados e invadidos. Agora, pela segunda vez, um dos abrigos onde estavam nossos funcionários foi atingido. **Ou este padrão de ataques é intencional ou é um indicativo de incompetência negligente** (MSF, 2024, grifo nosso).

Assim, pela situação vivenciada pela organização durante o conflito, fica claro como a ajuda humanitária se tornou um dos alvos da ação militar israelense, com altos indícios de que tal padrão de ataques seja intencional.

Considerações finais

Nosso objetivo com esse artigo foi analisar o fenômeno da instrumentalização da fome em conflitos, apoiando-nos em ocorrências históricas para refletir sobre o conflito em Gaza. A partir do estudo do conflito em Gaza deflagrado em 2023, identificamos um aumento do nível da insegurança alimentar na região, que passou de cerca de 53% da população em 2022 para cerca de 95% em junho de 2024, como apontamos. As ações do Estado de Israel também contribuíram para a formação de um quadro que aponta para o uso da fome como meio de guerra, com o aumento de terras agricultáveis danificadas com o decorrer do conflito, a destruição de instalações de tratamento da água, a restrição à entrada e distribuição de ajuda humanitária e o ataque direcionado a profissionais e instalações de saúde, como do MSF, mas também de outras organizações atuantes em Gaza. Declarações de membros da atual administração israelense, como o exemplo supracitado do Ministro de Segurança de Israel, dão mais apoio para a noção de que a privação da população de Gaza a insumos básicos para sua sobrevivência está sendo instrumentalizada como meio de conquistar objetivos na guerra.

Com isso, o baixo grau de efetividade da ajuda humanitária em Gaza não pode ser atribuído a um elemento meramente acidental do conflito, mas parece ser consequência de uma política de guerra contra o Hamas. Apenas uma alteração da política de Israel quanto ao bloqueio na Faixa de Gaza tornaria possível uma melhora significativa nesse cenário. Não podemos deixar de

lembrar que as Convenções de Genebra proíbem o uso da fome em conflitos armados, de forma que as instituições internacionais competentes devem investigar a possível instrumentalização em curso e, agindo em conformidade com as evidências, considerar sanções ao Estado de Israel por violações do direito internacional.

Referências bibliográficas

AMNESTY INTERNATIONAL. **‘In Madaya you see walking skeletons’: Harrowing accounts of life under siege in Syria**. 08 jun. 2016. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2016/01/harrowing-accounts-of-life-under-siege-in-syria/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Global: Social media companies must step up crisis response on Israel-Palestine as online hate and censorship proliferate**. 27 out. 2023. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/10/global-social-media-companies-must-step-up-crisis-response-on-israel-palestine-as-online-hate-and-censorship-proliferate/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BBC NEWS BRASIL. Hamas: o que é o grupo palestino que enfrenta Israel. **BBC News Brasil**, São Paulo, p. 1-1, 14 maio de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57114157>. Acesso em: 27 jun. 2024.

BELLANGÉ, Hippolyte. **Battle Scene (Waterloo)**. 1815-66. Caneta e tinta marrom, lavagem marrom e cinza, aquarela e guache, com toques de giz preto, 28.5 x 56.2 cm. Disponível em: <https://www.metmuseum.org/art/collection/search/334433>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BUHEJI, Mohamed; HASAN, Aamir. Beyond Famine and Chaos—Case of Gaza. **International Journal of Management (IJM)**, 2024.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. Tradução para o inglês de Michael Howard e Peter Paret. Princeton University Press, Revised Ed., 1989.

CREDO JR, Brian V. Food, Expulsion, and the Polis in Aristophanes' 'Birds'. **Frammenti sulla Scena (online)**, n. 1 (2), 31 dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.13135/2612-3908/5704>. Acesso em: 17 jun. 2024.

EKSTRÖM, Joel. Food as a Weapon in Yemen-The targeting of food security in a New War. **Statsvetenskapliga institutionen**, Lunds universitet, 2020.

FARGE, Emma. ONU critica Israel por morte de 500 palestinos na Cisjordânia. **CNN Brasil**, Geneva, p. 1-1, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/onu-critica-israel-por-morte-de-500-palestinos-na-cisjordania/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

FEENBERG, Andrew. Critical theory of technology: An overview. **Information technology in librarianship**: New critical approaches, p. 31-46, 2008.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Hunger and food insecurity**. Roma, 2024. Disponível em: <https://www.fao.org/hunger/en/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

FOOD SECURITY CLUSTER. **Socio-Economic & Food Security Survey 2018 (SEFsec 2018)**. 14 dez. 2020. Disponível em: <https://fscluster.org/state-of-palestine/document/socio-economic-food-security-survey-2018>. Acesso em: 20 jul. 2024.

FSIN AND GLOBAL NETWORK AGAINST FOOD CRISES. **Global Report on Food Crises - 2022**. Roma, 04 mai. 2022. Disponível em: <https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-2022>. Acesso em: 23 jul. 2024.

FSIN AND GLOBAL NETWORK AGAINST FOOD CRISES. **Global Report on Food Crises - 2023**. Roma, 02 mai. 2023. Disponível em: <https://www.fsinplatform.org/global-report-food-crises-2023>. Acesso em: 23 jul. 2024

GESLEY, Jenny. The 'Lieber Code' – the First Modern Codification of the Laws of War. **Library of Congress Blogs**, 24 abr. 2018. Disponível em: <https://blogs.loc.gov/law/2018/04/the-lieber-code-the-first-modern-codification-of-the-laws-of-war/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

INTEGRATED FOOD SECURITY PHASE CLASSIFICATION. **Understanding the IPC Scales**. Roma, 2021. Disponível em: https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/communication_tools/brochures/IPC_Brochure_Understanding_the_IPC_Scales.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

IPC FRC. **Famine Review Committee: Gaza Strip, June 2024**. 25 jun. 2024. Disponível em: <https://www.un.org/unispal/document/ipc-famine-third-review-report-25jun24/>. Acesso em: 20 jul. 2024

IPC GLOBAL INITIATIVE. **IPC Gaza Strip Acute Food Insecurity Feb July2024 Special Brief**. 18 mar. 2024a. Disponível em: <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/alerts-archive/issue-97/en/>. Acesso em: 18 jun 2024.

IPC GLOBAL INITIATIVE. **IPC Gaza Strip Acute Food Insecurity Jun Sept2024 Special Brief**. 10 jul. 2024b. Disponível em: <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/countries-in-focus-archive/issue-105/en/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

LYSENKO, Oleksandr; ZABOLOTNA, Tetiana; MAIEVS'KYI, Oleksandr. Famine As an Instrument of Nazi Occupation Policy in Ukraine, 1941-44. **East/West**, v. 8, n. 1, p. 217-230, 2021.

MARTÍNEZ, José Ciro; ENG, Brent. The unintended consequences of emergency food aid: neutrality, sovereignty and politics in the Syrian civil war, 2012–15. **International Affairs**, v. 92, n. 1, p. 153-173, 2016.

MSF. **Pronunciamento do secretário-geral de MSF, Christopher Lockyear, ao Conselho de Segurança da ONU.** 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.msf.org.br/noticias/pronunciamento-do-secretario-geral-de-msf-christopher-lockyear-ao-conselho-de-seguranca-da-onu/>. Acesso em: 08 jul. 2024.

OHCHR. **Statement on the killing and arbitrary detention of health workers in Gaza.** Ramallah, 25 jun. 2024. Disponível em: <https://www.un.org/unispal/document/statement-gaza-ohchr-25jun24/>. Acesso em: 23 jul. 2024.

PALESTINE RED CRESCENT SOCIETY. **Palestine Red Crescent Society Response Report As of Saturday, October 7 th 2023, 18:00 PM until Monday, January 15, 2024, 24:00 AM.** Palestina, 2024. Disponível em: <https://www.palestinercs.org/public/files/image/2024/latestResponse/en%20279%202024.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

SCHÄUFELEIN, Hans. **Representatives of Athens and Corinth at the Court of Archidamas, King of Sparta, from the History of the Peloponnesian War by Thucydides.** 1533. Gravura em madeira, 10 x 9 cm. Disponível em: <https://www.metmuseum.org/art/collection/search/669401>. Acesso em: 18 jul. 2024.

SHARP, Heather. Entenda como funciona o bloqueio à Faixa de Gaza. **BBC News**, Jerusalém, p. 1-1, 31 maio 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/05/100531_entendabloqueiogaza_ji. Acesso em: 27 jun. 2024.

SHIRINIAN, George N. Starvation and Its Political Use in the Armenian Genocide. **Genocide Studies International**, v. 11, n. 1, p. 8-37, 2017.

TUCÍDIDES. **A História da Guerra do Peloponeso.** Tradução Mário da Gama Kury. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1987.

UN PRESS. **Press Statement on Humanitarian Workers and Threat of Famine in Gaza**. United Nations Meetings Coverage and Press Releases, SC/15658, 11 abr. 2024. Disponível em: <https://press.un.org/en/2024/sc15658.doc.htm>. Acesso em: 20 jul. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. Food insecurity in the oPt: 1.3 million Palestinians in the Gaza strip are food insecure. **United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs**, Geneva, p. 1-1, 14 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ochaopt.org/content/food-insecurity-opt-13-million-palestinians-gaza-strip-are-food-insecure>. Acesso em: 27 jun. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. Key figures on the 2014 hostilities. **United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs**, Geneva, p. 1-1, 23 jun. 2015. Disponível em: <https://www.ochaopt.org/content/key-figures-2014-hostilities>. Acesso em: 27 jun. 2024.

UNRWA. **UNRWA Situation Report #121 on the situation in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem**. 16 jul. 2024. Disponível em: https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-121-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem?__cf_chl_tk=Ss1DOSbFTsAKaLoe0MSQft5TLpKzSs0BMy5SRHjsfAI-1721759346-0.0.1.1-4799. Acesso em: 23 jul. 2024.

WORLD FOOD PROGRAM. **EMERGENCY OPERATION OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORY 200298**. Roma, 2011. Disponível em: https://one.wfp.org/operations/current_operations/project_docs/200298.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024

WORLD FOOD PROGRAM. **A global food crisis**. Roma, 2024a. Disponível em: <https://www.wfp.org/global-hunger-crisis>. Acesso em: 18 jun. 2024.66WO6665

WORLD FOOD PROGRAM. **The 5 steps from food security to famine**. Roma, 18 mar. 2024b. Disponível em: <https://www.wfp.org/stories/5-steps-food-security-famine>. Acesso em: 18 jun. 2024.

WORLD FOOD PROGRAM. **Famine imminent in northern Gaza, new report warns**. 18 mar. 2024c. Disponível em: <https://www.wfp.org/news/famine-imminent-northern-gaza-new-report-warns>. Acesso em: 23 jul. 2024.

ZURAYK, Rami et al. Food security challenges and innovation: The case of Gaza. In: **High Level Forum on Food Insecurity in Protracted Crises**. Rome, 2012, p. 1-20.



BRICS
Policy Center
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS



Casas Casadas, 3º andar, Rua das Laranjeiras 307,
Laranjeiras, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. CEP 22240-004
bpc@bricspolicycenter.org

SAIBA MAIS:



bricspolicycenter.org



Instituto
de Relações
Internacionais



PUC
RIO



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro