



Organização das Nações Unidas
para a Alimentação e a Agricultura

Do Fome Zero ao Zero Hunger:

Uma perspectiva global

José Graziano da Silva (Coord.)

Do Fome Zero ao Zero Hunger:

Uma perspectiva global

José Graziano da Silva (Coord.)

Com
Gala Dahlet
Maya Takagi
Mauro DelGrossi
Paulo de Lima
Saulo Ceolin

Citação recomendada:

Graziano da Silva, J. (Coord.). *Do Fome Zero ao Zero Hunger: Uma perspectiva global*. Roma. FAO.

As designações utilizadas e a apresentação do material neste produto informativo não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da Organização de Alimentação e Agricultura da Nações Unidas (FAO) sobre o status legal ou de desenvolvimento de qualquer país, território, cidade ou área ou das suas autoridades, ou relativas à delimitação das suas fronteiras ou limites. A menção de empresas ou produtos de fabricantes, tenham estes ou não sido patenteados, não implica que estes foram endossados ou recomendados pela FAO em detrimento de outros de natureza similar que não são mencionados.

As opiniões expressas neste produto são do(s) autor(es) e não refletem necessariamente as visões ou políticas da FAO.

ISBN 978-92-5-131670-2

© FAO 2019



Alguns direitos reservados. Este trabalho é disponibilizado pela Creative Commons Atribuição-não comercial-ShareAlike 3.0 IGO licença (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>).

Sob os termos desta licença, este trabalho pode ser copiado, redistribuído e adaptado para fins não comerciais, desde que o trabalho seja devidamente citado. Em qualquer uso deste trabalho, não deve haver sugestão de que a FAO endossa qualquer organização, produtos ou serviços específicos. O uso do logotipo da FAO não é permitido. Se o trabalho for adaptado, ele deve ser licenciado sob a mesma (ou equivalente) licença da Creative Commons. Se uma tradução deste trabalho for criada, ela deve incluir o seguinte aviso juntamente com a citação exigida: “Esta tradução não foi criada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação Nações Unidas (FAO). A FAO não é responsável pelo conteúdo ou precisão desta tradução. A edição original [idioma] será a edição oficial ”.

Os litígios decorrentes da licença que não possam ser resolvidos amigavelmente serão resolvidos por mediação e arbitragem conforme descrito no Artigo 8 da licença, salvo disposição contrária neste documento. As regras aplicáveis de mediação serão as regras de mediação da Organização Mundial da Propriedade Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> e qualquer arbitragem será conduzida de acordo com as Regras de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas sobre o Direito do Comércio Internacional (UNCITRAL).

Materiais de terceiros. Usuários que desejam reutilizar material deste trabalho que é atribuído a um terceiro, como tabelas, figuras ou imagens, são responsáveis por determinar se a permissão é necessária para reutilização e por obter permissão do detentor dos direitos autorais. O risco de reclamações resultantes de infração de qualquer componente de propriedade de terceiros no trabalho é de responsabilidade exclusiva do usuário.

Vendas, direitos e licenciamento. Os produtos de informação da FAO estão disponíveis no site da FAO (www.fao.org/publications) e podem ser adquiridos através de publications-sales@fao.org. Pedidos para uso comercial devem ser enviados para: www.fao.org/contact-us/licence-request. Consultas sobre direitos e licenciamento devem ser enviadas para: copyright@fao.org.

Sumário

| | |
|---|------------|
| Prefácio | v |
| Introdução | 1 |
| A erradicação da fome – uma vontade política | 8 |
| A Estratégia Fome Zero do Brasil..... | 20 |
| O Fome Zero do Brasil e a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025 | 44 |
| O Desafio Fome Zero, uma iniciativa de Ban Ki-moon em 2012..... | 58 |
| Fome Zero na África | 70 |
| Como o Programa Fome Zero brasileiro inspirou a Ásia e o Pacífico | 90 |
| Fome Zero: Como a história de sucesso do Brasil se tornou um modelo para alcançar o direito à alimentação | 99 |
| A Importância das Frentes Parlamentares na Consecução do Fome Zero | 113 |
| Agricultura Familiar na Agenda Global e a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar | 127 |
| Agricultura e sistemas alimentares sustentáveis: a caminho da Terceira Revolução Agrícola..... | 140 |
| Fome Zero: dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | 159 |
| Olhando para o futuro: o Fome Zero como parte do desafio dos sistemas alimentares | 173 |
| Sobre os autores | 183 |

Prefácio

O ano de 2020 já bate à porta. Isso significa que já se passou um terço do prazo fixado para que sejam alcançados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. De fato, temos presenciado um crescente compromisso mundo afora com a visão Fome Zero. Os países têm avançado na montagem de plataformas capazes de mostrar o quanto progridem a cada ano. O sistema Nações Unidas e seus parceiros de desenvolvimento não têm poupado esforços para facilitar esses mecanismos, estabelecendo instrumentos de monitoramento, de promoção de diálogos sobre políticas e do intercâmbio de experiências entre os Estados Membros e seus parceiros na construção da Agenda 2030.

A FAO cumpre papel importante nesse desafio como organização fortemente comprometida com a erradicação da fome no mundo desde a sua fundação. Isso significa que a FAO pode usar, e está usando, todo o seu conhecimento para apoiar os países na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, programas, estratégias e iniciativas que contribuam para um mundo com segurança alimentar, ou seja, um mundo em que todos possam ter acesso à alimentação suficiente em termos de quantidade, qualidade e regularidade.

Contudo, a FAO não está sozinha nessa tarefa. Muitos países têm feito seu dever de casa há décadas. Um dos papéis da FAO é, de fato, aprender com as experiências bem-sucedidas desses países e compartilhar essas lições com outras nações. O Fome Zero do Brasil é um exemplo disso. Lançado em 2003, permitiu ao país atingir rapidamente o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, e alcançar o reconhecimento pela erradicação da fome em 2014.

Muitos países foram inspirados pela estratégia Fome Zero do Brasil, o que sem dúvida foi um dos elementos-chave a contribuir para a eleição de José Graziano da Silva como Diretor-Geral da FAO, em 2011. Dessa maneira, nada mais apropriado que seu mandato seja concluído com um livro que mostre como essa iniciativa se tornou uma inspiração para o mundo no período em que esteve à frente da organização.

Com certeza, este livro não apenas traça a evolução da implementação da Fome Zero ao longo dos anos, mas também mostra como seus princípios e conceitos lançaram raízes em todas as regiões, da América Latina e do Caribe até a África e a Ásia.

O livro apresenta as diferentes contribuições dadas pelos parceiros envolvidos, desde todo o sistema das Nações Unidas – através do desafio Fome Zero – até às plataformas de agricultores familiares, da sociedade civil e das frentes parlamentares contra a fome e a desnutrição. O livro também ressalta os desafios que o mundo enfrenta para promover a segurança alimentar e a nutrição para todos, incluindo a luta contra a epidemia de obesidade, a mudança climática e, de modo ainda mais alarmante, a recente reversão no progresso em direção à redução da fome.

Restam-nos dez anos para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Este livro nos guiará em direção a um mundo livre da fome e da desnutrição.

Qu Dongyu

Diretor-Geral da FAO (a partir de 1º de agosto de 2019)

Introdução

Por milênios, as vidas das pessoas, comunidades e civilizações foram marcadas por uma ameaça permanente. Esta ameaça é a fome, um flagelo que levou milhões de pessoas à fraqueza, ao desespero e, nos casos mais extremos, à morte. A fuga da fome tem sido um dos principais fios condutores da história, provocando ondas migratórias, guerras, conflitos e enormes sacrifícios. Mas a fuga da fome também propiciou que alianças inesperadas se formassem, aprimorando a criatividade e consolidando a solidariedade e a amizade entre as comunidades.

Como resultado dessa criatividade, dessa solidariedade e da tendência humana de criar todas as alternativas para sobrepor suas necessidades, a segunda metade do século 20 ganhou notoriedade pelo aumento expressivo na produção de alimentos.

Esse aumento tem exigido recursos naturais em demasia - e ainda exige - já que era necessário acompanhar o crescimento populacional e, dessa forma, reduzir a fome endêmica que nunca deixou de estar presente em nossa história.

Há várias décadas, a incapacidade de se produzir alimentos em quantidade suficiente para todos deixou de ser o motivo para que milhões de pessoas não tivessem assegurado o direito a uma alimentação decente e plena.

Pelo contrário: hoje, produzimos alimentos mais do que suficientes para toda a população global, enquanto também desperdiçamos cerca de um terço do que produzimos a cada ano. Se, ao final da segunda década do século 21, mais de 820 milhões de pessoas continuarem presas ao círculo vicioso da fome, o motivo terá sido a falta de compromisso político para eliminar suas principais causas.

Se foi feito antes, poderá ser feito de novo

A história recente mostra que, se quisermos que um objetivo seja cumprido, basta persegui-lo incessantemente. Incluem-se entre os exemplos a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial e, mais recentemente, o caso do Brasil.

No início do século, no ano 2000, mais de 11 em cada 100 brasileiros não tinham alimentos suficientes para comer. Assim como dezenas de outros países, milhões de pessoas no Brasil estavam presas a uma espiral interminável de fome, pobreza e de falta de oportunidades que se repetia geração após geração. Naquele momento, bem na virada do século, em 2000, as Nações Unidas e seus países estabeleceram as metas do milênio, de modo a projetar o desejo de um mundo mais justo e decente até 2015.

No caso da segurança alimentar, a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecia que, até 2015, todos os países deveriam reduzir à metade a proporção do número de pessoas passando fome em relação a 1990. O Brasil, no entanto, resolveu ser mais ambicioso. Em 2003, o governo recém-eleito, presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, avisou: reduzir a fome não bastava; ela tinha de ser eliminada. O lema para o programa de erradicação da fome foi batizado de “Fome Zero” e um Ministério dedicado exclusivamente a esse empreendimento foi criado.

Para que manifestações de solidariedade façam sentido, elas devem ser apoiadas por decisões e por programas eficazes. Para isso, recursos financeiros são mandatórios. Uma das características mais marcantes do caso brasileiro se mostrou no compromisso político assumido pelo Poder Executivo ao implementar planos e investimentos com foco específico no resgate de milhões de pessoas da fome e da pobreza. Naquela altura, a economia do país se expandia rapidamente, e o governo resolveu dedicar e destacar em seu orçamento uma parcela especial voltada às pessoas com fome. O plano, elaborado pelo governo Lula, visava quebrar esse ciclo vicioso para convertê-lo em um ciclo virtuoso, segundo o qual a produção de alimentos, a política macroeconômica do país e os programas e sistemas de proteção social trabalhariam de maneira coordenada e colaborativa.

Apenas para ilustrar um exemplo, o Brasil passou a oferecer refeições saudáveis aos alunos de escolas em bairros mais carentes. Assegurar aos alunos essa refeição saudável ao menos uma vez ao dia significava motivá-los a frequentar as aulas. Além disso, os alimentos que integravam esse novo cardápio escolar eram adquiridos de pequenos produtores locais em situação de vulnerabilidade, permitindo que suas famílias, antes excluídas e alijadas do mercado consumidor, pudessem incrementar suas rendas e, dessa forma, melhorar suas condições de vida. Esse sistema foi complementado por outras importantes iniciativas, como os subsídios de crédito, as atividades de capacitação e os programas de transferência de renda, com a inclusão de mais de 30 medidas em diversos programas sociais e de desenvolvimento.

Um compromisso global

Desde então, o Programa Fome Zero - desenvolvido pelo economista e agrônomo José Graziano da Silva, então Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e Diretor-Geral da FAO entre 2011-2019 - é considerado um dos modelos de programas mais bem-sucedidos mundialmente no combate à fome e na redução da pobreza. O programa e suas principais características têm sido replicados e adaptados por países que buscam traçar caminhos similares.

Ao fim do prazo para o cumprimento das Metas do Milênio, em 2015, o mundo havia obtido progressos significativos: em comparação com o ano de 1990, 23,3% dos habitantes

do planeta não tinha o suficiente para comer; 25 anos mais tarde, esse número havia caído para 12,9%. Setenta e dois países, entre os quais Bolívia, Nepal, Moçambique e Uzbequistão, conseguiram reduzir a fome pela metade dentro do prazo previsto.

Entretanto, havia ainda a cumprir a outra metade: 780 milhões de pessoas continuavam passando fome no mundo. Por sua vez, o Brasil levou menos de uma década para se tornar membro do grupo de países “Fome Zero”. O país alcançou o objetivo nesse pouco tempo como resultado de seu compromisso político, refletido pela eficácia dos investimentos e de seus programas sociais.

Capitaneada pelo Brasil, a América Latina foi pioneira no enfrentamento do desafio da fome, tornando-se da região que mais rapidamente avançou nessa agenda desde o início do século 21. Ao final dos anos 90, cerca de 66 milhões de pessoas (14,7% da população da região) eram afetadas pela fome na América Latina. Em uma década e meia, essa porcentagem caiu para 5%, o que representava 34 milhões de pessoas que deixaram de passar fome - levando em consideração que, nesse mesmo período, houve um crescimento populacional de 130 milhões de pessoas na região.

O sucesso do caso latino-americano é o resultado do compromisso político dos governos em um contexto de estabilidade macroeconômica e política, que propiciou o aumento dos gastos em programas sociais voltados às camadas mais vulneráveis da sociedade. Inspirado e impressionado pelos avanços no combate à fome, o então Secretário Geral das ONU, Ban Ki-moon, fez um apelo a líderes mundiais, aos representantes da sociedade civil e do setor privado durante a Conferência Rio+20 sobre Desenvolvimento Sustentável: conclamou que os países redobrassem seus esforços para livrar a fome da face da terra de uma vez por todas. Esse apelo tornou-se conhecido como o Desafio Fome Zero e recebeu uma rápida adesão de todo o sistema Nações Unidas.

Posteriormente, diversos projetos, sob a inspiração do Fome Zero, foram implementados na Ásia e no Pacífico, a partir de 2013. Chefes de Estado Africanos aderiram à iniciativa em 2014 com a adoção da Declaração de Malabo, que determinou o ano de 2025 como prazo-limite para a erradicação da fome no continente. Por último, a comunidade internacional assumiu a meta global do Fome Zero até 2030 com a inclusão do segundo dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 2), na ambiciosa agenda adotada pelas Nações Unidas, em 2015.

Contudo, cumpre ressaltar que a implementação dos ODS não trouxe resultados positivos até o momento. Em 2016, a fome aumentou pela primeira vez depois de uma década de declínio, atingindo 820 milhões de pessoas em 2018. De acordo com os especialistas, a combinação de conflitos e desastres climáticos é a razão dessa inversão de tendência.

Essa tendência crescente tem de servir como um alerta para mudarmos o paradigma de nossas atitudes, caso mantenhamos o objetivo de eliminar a fome e todas as formas de má nutrição até 2030. O reconhecimento do direito das pessoas a uma alimentação adequada e saudável, prerrogativa que vem sendo implementada por um número cada vez maior de países - acima de tudo, graças às alianças parlamentares entre diversos grupos políticos unidos contra a fome - é um passo na direção certa. Mas só declarações, por si só, são insuficientes.

O fome zero global ainda é possível

A FAO reitera, com razão, de que ainda há tempo para atingir o ODS 2 até 2030. Mas, para tanto, será necessário um fortalecimento inequívoco do compromisso em nível global - refletido sobretudo em investimentos - para que o combate à fome, a insegurança alimentar e todas as formas de má nutrição continuem a receber destaque na agenda global e sem que sejam tratados de maneira isolada em relação à migração e às mudanças climáticas. Nenhum plano para acabar com a pobreza e a fome terá êxito se não houver recursos financeiros para colocá-lo em prática. Nesse sentido, não serão suficientes os investimentos usualmente empreendidos pelos tradicionais parceiros do desenvolvimento, como as agências de cooperação de países desenvolvidos e as organizações financeiras multilaterais, como o Banco Mundial.

Para que avancemos em ritmo mais acelerado, os países em desenvolvimento deverão ser capazes de mobilizar mais recursos e de engajar seus setores privados, de maneira que esses contribuam além de seus modestos projetos corporativos de responsabilidade social. Todavia, há alguns casos em que avanços são tímidos mesmo em países que assumam compromissos políticos, que colocam em prática programas específicos de combate à fome e que injetam recursos para a sua implementação. Nesses casos, é necessário promover uma avaliação mais criteriosa dos erros e de se fazer as seguintes perguntas: aonde estão os gargalos que afetam a eficácia dos esforços realizados e quais esforços estão de fato produzindo resultados?

Será de pouca utilidade, por exemplo, promover investimentos na capacitação de comunidades litorâneas para a aqüicultura e para o processamento de peixes se não houver um combate efetivo contra a pesca ilegal nos países a que pertencem. Essa prática tem dizimado os estoques pesqueiros e, portanto, comprometido a quantidade de peixes a serem obtidos por essas comunidades. Tampouco será eficaz a alocação de fundos para apoiar a agricultura familiar se as mulheres (e os lares que elas sustentam) forem excluídas desses programas por motivos legais ou culturais.

Em alguns casos, como no Chifre da África ou no Corredor Seco da América Central, o foco recai na necessidade de se promover a resiliência daqueles que vivem da agricultura e da pecuária, em um contexto climático cada vez mais imprevisível.

Em outros, como na África Ocidental, um ambiente de empoderamento se torna cada vez mais essencial para promover o desenvolvimento da agroindústria e para criar oportunidades de emprego para uma população crescente. Ademais, nos pequenos estados insulares do Pacífico e do Caribe, o impacto econômico da dependência pelos alimentos importados terá de ser mitigado, se quisermos fomentar nesses países a produção local.

Sendo assim, a receita do Fome Zero deverá ser específica para cada território, país ou região e deve atender a suas respectivas circunstâncias. Entretanto, o exemplo brasileiro revela um ingrediente comum para o sucesso: a adoção de medidas que assegurem sistemas alimentares inclusivos e sustentáveis não somente em termos ambientais, mas também em termos sociais e econômicos. Quanto mais os sistemas alimentares - com todos seus elementos e atores; do campo à mesa -, os sistemas urbanos e os sistemas de transporte forem orientados exclusivamente pelo crescimento econômico e o lucro, mais difícil será alcançar o ODS 2 ou mesmo qualquer outro ODS. A urbanização constante, o crescimento populacional, as mudanças climáticas, a degradação dos recursos naturais, a biodiversidade, a dotação orçamentária instável para políticas sociais; e o surgimento de tecnologias disruptivas podem ser considerados tanto obstáculos como oportunidades no combate à fome.

A Europa pós-guerra, o Brasil dos anos 2000, e outras experiências como a Etiópia e Bangladesh, mostraram um fator em comum para o sucesso: a presença dos mais pobres como personagens principais em um orçamento nacional, de maneira que tenham a capacidade de contribuir e usufruir dos frutos do crescimento econômico. Na medida em que critérios como a inclusão, a eficiência, a equidade e a sustentabilidade têm sido incorporados nas atividades econômicas - e sobretudo nos sistemas alimentares -, torna-se necessário investir palavras, ações, leis, programas e recursos para livrar a humanidade da fome, que hoje aparece sob diversas facetas, como a má nutrição, a obesidade e a deficiência de micronutrientes. O Brasil implementou o Fome Zero em menos de uma década. Acabar com a fome não é uma questão de ordem técnica nem está conectada à produção de alimentos. É uma questão de vontade política. O Fome Zero global ainda é possível.

Do Fome Zero a um mundo sem fome: uma perspectiva global

É nesse contexto que esta publicação aborda a dinâmica do Fome Zero como um exemplo de transformação de uma estratégia brasileira, em um projeto de desafio internacional, uma agenda global. Podemos contextualizá-la com a referência do primeiro livro de Graziano da Silva et al. (2013)¹, que abordou a evolução do programa Fome Zero desde seu início, trazendo uma avaliação crítica do começo de sua

1 Graziano da Silva, J., Del Grossi, M. e Galvão de França, C. (eds). 2013. *O Programa Fome Zero: A experiência brasileira*. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Brasília, Brasil.

implementação e os resultados que alcançou. Em uma série de artigos, a publicação ensinou compartilhar o desenho e o alcance do programa, além de analisar suas principais características técnicas e vertentes políticas.

De fato, o Brasil se colocou em posição de destaque durante a maior parte das últimas duas décadas em razão de conquistas expressivas no campo socioeconômico. A erradicação da fome, reconhecida pelas Nações Unidas em 2014, quando se anunciou a exclusão do país do Mapa da Fome, é uma delas. Estima-se que 39,5 milhões de pessoas foram retiradas da condição de pobreza entre 2003 e 2016, enquanto o coeficiente de Gini caiu de 58,1% para 51,5% e a renda dos 40% mais pobres aumentou 7,1% em termos reais.

Este “*Do Fome Zero ao Zero Hunger, uma perspectiva global*” procura reunir as recentes experiências internacionais que propuseram uma abordagem abrangente para lidar com as causas mais diversas da fome e da má nutrição. Considerando o que número de pessoas com fome no mundo continua aumentando, torna-se imperativo colocarmos essas recentes iniciativas em perspectiva, de maneira a renovar as linhas de ação, fortalecer a *expertise* dos atores envolvidos e, sobretudo, realçar o comprometimento político com essa agenda tão importante.

Com base em “O Programa Fome Zero: A experiência brasileira”, o presente livro compila diversas experiências, abordagens e perspectivas que ajudaram a promover o modelo brasileiro Fome Zero como objetivo de desenvolvimento global. A obra destaca as contribuições exitosas no cumprimento dessa agenda e faz uma avaliação crítica dos desafios atuais e futuros, propondo novos caminhos a serem seguidos. O principal objetivo dessa publicação é proporcionar aos governos, especialistas e acadêmicos contribuições úteis e evidências concretas para o desenho e para a implementação de políticas efetivas com a visão do Fome Zero.

A primeira parte do livro apresenta um panorama geral de como o Fome Zero foi implementado no Brasil e em que medida o programa norteou o Desafio Fome Zero em âmbito global, além de apresentar relatos sobre a elaboração de ações regionais e nacionais com vistas à erradicação da fome. A segunda parte avalia, a partir de diversos ângulos, os acontecimentos recentes e as lições aprendidas da agenda do Fome Zero Global e os possíveis caminhos a serem trilhados.

Para que o Fome Zero se concretize, assumir um compromisso político no nível mais alto é essencial. É essa a abordagem do primeiro capítulo, que apresenta um resumo da experiência do programa Fome Zero no Brasil nas palavras do ex-presidente Lula.

A estratégia do Fome Zero do Brasil continua sendo uma referência de programa de erradicação da fome, tanto em termos de desenho como em termos de implementação. O capítulo 2 revisita essa experiência e faz uma atualização do seu impacto no Brasil de hoje.

A Iniciativa da América Latina e Caribe sem Fome, liderada pelo Brasil e pela Guatemala, marcou o primeiro engajamento em nível regional na luta contra a fome e a má nutrição. A iniciativa e seus desdobramentos positivos são apresentados no Capítulo 3.

Após essas duas experiências importantes, o lançamento do Desafio Fome Zero das Nações Unidas em 2012 transformou o combate à fome em um compromisso global. O capítulo 4 sintetiza a visão e as metas dessa importante iniciativa.

Há grande potencial nas regiões para transformar os objetivos do Desafio Fome Zero em ações concretas. Os capítulos 5 e 6 apresentam as diversas atividades empreendidas na África, na Ásia e no Pacífico na consecução dessa agenda.

O direito à alimentação deverá ser considerado seu princípio norteador no combate à fome e é essa diretriz que apresenta o capítulo 7. O capítulo 8 salienta o papel central desempenhado pelas frentes parlamentares em esforços regionais e nacionais para consolidar o combate à fome em marcos legais e políticas públicas de longo prazo.

O papel desempenhado pela agricultura familiar é fundamental para assegurar sistemas alimentares mais sustentáveis. Nesse sentido, o capítulo 9 discute as potencialidades da Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar (2019–2028) como contribuição para a agenda Fome Zero. O capítulo 10 debate os flancos deixados pela Revolução Verde e a necessidade de se promover a implementação e a transição para sistemas agrícolas e alimentares sustentáveis.

Já o capítulo 11 analisa as sinergias entre o Fome Zero e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 (erradicação da pobreza) e 2 (erradicação da fome), destacando algumas das complexidades na implementação dessa agenda.

Por último, com base nas lições do Fome Zero no Brasil e após seu mandato de sete anos e meio como Diretor-Geral da FAO, José Graziano da Silva aborda desafios atuais e futuros para a agenda da alimentação ao redor do planeta.

As adversidades recorrentes e as novas intempéries para o combate à fome, provocadas por conflitos, pelas crises econômicas e pelos impactos da mudança climática requerem compromisso político contínuo e ação efetiva em escala nunca antes vista. O fortalecimento desse compromisso em todos os níveis e o engajamento de todas as partes relevantes é condição *sine qua non* para que a fome desapareça da vida de milhões de pessoas, e para que elas tenham direito a uma vida digna, saudável e produtiva. Essa publicação espera contribuir para essa agenda ao compartilhar experiências bem-sucedidas de um passado recente e ao destacar os obstáculos que ainda nos impedem de decretar a fome zero global.

A erradicação da fome – uma vontade política

Luiz Inácio Lula da Silva

Sua Excelência, Presidente da 39ª Conferência da FAO, Sr. Ropati, meu querido amigo José Graziano da Silva, Diretor-Geral da FAO, minha querida amiga Excelentíssima Sra. Michelle Bachelet, Presidente da República do Chile, meu querido amigo Seu Excelentíssimo Sr. Ibrahim Boubacar Keïta, Presidente do Mali, seu Excelentíssimo Comodoro Josaiá Voreque Bainimarama, Primeiro Ministro de Fiji, querido amigo Excelentíssimo Sr. Domingos Simões Pereira, Primeiro Ministro da Guiné Bissau e querido amigo Seu Excelentíssimo Ralph Gonsalves, Primeiro Ministro de São Vicente e Granadinas. Queridos amigos, Ministros, Chefes de Estado, Delegados da 39ª Conferência e queridos irmãos e irmãs, gostaria de agradecer a honra de ter sido convidado pela FAO para participar na 39ª Conferência e proferir uma palestra para prestar homenagem a Frank McDougall, um dos grandes inspiradores desta Organização, que defendeu a causa da alimentação no mundo.

Na verdade, esta homenagem pertence ao povo brasileiro, pelos êxitos alcançados na superação da fome e da pobreza no meu país. Esta é uma ocasião para recordar os laços históricos entre a FAO e o Brasil, que é um dos 44 países fundadores desta grande organização, na conferência de 1943. Na década de 1950, aqui trabalhou, ao lado de Frank McDougall, um dos mais importantes cientistas brasileiros, Josué de Castro. Ele dedicou sua vida a estudar as causas profundas da fome, no Brasil e no mundo, e escreveu dois livros fundamentais sobre o tema: Geografia da Fome e Geopolítica da Fome. O pensamento de Josué de Castro contribuiu para compreendermos que a fome não é um fenômeno natural. É um fenômeno social que resulta, principalmente, de estruturas econômicas desequilibradas. “Fome e guerra são, na realidade, criações humanas”, advertia Josué de Castro.

Em janeiro de 2012, outro brasileiro veio dar sua contribuição à FAO: o professor José Graziano da Silva, que foi eleito diretor-geral, expressando um amplo consenso entre países. Para nossa alegria, o companheiro Graziano cumpriu seu primeiro

mandato honrando o compromisso de vida que o trouxe até aqui: a luta permanente contra a fome e a pobreza. Ao lado de outras organizações multilaterais, dos governos e da sociedade civil dos países, a FAO atuou com ousadia para que o maior número de países cumprisse as metas de segurança alimentar dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Setenta e dois países alcançaram a meta de reduzir à metade a população sujeita à fome e 29 países alcançaram as metas mais ambiciosas da Cúpula Mundial da Alimentação.

Foi com justificado orgulho que recebemos, ano passado (2014), a notícia de que o Brasil deixou de fazer parte do Mapa da Fome. Isso significa que estamos vendo crescer a primeira geração de brasileiros que não conheceram o drama da fome. A experiência brasileira provou que é possível, sim, superar a fome, quando o combate à pobreza é elevado à política de Estado, com recursos assegurados no orçamento. Quando se combinam programas sociais de alimentação, saúde, educação e apoio aos pequenos e médios agricultores. Quando se adotam estratégias permanentes de distribuição de renda, geração de empregos e valorização dos salários. Por isso, quero compartilhar com vocês o caminho que nos levou a essa conquista.

Além de prestar homenagem aos fundadores da FAO, gostaria de homenagear três de nossos companheiros que sonharam com o fim da fome 12 anos atrás. E, nesses 12 anos, esses irmãos ajudaram a acabar com a fome no Brasil.

Primeiro, gostaria de prestar homenagem a meu companheiro José Graziano, que coordenou a elaboração do Programa Fome Zero antes mesmo de sermos governo. Depois ele foi o primeiro Ministro Extraordinário de Combate à Fome no Brasil. Só Deus sabe o quanto ele foi criticado pela mídia brasileira porque ele disse que os menos favorecidos deveriam receber transferências de renda. Outro companheiro que deve ser homenageado é o Ministro Patrus Ananias, que foi o Ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, hoje é o Ministro de Desenvolvimento Agrário e que está aqui presente. E minha companheira Tereza Campello que é a atual Ministra de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: é ela quem coordena o Programa de Combate à Fome, o Bolsa Família e o Programa Brasil sem Miséria, lançado pela Presidenta Dilma Rousseff. Gostaria de homenagear estas três pessoas porque hoje posso estar aqui e dar meu testemunho que é, de fato, possível acabar com a fome no mundo. É só querer.

Em 2002, ano em que fui eleito presidente, havia no Brasil 11 milhões de famílias sobrevivendo com menos de um dólar por dia. Eram mais de 50 milhões de pessoas passando fome, quase um terço da população brasileira de então. Eram crianças condenadas desde o nascimento a sofrer com a desnutrição e suas doenças; e condenadas ao estigma da pobreza e da exclusão, caso sobrevivessem. Milhões de pais e mães em permanente aflição, porque não tinham como prover à família o pão de

cada dia. Na realidade, havia um país governado para apenas um terço da população, enquanto a grande maioria permanecia esquecida, como se não vivêssemos todos na mesma pátria. Em meu discurso de posse, afirmei que teria cumprido a missão de minha vida se, ao final do governo, cada brasileiro pudesse tomar o café da manhã, almoçar e jantar todos os dias. Nós nos preparamos para esse desafio viajando pelo país, debatendo com cientistas, com organizações sociais, estudando experiências locais e internacionais. Criamos o Fome Zero, sob a coordenação do companheiro José Graziano.

O Programa Fome Zero é um conjunto articulado de políticas públicas que envolve transferência de renda, crédito aos produtores agrícolas, reforma agrária, saúde, educação, alimentação escolar e formação profissional, entre muitas outras ações. Uma estratégia dessa abrangência só podia dar certo com a participação da sociedade. Por isso, instalamos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, formado por diversos representantes da sociedade civil. O Conselho atuou na formulação e definição dos programas e permanece atuando na fiscalização, avaliação de resultados e elaboração de novas estratégias de segurança alimentar.

A face mais conhecida do Fome Zero é o programa Bolsa Família, que transfere uma renda mensal às famílias mais pobres, mediante três condições: que as crianças frequentem a escola, que tomem todas as vacinas e que as mulheres grávidas façam todos os exames de saúde recomendados pela Organização Mundial da Saúde. Considerado um dos melhores programas de transferência condicionada de renda no mundo, o Bolsa Família atende hoje 14 milhões de famílias, cerca de 54 milhões de pessoas. A presidenta Dilma Rousseff aperfeiçoou essa estratégia, criando o programa Brasil Sem Miséria, que complementa a renda necessária para que todas as famílias atendidas ultrapassem a linha de pobreza. Podem não acreditar, mas o gasto foi mínimo.

Se os Presidentes ficarem esperando que o setor de finanças do governo ou o Ministro da Fazenda digam que há dinheiro sobrando, nunca irão conseguir implementar um programa de transferência de renda, porque sempre haverá um jornal dizendo que o dinheiro seria melhor gasto para construir uma estrada. Alguém sempre vai dizer que seria melhor construir uma ponte. Sempre haverá alguém dizendo que o governo deveria ter outras prioridades antes dos pobres porque há uma tendência global de tratar os pobres como estatísticas. Um número lindo, para ser usado nas campanhas eleitorais. Mas depois das eleições, os números somem da mente da maioria que ganha as eleições.

Gostaria de salientar que, no Brasil, o gasto foi de somente 0,5% do PIB. Gastamos menos de 1% de nosso PIB para atender a 54 milhões de pessoas que nem consumiam calorias e proteínas suficientes para sobreviver; 0,5% do PIB.

Conseguimos o milagre de não tratar mais os pobres como mera estatística, um número; passamos a tratar os menos favorecidos como seres humanos, homens, mulheres e crianças que têm o direito às mesmas calorias que a pessoa mais rica do país podia comprar. Era possível para todos, mesmo que demore. Se não começarmos hoje, a única certeza é que o número de pessoas pobres no mundo irá aumentar. Então nossa responsabilidade é grande. O caso brasileiro demonstra que é falta de prioridade e não a falta de dinheiro que vai determinar nosso sucesso.

O maior obstáculo que enfrentamos foi o preconceito por parte da imprensa brasileira e de alguns setores privilegiados da sociedade. Diziam que o Bolsa Família iria estimular a preguiça. Que não passava de esmola do governo, ou pior: de compra de votos. Uma quantidade imensa de cobertura negativa na imprensa foi dirigida ao Programa Fome Zero. Quem iria imaginar que alimentar os pobres teria causado tanta indignação entre aqueles que podem se alimentar três vezes ao dia?

Isso foi absurdo e estávamos determinados a fazer desse programa um sucesso. Os críticos diziam à época que o Governo tinha que anunciar uma estratégia para sair da pobreza, dizer quanto tempo iríamos continuar dando dinheiro aos pobres e explicar como sair desse programa. Minha resposta foi assim: como podíamos discutir uma saída se os pobres sequer haviam passado pela porta. Muito bem. Nossa teimosia prevaleceu e nossa experiência prática demonstrou que todas as críticas eram totalmente infundadas. Sei que a mesma coisa acontece em muitos outros países que adotaram programas de transferência de renda. Por isso gostaria de destacar algumas lições que aprendemos no Brasil com o Programa Bolsa Família.

O programa não gerou acomodação. Ao contrário: mais de 70 por cento dos responsáveis pelas famílias inscritas têm trabalho fixo, embora o rendimento não seja suficiente. O Bolsa Família não substitui o trabalho; ele complementa a renda familiar e estimula as pessoas a romper o ciclo da pobreza. Além disso, a renda básica assegurada liberta a consciência política do cidadão, que não se vê mais forçado a trocar seu voto por um par de sapatos ou uma sacola de feijão, como era comum ocorrer antes do Bolsa Família. A renda básica é um direito de cidadania, conquistado pelos que sempre foram esquecidos. Para garantir esse direito de forma republicana, criamos o cadastro nacional único das famílias em situação de pobreza. O cadastro é fiscalizado pelo Ministério Público e atualizado permanentemente.

Sr. Presidente, se o Sr. me permitir dirigir a palavra aos companheiros da FAO: se você não tiver o cadastro nacional correto para poder localizar a pessoa que irá receber o benefício, poderá pensar que o dinheiro vai ficar nas mãos do intermediário. Por isso que insisto que uma das conquistas mais extraordinárias do programa Bolsa Família foi o cadastro único nacional, para que tenhamos informações diretas sobre onde vivem os beneficiários. Os pagamentos são feitos sem intervenção humana. São feitos por um

cartão magnético de um banco estatal, sem burocracia ou intermediários. É um cartão de saque e os que sacam o dinheiro não têm que prestar contas a ninguém. Eles recebem o dinheiro através desses cartões e podem fazer o que quiser com o dinheiro.

Antigamente, no Brasil, se distribuía cestas básicas: tinha uma caixa com sal, três quilos de feijão e dois quilos de arroz. Pensamos que a melhor coisa que podíamos fazer para garantir a independência dos que precisavam de ajuda do governo era transferir o dinheiro diretamente a eles para que pudessem comprar o que quisessem e na quantidade que quisessem. Aí fizemos uma coisa diferente, uma coisa que as mulheres brasileiras me pediam: que o cartão fosse emitido em nome da mãe e não do pai por uma razão bem simples. Quase todos aqui são casados ou conhecem alguém casado, e todos sabemos que elas cuidam melhor da família e são mais comprometidas. Eu acho que os homens estariam tentados a tomar umas cervejinhas no boteco com o dinheiro. Os homens podem querer gastar um pouco na cerveja e por isso resolvemos passar o cartão para as mulheres porque sabemos que elas vão comprar o leite e o pão de cada dia que os filhos precisam para sobreviver. O programa é um sucesso absoluto porque 99 por cento dos cartões no Brasil são das mulheres para que cuidem dos filhos. Assim, as mulheres têm uma nova posição, muito mais relevante e respeitada tanto na família, como na comunidade.

Então a transferência de renda para os pobres ajuda o país como um todo porque aumenta a demanda, o comércio, a produção e a criação de empregos. Gera um ciclo virtuoso de desenvolvimento. Sempre gosto de contar a história de Guaribas, a primeira cidade a receber o Programa Fome Zero. É uma cidade bastante pobre, localizada num dos estados mais pobres do Brasil. Depois que a cidade começou a receber o programa Fome Zero, o primeiro sinal de empreendedorismo individual apareceu. Uma mulher abriu um salão de beleza e, pela primeira vez, as mulheres daquela cidade tinham dinheiro para poder ir lá e fazer o cabelo. Elas veem mulheres mais privilegiadas ir para o salão e elas não podem ir pelo menos uma vez? Uma política de transferência de renda então permitiu que milhares de empreendedores aparecessem no Brasil. Mais uma prova de que uma simples transferência de renda para os mais pobres pode fomentar o crescimento de uma nova indústria de serviços em nosso país.

Outro aspecto importante foi o fortalecimento da agricultura, que foi essencial em nossa estratégia de segurança alimentar, com o Brasil praticamente dobrando sua produção agrícola nos últimos 12 anos. Os números que tenho são da produção em larga escala e da agricultura familiar, onde o crédito especial para a agricultura aumentou de R\$ 21 bilhões para R\$ 180 bilhões, cerca de US\$ 60 bilhões.

Mais importante do que o aumento na produção é o fator que mais contribuiu para esse crescimento, que foi a reforma agrária, e aqui me refiro ao meu querido José Graziano: seu pai foi meu assessor quando Graziano era professor universitário.

Foi o pai do Graziano, um grande fazendeiro comprometido com os ideais humanitários, que começou o sonho da família que levou ao filho ser nomeado diretor-geral da FAO.

Nesses 12 anos, desde 2003, disponibilizamos 51 milhões de hectares para a reforma agrária. Isso representa 51 por cento de toda a terra disponibilizada para reforma nos 500 anos de história do Brasil. Fizemos isso em 12 anos. Realizamos 51% de tudo que foi feito em 500 anos.

Não foi tão fácil como pensam, mas conseguimos demonstrar que é possível realizar e que o Brasil tem aproximadamente 4 milhões de propriedades rurais, que produzem 70% dos alimentos que chegam à mesa dos trabalhadores brasileiros.

Essas propriedades pequenas e médias são responsáveis pelo alimento que chega a nossas mesas, porque a agroindústria é mais focada na exportação, e o crédito disponibilizado para agricultores familiares aumentou de R\$ 1 bilhão em 2003 para R\$ 10 bilhões em 2014.

Terra, crédito, assistência técnica, sol e chuva eram tudo que o país precisava para fazer o grande salto ao transferir renda aos brasileiros mais pobres. Adotamos também um sistema bastante eficiente de seguro para a lavoura e uma política de preços mínimos para dar estabilidade e garantia de preços futuros para os produtores. Isso é importante porque se o governo não oferecer as garantias para os agricultores familiares, eles vão ser prejudicados se chover muito e perderem a produção para enchentes, e também vão ser prejudicados quando fizer muito sol, com a lavoura perdida para a seca. Quando conseguem produzir, o mercado não garante um preço mínimo para seus produtos e às vezes são obrigados a oferecer sua produção quase de graça.

O governo então resolveu garantir um preço mínimo de compra para que os agricultores familiares soubessem que nunca iriam perder; vão poder produzir e vender sua produção.

Aprovamos também no Congresso uma lei para estabelecer um programa de alimentação escolar no Brasil que distribuiu alimentos para 47 milhões de crianças todos os dias nas escolas públicas brasileiras.

Todos os dias, 47 milhões de crianças recebem pelo menos uma refeição por dia até a idade de 17 anos, se não estiver errado. Com o objetivo primário de ajudar o desenvolvimento local, aprovamos legislação que obriga os governos locais a comprar 30% do alimento da alimentação escolar localmente dos produtores familiares, para estimular e aumentar a produção agrícola local, como também desenvolver o mercado local, assegurando a circulação de dinheiro nessas pequenas localidades.

Esse apoio local para os agricultores familiares foi uma conquista extraordinária. Também investimos em educação ambiental, oferecendo incentivos – alguns financeiros – para a preservação da mata nativa e das nascentes.

Ministra Tereza Campello, que está aqui hoje, é responsável pela revolução que ocorreu durante o governo da Presidenta Dilma Rousseff. O Ministro Patrus iniciou um programa que acabou tendo tanto sucesso que a região Nordeste, a mais árida do país, conseguiu construir mais de um milhão de cisternas para coletar a água da chuva para que as pessoas tivessem água para beber. Um milhão e duzentas mil cisternas foram construídas. Agora inventaram uma coisa chamada de cisterna produtiva que consegue coletar um pouco mais de água, para não só haver água para beber, mas também para suas hortas e seus animais. Eu desejo todo sucesso a esse programa.

Também desenvolvemos um outro programa importante chamado Luz para Todos. Um dia, a Presidenta Dilma, que foi Ministra de Energia, me trouxe um documento mostrando que dois milhões de pessoas no Brasil não tinham acesso à energia elétrica em suas casas. Pedi para ela preparar um programa para levar energia para todos os lares. Havia pessoas que viviam a 500 metros de uma usina hidroelétrica e que não tinham acesso à eletricidade. Algumas pessoas nunca tinham visto a Seleção Brasileira jogar na televisão. Eu já tinha concorrido e perdido três eleições para a Presidência e algumas pessoas nunca haviam me visto na TV como candidato.

Portanto, decidi desenvolver um programa governamental ambicioso chamado Luz para Todos. Conheço muitas pessoas aqui presentes que já passaram pela experiência de viver em casas onde a única fonte de luz é aquilo que nós chamamos de candeeiro.

Você tinha que carregar o candeeiro. A luz que ele emitia parecia a luz de uma vela e as mulheres faziam costura mesmo sem quase poder ver. As pessoas tinham que viver como se estivessem no século 18 e, mesmo hoje, há pessoas em muitas partes do mundo que têm que se virar com a luz de velas.

Nós desenvolvemos um programa que cobrava uma pequena taxa dos consumidores que podiam pagar mais como parte da conta de luz. Com R\$ 28 bilhões nós levamos energia de graça para as pessoas vivendo nos cantos mais remotos do Brasil.

Para se ter uma ideia, uma mulher de 70 anos que nunca tinha visto uma luz elétrica ficou com tanto medo quando ligou a luz que ela saiu correndo de casa: ficou atordoada com tanta luz.

Tenho outra história que já contei muitas vezes no Brasil, mas que vou contar aqui para vocês pela primeira vez.

Quando colocamos luz na casa de uma mulher que morava numa região carente do Brasil, ela ficava ligando e desligando a luz, sem parar. Quando o marido dela perguntou por que ela ligava e desligava a luz, ela respondeu que fazia isso porque nunca havia visto o filho dela dormindo.

Relatos tocantes como esses demonstram o impacto de programas sociais que precisamos desenvolver em nossos países. Eles oferecem para as pessoas que nunca tiveram nada em suas vidas uma oportunidade de ter as necessidades básicas. O programa Luz para Todos criou quase 500 mil empregos, privilegiando o comércio local porque a ideia era justamente criar e fomentar renda nas comunidades.

Esse milagre significou que a porcentagem da população com acesso a luz elétrica aumentou de 78% para 97%, impactando quinze milhões de pessoas.

Quando iniciamos o programa Luz para Todos, as pessoas mais uma vez fizeram críticas, dizendo que o Lula e o governo só pensam nos pobres, e que não ligam para as pessoas que vivem nas cidades.

De fato, 79% dos lares que receberam luz elétrica compraram aparelhos de TV. Setenta e três por cento comprou geladeiras. Cinquenta por cento comprou outros tipos de eletrodomésticos, equipamentos e bombas de água

Foram vendidos 2,4 milhões de aparelhos de TV e 2,2 milhões de geladeiras somente em decorrência do programa Luz para Todos. Também instalamos sete milhões de postes, meio milhão de transformadores e um milhão e meio de quilômetros de cabos e fios. Só a título de ilustração: um milhão e meio de quilômetros de cabos e fios daria a volta ao mundo 35 vezes.

Nenhuma empresa privada, mesma a mais humanitária, teria feito isso porque não seria lucrativo. Por ser socialmente justo e eticamente necessário, somente o Governo poderia assumir essa responsabilidade.

Gostaria de compartilhar outra conquista importante dos programas de transferência de renda. Talvez lembrem que no início do ano de 2008 na época da crise de alimentos, as pessoas começaram a reclamar que os preços da soja e de outros alimentos estavam muito altos.

A primeira a ser culpada foi a China, porque agora é moda culpar a China por tudo; os chineses eram quem compravam tudo e por isso era tão caro. Mas depois descobrimos que a China não era a responsável. Os mercados de futuro tinham reservas de petróleo bem maiores do que a China e que estavam comprando a produção de soja.

Acabou que esse mesmo sistema financeiro que derreteu em 2008 estava especulando com a produção agrícola nos mercados de futuro, causando muitos problemas para os países mais pobres do mundo.

Assim, desenvolvi um programa chamado Mais Alimentos e resolvemos financiar máquinas agrícolas para aumentar a produção dos agricultores familiares no Brasil. Surpreendentemente, esse programa comercializou 58 mil tratores e 28 mil pequenos caminhões, como também milhares de picapes e vans.

Acredito que o programa comercializou 14 mil colheitadeiras a taxas de juros bem baixas com financiamento de longo prazo, que era a única forma dos agricultores familiares terem acesso a financiamentos. O programa Mais Alimento foi levado a África e a América Latina.

Não estou certo se as vendas já começaram, porque isso demora quando um programa é lançado devido aos entraves burocráticos. Isso às vezes demora mais do que o tempo em que ocupamos o cargo. Eu sei disso porque fui à Gana recentemente e lá estão esperando três anos para receber o financiamento.

Sei que esse programa está sendo implementado em outros países, que estão recebendo o mesmo financiamento dos agricultores familiares no Brasil. Decidimos fazer isso para que outros países pudessem ter acesso a essa tecnologia.

Podem perguntar aos Ministros aqui presentes. Nosso Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, que está aqui, está acompanhando o programa.

Tenho muito orgulho de outra conquista que introduzimos para que os jovens não tenham que sair de suas regiões: estabelecemos 18 universidades públicas novas no país, como também 148 campi em 12 anos. A Presidenta Dilma Rousseff também criou 365 escolas técnicas proporcionando um tipo de revolução pacífica em que todos são respeitados.

Tentamos compartilhar os benefícios de nossas decisões com toda a sociedade brasileira. Essas novas universidades e escolas técnicas significam que os jovens agora têm acesso ao ensino superior pela primeira vez. Também estão ajudando a desenvolver o interior do país para que os estudantes não tenham que viver em situações precárias nas grandes cidades brasileiras.

Como resultado dessa e de outras políticas, além de aumentar a produção de alimentos, aumentamos também a renda dos agricultores familiares em 52% em pouco menos de 10 anos. Tudo isso juntamente com o objetivo de combater a fome e a extrema pobreza. Em doze anos, o valor real dos salários aumentou 74%. A renda

familiar aumentou um terço e para as famílias mais pobres aumentou dois terços. A oferta de crédito aumento de 24%, para 57% do PIB.

O resultado conjunto de todas essas políticas é bem conhecido – e o José Graziano da Silva deveria ficar muito orgulhoso disso porque ele foi um dos criadores e desenvolvedores dessa política: conseguimos tirar 36 milhões da pobreza extrema. Outros 40 milhões foram alçadas para a classe média e criamos 22 milhões de empregos formais no Brasil.

Este é o resultado de um conjunto de políticas focado em provar que os pobres não são parte do problema. Quando analisado adequadamente, os pobres são parte da solução em nossos países. Se você emprestar um milhão para uma pessoa rica, esse dinheiro irá para um conta bancária. Se você emprestar 10 dólares a uma pessoa pobre, o dinheiro irá alimentar bocas, irá circular e todos irão participar. Esse é o milagre realizado pelas nossas políticas no Brasil e estou muito feliz de ver esses exemplos extraordinários em quase toda a América Latina e em outras regiões.

Evo Morales desenvolveu um programa chamado Embarazada, na Bolívia. O programa oferece ajuda financeira a mulheres e mães solteiras, e outros programas também foram desenvolvidos. Isso é uma revolução para a Bolívia, porque as pessoas nunca tiveram nada.

Sei também que há experiências bem-sucedidas acontecendo na África e isso me faz sentir otimista que vamos conseguir superar esse problema.

É muito importante que a FAO seja uma espécie de caixa de ressonância de todas essas experiências bem-sucedidas para que possamos compartilhar o conhecimento adquirido através das melhores práticas com o resto do mundo.

Durante os Jogos Olímpicos teremos outra conferência sobre Nutrição para o Desenvolvimento, como ocorreu nos Jogos Olímpicos de 2012.

Queridos amigos, os resultados alcançados pelos diversos países, em colaboração com a FAO, no âmbito dos Objetivos do Milênio, são muito estimulantes. Conseguimos reduzir em cerca de 200 milhões o número de pessoas vivendo em condições de insegurança alimentar. Mas não há tempo para celebrações. Neste exato momento, 800 milhões de homens, mulheres e crianças vão dormir com fome e não sabem se terão o que comer amanhã. E quem tem fome tem pressa. Paradoxalmente, esta situação ocorre quando a humanidade é capaz de produzir mais alimentos do que está consumindo.

O problema não é a falta de produção de alimento. O problema é a falta de renda para as pessoas comprarem alimento. Os líderes mundiais têm que entender que secas e enchentes são fenômenos naturais, mas que a fome é responsabilidade nossa e tem que ser enfrentada com urgência.

Em 2013, eu tive a oportunidade de participar de um importante fórum na cidade de Adis Abeba, junto com o José Graziano e a Senhora Dlamini-Zuma, presidenta da União Africana, para firmar um compromisso pela erradicação da fome na África até o ano de 2025.

E fiquei feliz em saber que este compromisso foi referendado, em 2014, pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo da União Africana.

Fiquei mais feliz ainda quando descobri que esse compromisso foi confirmado em 2014, no Comitê de Chefes de Estado e de Governo da União Africana. Agora que foi aprovado pelos Chefes de Estado e de Governo e se os ricos e o mundo mais desenvolvido estiverem preparados para apoiar esse projeto, podemos sim sonhar com o fim da fome na África, como também em todos os países do mundo.

Gostaria de terminar, meus amigos e amigas, dizendo que em setembro próximo, na Assembleia da ONU, assumiremos um compromisso em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O primeiro passo para alcançarmos o desenvolvimento social pleno é erradicar a fome e a miséria. Esse grande passo requer o engajamento de cidadãos e governos, no espírito da Carta de Milão que assinamos ontem.

As organizações não governamentais cumprem, sem dúvida, um papel muito importante nas ações contra a fome e a pobreza no mundo. Mas quero frisar que esse combate exige fontes permanentes de financiamento; deve ser uma política de Estado.

Os miseráveis de um país dificilmente se organizam em partidos políticos. Eles não têm sindicatos, não têm lobbies no Legislativo, não organizam marchas de protesto, não têm acesso à mídia, seja a tradicional, sejam as redes sociais. Os pobres dependem da visão política dos líderes mundiais e é por isso que extremamente importante que adotemos essa estratégia.

O balanço dos Objetivos do Milênio aponta claramente a prevalência da fome, das doenças da subnutrição e da miséria entre populações da Ásia e da África que vivem em zonas de conflito – sejam conflitos internos ou guerras com outros países. Nestas regiões, o Mapa da Fome e o Mapa da Guerra se sobrepõem num desenho trágico. Isso faz recordar que não pode haver paz onde existe fome. E mesmo onde

a violência não é a causa imediata da pobreza, as guerras agravam o sofrimento das populações civis, especialmente das parcelas mais fragilizadas.

Fome e pobreza são também a causa profunda do aumento da migração de povos que perderam a perspectiva de futuro em sua própria terra. Se queremos construir um mundo seguro para todos, é muito mais eficaz atacar as causas da fome e da miséria, ao invés de lidar com os efeitos perversos dessa tragédia.

Nunca estivemos tão perto de realizar o sonho de acabar com a fome. Nós temos conhecimentos científicos jamais imaginados para produzir alimentos em abundância. Temos recursos materiais para investir e apoiar ações contra a pobreza ao redor do mundo. Temos o mais poderoso argumento moral, que é a tragédia de centenas de milhões de crianças famintas. E temos a comprovação prática de que é possível superar a fome, como fizemos no Brasil e como está sendo feito em outros países.

Promover a segurança alimentar, de forma saudável e ambientalmente sustentável, é mais que um sonho: é uma causa da humanidade. Uma causa capaz de unir pessoas, governos e instituições. Este primeiro quarto do Século XXI pode, sim, ser o tempo de construir um mundo mais seguro para todos; um mundo livre da fome e da miséria. Desejo que as senhoras e senhores realizem um grande trabalho na 39ª Conferência da FAO, e que levem a seus países esta mensagem: repartir o pão é o primeiro passo para construir a paz.

Muito obrigado.

A Estratégia Fome Zero do Brasil

Mauro DelGrossi, Gala Dahlet, Paulo de Lima and Saulo Ceolin

“Se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida.”

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - Discurso de posse, em 2003

Em 2003, a luta para erradicar a fome no Brasil foi transformada numa importante e arrojada iniciativa na agenda política nacional. Desde o início, durante o governo do Presidente Lula da Silva, esse objetivo iria nortear a visão do Governo Federal. O Fome Zero era uma estratégia holística, não uma atividade pública isolada, voltada para a população como um todo (sem focar num alvo específico). Era composto por conjuntos de programas e medidas implementadas entre 2003 e 2010, e foi tão bem-sucedido que o Brasil se tornou referência internacional em políticas de segurança alimentar e de redução da pobreza.

O desenho e a implementação dessas políticas estavam alicerçados em três aspectos chave. Primeiro, o combate à fome e à pobreza passou a ser uma das principais prioridades da agenda do governo. Segundo, esses objetivos nortearam a política macroeconômica do país. Por último, um sistema abrangente de segurança alimentar e nutricional foi desenvolvido com o desenvolvimento de novas políticas e marcos legais e institucionais que ofereciam uma base política sólida para que o programa pudesse ser implementado. A mobilização da sociedade civil em torno da questão, que notadamente resultou no reestabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), foi também uma força propulsora fundamental dessa agenda.

O raciocínio por trás desses aspectos chave de políticas foi a necessidade, por um lado, de que o Estado implementasse mecanismos que pudessem garantir o acesso ao alimento para as populações mais vulneráveis e, ao mesmo tempo, estimulasse a oferta de produtos alimentícios mais baratos. Esses dois conjuntos de políticas foram centrais para poder incluir aqueles que foram historicamente excluídos dos benefícios do desenvolvimento social e econômico do país, garantindo, assim, o direito à alimentação para todos, explicitamente reconhecido pela Constituição do Brasil em

2010. Nesse sentido, a principal inovação do programa Fome Zero foi a integração de políticas estruturantes com políticas emergenciais em seu desenho, promovendo mudanças concretas no curto e no longo prazo. Assim, embora o programa Bolsa Família seja seu componente mais conhecido, o Fome Zero está alicerçado em quatro pilares centrais: o acesso a alimentos; o fortalecimento da agricultura familiar; a geração de renda; e a articulação, a mobilização e o controle social.

Este capítulo apresenta uma visão geral da estratégia Fome Zero e seu escopo, começando por uma descrição do projeto, seguido pelo seu desenho e implementação em 2003, e sua evolução ao longo do tempo. A última seção oferece uma análise geral de alguns dos resultados para a sociedade brasileira durante sua implementação.

Histórico

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, adotada em 1988, é um marco jurídico e político progressivo e abrangente que garante direitos sociais aos cidadãos brasileiros e serve como alicerce para avanços sociais significativos, incluindo segurança alimentar e nutricional. Após sua promulgação, certos setores da sociedade e o Governo Federal passaram a enfrentar a fome e a insegurança alimentar.¹ O geógrafo brasileiro Josué de Castro já havia denunciado a fome em 1946; entretanto, poucas políticas sociais foram implementadas para enfrentar o problema de uma forma ampla e efetiva.

Em 1991, durante a mobilização do Governo Paralelo do então candidato Lula, uma versão importante do plano nacional de segurança alimentar foi desenvolvida: A Política Nacional de Segurança Alimentar (Silva e Silva, 1991). Em 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi estabelecido² para elaborar um plano de combate à fome, bem como o Movimento Brasileiro pela Ética na Política e a Ação Cidadã contra a Fome, a Pobreza e pela Vida tomaram forma,³ mobilizando o Governo e a sociedade civil (de Mattos e Bagolin, 2017). À medida que importantes governos municipais do país adquiriam experiência (Graziano da Silva, 2010), o tema da segurança alimentar e nutricional era amplamente debatidos por especialistas, movimentos sociais, empresários, líderes religiosos, entre outros.

Em 2001, a proposta nacional do Fome Zero foi lançada (Graziano da Silva, Belik e Takagi, 2001), a partir do diagnóstico de que a causa da fome no país era a pobreza e a concentração de renda, que impedia o acesso a alimentos nutritivos (insuficiência

1 Embora a Constituição Federal de 1988 tenha sido um marco importante quando da sua promulgação, o direito humano à alimentação só foi incorporado em 2010, com a Emenda Constitucional 64: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm.

2 Decreto 807 de 24 de abril de 1993: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm.

3 Ver: <http://www.acaodacidadania.com.br/>

de demanda). Estimou-se que mais de nove milhões de famílias sofriam de insegurança alimentar (DelGrossi, 2010). Ficou determinado que, para quebrar o ciclo da fome, o Estado precisava intervir na economia visando a criação de ciclos virtuosos e trazer milhões de famílias de volta ao mercado consumidor de alimentos (Graziano da Silva, Belik and Takagi, 2001). Nesse sentido, o projeto procurava combinar um conjunto de ações emergenciais com outro conjunto de ações estruturantes, resultando em 4 tipos de políticas:

- › Específica: Para as famílias – incluía o programa Cupom Alimentação (transferência de renda para aquisição de alimentos), cestas básicas, estoques de segurança, e a expansão de programas de merendas escolares.
- › Estrutural: Incluía a geração de emprego e renda, cobertura previdenciária universal, incentivos para a agricultura familiar, a ampliação da reforma agrária, do programa de bolsa-escola e do salário mínimo.
- › Segurança alimentar das famílias e da comunidade: Pessoas em áreas rurais foram incentivadas a produzir alimentos; em pequenas e médias cidades o foco era em bancos de alimentos e na agricultura urbana; nas grandes cidades o foco era em restaurantes populares, bancos de alimentos e parcerias com atacadistas.
- › Nacional: Implementação da Estratégia Fome Zero em 2003.

Quando o Presidente Lula da Silva assumiu a presidência em 2003, o combate à fome era sinônimo do Fome Zero (Quadro 1). Contava com a participação de diversos setores do Governo Federal por meio de um conjunto de programas e atividades, em cooperação com os governos municipais e estaduais. A agenda articulava as políticas sociais, dando alívio imediato às famílias em situação de insegurança alimentar, com políticas estruturais na economia, como a criação de empregos, aumento do salário mínimo e mecanismos de fomento ao crescimento econômico. Ficou decidido que o Fome Zero seria inicialmente implementado na região do semiárido nordestino, onde a fome e a pobreza têm predominado ao longo da história.

QUADRO 1. Desenho inicial do Fome Zero em 2003

PROGRAMAS estruturais

1) Reforma Agrária:

- › Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA;
- › Plano emergencial de assentamento de 60 000 famílias acampadas;
- › Recuperação de assentamentos em situação precária, beneficiando 40 000 famílias.

2) Fortalecimento da Agricultura Familiar:

- › Ampliação do atendimento do PRONAF B para 200 mil famílias;
- › Financiamento para a agricultura familiar.

3) Projeto Emergencial de Convivência com o Semiárido:

- › Garantia safra;
- › Abastecimento emergencial de água;
- › Construção de pequenas obras hídricas: cisternas e barragens subterrâneas.

4) Programa de Superação do Analfabetismo:

- › Pré-alfabetização nos municípios atendidos pelo projeto Fome Zero;
- › Programa de educação de jovens e adultos em áreas de reforma agrária.

5) Programa de Geração de Emprego:

- › Financiamento para habitação e saneamento.

PROGRAMAS específicos

- 1 Restaurantes populares;
- 2 Bancos de Alimentos;
- 3 Ampliação da Alimentação Escolar;
- 4 Programa Cartão Alimentação;
- 5 Educação Alimentar.

Fonte: Takagi, 2010, p. 58

Distinto dos programas sociais focados em indivíduos, o Fome Zero articulava diversos programas e atividades, mobilizando muitas áreas do governo. Aproveitando-se das instituições e programas existentes, o foco do programa era um conjunto de medidas públicas simultâneas para assegurar a segurança alimentar e nutricional.

Outra característica interessante do Fome Zero foi o seu princípio de que o direito humano à alimentação era um direito universal, distinto dos esforços de outros países que focaram em subgrupos específicos da população (Belik e DelGrossi, 2003). Dentre esses

esforços, as campanhas de doação ganharam destaque na mídia nacional, assim como o programa Cartão Alimentação para famílias em situação de insegurança alimentar crítica. O programa Cartão Alimentação ajudou cerca de 1,9 milhões de famílias em 2.369 municípios brasileiros (43% de todos os municípios) em todo o país. Desses, 1,4 milhões de famílias viviam na região semiárida, e estima-se que 72% das famílias mais pobres no Nordeste foram beneficiadas (Balsadi, DelGrossi e Takagi, 2004).

Outra iniciativa estrutural importante em 2003 foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A iniciativa tinha como alvo tanto famílias enfrentando dificuldades em comercializar suas produções, como residentes urbanos em situação de fome. O PAA comprava alimentos dos agricultores familiares a preços de mercado justos e depois doava a famílias urbanas em situação de segurança alimentar. Essa abordagem quebrou dois ciclos viciosos: o do desemprego rural e o da fome urbana. O sucesso exigia a integração de políticas sociais e econômicas. O modelo PAA foi usado posteriormente para influenciar os programas de alimentação escolar.

Comitês gestores foram criados nos municípios – formados por representantes da sociedade e do governo municipal – para fiscalizar as atividades do Fome Zero, a seleção de famílias habilitadas e as características socioeconômicas e nutricionais das famílias beneficiadas. Pela primeira vez na história desses municípios, os cidadãos sabiam quem eram as famílias beneficiárias de programas sociais. Essa abordagem fortaleceu a sociedade civil em nível comunitário (Takagi, 2010).

Durante esse período, iniciou-se a discussão de uma escala para medir a insegurança alimentar em níveis de gravidade, a exemplo da escala norte-americana implantada nos anos 1990 (Household Food Security Survey Module da USDA). A medida seria baseada em relatos individuais de situações de fome e visava complementar medidas convencionais de saúde e indicadores antropométricos. Os resultados desses estudos levaram à criação da Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar (Pérez-Escamilla et al., 2004), que inspirou a Escala Latino-americana e Caribenha de Segurança Alimentar de 2010 (ELCSA) e o *Food Insecurity Experience Scale* da FAO (FIES).

Em 2004, o Fome Zero ampliou suas atividades (Quadro 2). É importante salientar que permaneceu como uma estratégia governamental abrangente, que coordenava dezenas de programas e medidas federais junto com os governos estaduais e municipais e a sociedade civil organizada. A fusão entre políticas sociais e econômicas facilitou a interrupção dos ciclos viciosos de fome e pobreza. Entre 2004 e 2010, a fim de garantir o direito à alimentação adequada, com o apoio efetivo do CONSEA, o marco legal foi aprimorado através da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).⁴ Com o intuito de formalizar e aprimorar a coesão intersetorial entre as políticas públicas foi criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) em 2007 para avaliar e acompanhar as diferentes instâncias governamentais envolvidas.

4 Lei 11.346, de 2006: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

QUADRO 2. A Estratégia Fome Zero entre 2004 e 2010.**1) FOME ZERO**

- › Acesso ao alimento
- › Renda: Programa Bolsa Família
 - *Programas alimentares:*
 - *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*
 - *Distribuição de Vitamina A e Ferro*
 - *Alimento para grupos específicos da população*
 - *Educação alimentar e nutricional*
 - *SISVAN*
 - *PAT*
- › Redes FNS: restaurantes populares, cozinhas comunitárias, feiras, agricultura urbana e bancos de alimentos.
- › Água: cisternas

2) FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

- › Financiamento da agricultura familiar (PRONAF)
 - *Seguro agrícola e garantia safra*
- › Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

**3) GERAÇÃO DE RENDA**

- › Qualificação social e profissional: Programas Próximo Passo/Bolsa Família
- › Economia solidária e inclusão produtiva
- › Microcrédito produtivo orientado
- › Arranjos regionais: CONSADS, Territórios de cidadania.
- › Articulação, mobilização e controle social

4) ARTICULAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

- › Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Programa Assistência Integral à Família (PAIF)
- › Comitês e conselhos de controle social
- › Educação cidadã e mobilização social
- › Doações
- › Parcerias com empresas e organizações

Fonte: Aranha, 2010, p. 95

Atividades do Fome Zero

O Programa Bolsa Família

O Bolsa Família foi criado em 2004 com a unificação dos programas de transferência de renda.⁵ Transferências mensais de renda eram feitas a famílias e variavam dependendo das idades dos membros da família, tendo como contrapartida que as gestantes fossem procurar assistência pré-natal, as crianças estivessem matriculadas na escola e que as famílias mantivessem os cuidados básicos de saúde em dia. Para se enquadrarem, as famílias tinham que se cadastrar em seu município no Cadastro Único, conhecido como o Cadunico, que reúne, organiza e gerencia os dados das famílias, como seu endereço residencial, nível de escolaridade, trabalho, renda etc. Os gastos do Programa Bolsa Família aumentaram de R\$ 3,8 bilhões em 2004 para R\$ 13 bilhões em 2010,⁶ atingindo quase 50 milhões de pessoas (12 milhões de famílias) representando o maior serviço social de transferência de renda na América Latina.

Diversos estudos têm avaliado os efeitos do Bolsa Família. O primeiro avaliou o desempenho escolar de crianças até 17 anos de idade e constatou que a taxa média nacional de frequência escolar aumentou em 4,4% chegando a 11,7%. A progressão educacional foi 6% maior entre beneficiários do que não beneficiários (BRASIL, 2010, p. 119), e a assistência obrigatória de saúde atingiu seis milhões de famílias em 2010. Notadamente, os resultados indicaram que 93% das crianças e 82% dos adultos recebiam ao menos três refeições por dia. Outros estudos importantes sobre o Programa Bolsa Família relataram o seguinte:

- › Soares e Sátyro (2009): O programa fez uma contribuição modesta para a redução da desigualdade de renda e da pobreza, devido às modestas quantias transferidas; o programa não desestimulou a procura por trabalho, e não teve impacto na taxa de fertilidade das famílias beneficiadas. Os autores salientaram que houve uma melhoria na relação com o governo federal ao designar a seleção de beneficiários aos municípios.
- › Jannuzzi e Pinto (2013): Houve um forte viés de gênero em favor das mulheres respeito às transferências de renda.
- › Magalhães Júnior, Jaime e Lima (2013): Gestantes beneficiárias receberam mais assistência pré-natal do que gestantes que não recebem o benefício (1,6 mais consultas do que a média), e os pesos ao nascer entre beneficiários

5 Lei 10.836, de 2004: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm.

6 Internacional \$ é dado pelo fator de conversão paridade de poder de compra (PPP). É o número de unidades da moeda de um país necessário para adquirir a mesma quantidade de bens e serviços no mercado interno que seria possível comprar em dólares dos Estados Unidos nos Estados Unidos. Ver <https://data.worldbank.org/indicador/PA.NUS.PPP>.

foi maior (3,26 kg) dos que não recebiam o benefício (3,22 kg). Além disso, a proporção de recém-nascidos que eram amamentadas exclusivamente durante os seis primeiros meses de vida foi mais alta entre beneficiados (0,61) do que não beneficiados (0,53), as taxas de vacinação eram maiores entre beneficiários do que os que não recebiam o benefício.

Programa de Aquisição de Alimentos - PAA

O PAA fazia parte em 2003 do conjunto de programas que visava estimular a produção de excedentes de alimentos e gerar renda para os produtores rurais mais pobres.⁷ O programa visava atraí-los para a economia formal e promover a doação de alimentos para famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. Através do programa, o governo adquiria os alimentos, sem fazer licitações, fixando os preços em níveis que não ultrapassassem os preços praticados no mercado regional.

Ao focar na comunidade e em alimentos regionais, o programa priorizava os produtores locais. Por garantir preços iguais aos do mercado regional, ajudava aqueles produtores que enfrentavam dificuldades para comercializar sua produção a preços justos, conforme destacado por Peraci e Bittencourt (2010).

Invariavelmente, num contexto de alta concentração da posse de terra e de mercados imperfeitos ou mesmo inexistentes, as regras do livre mercado acabavam excluindo certas empresas. Os produtores muitas vezes devem competir com grandes empresas e atacadistas, o que é um desafio para muitos produtores (Sanches Peraci e Bittencourt, 2010, p.197).

Entre 2003 e 2010, o PAA adquiriu 3,2 milhões de toneladas de alimentos produzidos por 164 mil agricultores familiares, que foi servido para mais de 15 milhões de pessoas em restaurantes populares (BRASIL, 2010). Diversos levantamentos sobre o PAA relataram os seguintes resultados:

- › Delgado, Conceição e Oliveira (2005): O PAA teve uma influência indireta sobre a situação devido à divulgação dos preços de aquisição, que aumentou os preços para todos os produtores na região e evitou subsídios governamentais para compensar os preços baixos.
- › Sparovek et al., (2007): O PAA teve um efeito estrutural devido à criação de novos mercados para produtores pobres, e por ensinar aos produtores familiares como ter acesso a mercados complexos.
- › Chmielewska, Souza e Lourete (2010): O PAA estimulou o aumento de produtividade nos estabelecimentos rurais.
- › Campos e Bianchini (2014): O PAA influenciou as relações entre a agricultura

7 Lei 10.696, de 2003: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm.

familiar e os oligopsônios locais a favor dos produtores, permitindo que fossem negociados melhores termos em mercados com poucos compradores.

- › Mielitz (2014): O PAA colaborou com as associações e cooperativas de produtores para facilitar a adoção de padrões de melhores normas sanitárias.
- › Martins (2014): O PAA aprimorou a qualidade e a higiene da produção, principalmente com relação aos produtores de leite que adotaram novas técnicas de produção, e por universalizar a vacinação preventiva contra doenças na pecuária.
- › Galindo, Sambuichi e Oliveira (2014): O PAA promoveu a produção de produtos orgânicos agroecológicos e aqueles derivados da sócio-biodiversidade brasileira.

Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

Criado em 1955, o Brasil fornecia merendas para alunos em grandes escolas urbanas, ação que foi ampliada pelo governo em 1965 para garantir a alimentação escolar plena. Em 1994, o Governo Federal interrompeu a compra centralizada de alimentos para distribuição e transferiu a responsabilidade para os estados e municípios (DelGrossi e Marques, 2015). O programa Fome Zero aproveitou essa iniciativa priorizando a aquisição institucional dos agricultores familiares e criando ciclos virtuosos de renda e emprego em áreas rurais. Após intenso debate sobre o sistema educacional e as escolas da comunidade, entrou em vigor uma lei em 2009 determinando que pelo menos 30% dos alimentos adquiridos para a alimentação escolar fosse comprado diretamente dos agricultores familiares. A Lei ainda prioriza aquisições de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.⁸

Em 2010, o PNAE servia alimento diariamente a 45 milhões de estudantes, e a compra de produtos da agricultura familiar foi adotada por quase 2 mil municípios. O número de municípios comprando dos agricultores familiares aumentou a cada ano entre 2004 e 2010, mas a adoção plena continua sendo um desafio por diversos motivos (Machado et al., 2018). Alguns resultados de estudos sobre a influência da dependência da agricultura familiar no PNAE encontraram o seguinte:

- › Belik e Chaim (2009): Embora a implementação do PNAE tenha variado entre municípios, a participação popular foi uma característica em comum entre os municípios que se destacaram no programa.
- › Toyoyoshi et al., (2013): A maioria dos municípios reconhecidos pelo seu desempenho na melhoria da nutrição escolar havia comprado frutas, polpa de frutas e verduras, embora produtos de açúcar processado foram comprados em 67% dos municípios. Apesar dos avanços, o estudo concluiu que

8 Lei 11.947, de 2009: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/l11947.htm.

a variedade de alimentos deve ser incrementada para promover hábitos alimentares saudáveis entre os alunos.

- › Oliveira (2015): O PNAE foi associado com aumento da renda e da qualidade dos produtos dos agricultores familiares.
- › Baccarin et al., (2017): Produtos in natura ou com baixo processamento predominaram no PNAE; entretanto, o programa promoveu a formalização e a organização dos produtores.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

Desde a década de 1960, a principal política agrícola do Brasil para estimular a produção consistia no crédito rural subsidiado. Entretanto, os agricultores familiares não tinham muito acesso ao crédito até a chegada do PRONAF, o primeiro programa direcionada para a agricultura familiar, criado em 1996.⁹ O programa oferecia um subsídio às taxas de juros, resultando em taxas abaixo das do mercado. Devido à limitação de recursos, o crédito do PRONAF nos primeiros anos se concentrava no sul do País. A partir de 2003, como o apoio a agricultores familiares era uma política estrutural da estratégia Fome Zero, os recursos do PRONAF aumentaram ao longo dos anos até que o PRONAF tivesse atuação em nível nacional, particularmente na região Nordeste. Os recursos do programa aumentaram de R\$ 4,5 bilhões em 2003–2004 para R\$ 16 bilhões em 2010–2011 (BRASIL, 2010). Durante esse período, o sistema de concessão do crédito foi simplificado, os valores foram ampliados e linhas especiais de crédito foram criadas, como o crédito para jovens, mulheres, agroindústria e agroecologia. O PRONAF também estendeu uma linha de crédito para assentados da reforma agrária (PRONAF A) e produtores menos favorecidos (PRONAF B).

Em 2004, o PRONAF teve um importante incremento após a implementação do Seguro da Agricultura Familiar - SEAF para proteger produtores em caso de quebra de safra devido à seca, à inundação, à geadas, ao vento, às pragas e às doenças. O SEAF oferecia segurança a milhões de produtores que dependiam do PRONAF, eliminando o risco de endividamento em casos de quebra de safra. O seguro cobria inicialmente 8 culturas e aumentou para 35 até 2010 (Sanchez Peraci e Bittencourt, 2010). Em 2006, a proteção do seguro das variações de preço foi oferecida através do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), onde o Governo estabelecia um preço de referência quando o crédito era fornecido (normalmente antes do plantio). Quando ocorriam variações de preço na época de comercialização, as dívidas dos produtores no PRONAF tinham descontos proporcionalmente à queda de preços (DelGrossi e Marques, 2015).

9 Decreto 1946: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm.

Em 2007 e 2008, ocorreu um aumento na taxa de inflação sobre os preços de alimentos, colocando parte da estratégia da garantia de segurança alimentar em risco. Visando aumentar a oferta de alimentos, o PRONAF lançou uma linha de investimento em 2008, o Programa Mais Alimento, com taxas de juros subsidiadas e planos de pagamento que podiam chegar a 10 anos. Ao mesmo tempo, foi feito um acordo com as indústrias de tratores e máquinas agrícolas, que forneciam equipamentos exclusivamente para essa linha de crédito. A combinação destas ações resultou no aumento da oferta de alimentos e mitigou a crise dos preços dos alimentos (Maluf, 2010).

É importante salientar que a implementação do PRONAF em 1996 ocorreu 7 anos antes do início da Estratégia Fome Zero em 2003. Mas a existência de um programa específico para agricultores familiares estabeleceu as bases institucionais e facilitou a criação de outras políticas como o PAA e o PNAE (Flexor e Grisa, 2016).

Programa Cisternas

O Programa Cisternas faz parte das ações estruturantes da estratégia Fome Zero.¹⁰ Este programa aderiu a iniciativa de implementação de Um Milhão de Cisternas¹¹ na região semiárida do país. O Programa Cisternas define a água como componente fundamental da segurança alimentar e nutricional, e foi um marco na mudança de foco do governo: do combate à seca para a convivência com a seca. Pesquisas relevantes afirmam que a chuva na maior parte da região do semiárido concentra-se durante um curto período do ano, sem precipitação durante o resto do ano. O Programa Cisternas propõe a construção de dispositivos para capturar e armazenar a água da chuva (em reservatórios), para ser utilizada por humanos e pequenos animais durante o ano, sendo apoiada por amplo processo de mobilização e aprendizado sobre o uso das cisternas. Entre 2003 e 2010, mais de 300 mil cisternas foram construídas na região semiárida do Brasil (BRASIL, 2010).

Pesquisas sobre os impactos do Programa Cisternas são alentadores. Palmeira (2006) constatou uma melhoria nas condições de saúde entre os beneficiários, aumento do tempo disponível para outras atividades, e aumento na autoestima dos membros da família. Um estudo realizado entre 2008 e 2010 revelou que 94% dos beneficiários relatam melhoria significativas na qualidade de vida após a instalação da cisterna, 86% estavam muito satisfeitas com o dispositivo, e o armazenamento médio de água variava entre 6 a 12 meses (EMBRAPA, 2010).

10 Atualmente, o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias, Lei 12.873: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12873.htm

11 Coordenado pela Articulação do Semiárido Brasileiro–ASA: www.asabrasil.org.br.

Outras atividades Fome Zero

Mais de uma dezena de atividades faziam parte da estratégia Fome Zero (Aranha, 2010), destacando-se:

- › Equipamentos públicos alimentares e nutricionais foram instalados, tais como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. Em 2010, mais de 122 mil refeições foram servidas diariamente em 89 restaurantes populares de 73 das principais cidades brasileiras e 642 cozinhas comunitárias receberam apoio do Governo (BRASIL, 2010).
- › Benefício de Prestação Continuada – benefícios de renda equivalentes a um salário mínimo pagos para pessoas idosas de famílias carentes que não contribuíram para a previdência social ou para pessoas com deficiência. Em 2010, mais de 3 milhões de famílias receberam esse benefício (BRASIL, 2010).
- › Programa de Alimentação do Trabalhador com incentivos fiscais a empregadores que fornecessem alimentos aos empregados de menor remuneração (Aranha, 2010).
- › O Programa Brasileiro de Suplementação de Vitaminas para crianças em situação de risco de insegurança alimentar (Aranha, 2010).
- › Apoio oferecido a organizações sociais e de economia solidária (Aranha, 2010).
- › Avanços em microcrédito e inclusão bancária com o estabelecimento de mais de 12 milhões de operações de microcrédito urbano entre 2003 e 2010. Em áreas rurais, aproximadamente 690 mil operações foram realizadas a cada ano pela Agroamigo (BRASIL, 2010).

Em função dos esforços para disseminar, mobilizar e fiscalizar a estratégia Fome Zero, o CONSEA e os diversos conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional merecem atenção especial. As atividades do CONSEA foram efetivas, com ampla participação de empresas e líderes que ajudaram a aprimorar e monitorar as atividades (Belik, 2010).

Atividades indiretamente relacionadas com o Fome Zero

Além das atividades que oficialmente faziam parte da estratégia Fome Zero, dezenas de outras atividades foram implementadas que ajudaram a garantir o direito humano à alimentação. Dentre estas atividades, destacam-se (todas as informações a seguir foram obtidas de BRASIL, 2010):

- › 2001: A reforma agrária para assentar famílias sem-terra era a principal atividade estruturante do projeto Fome Zero em 2001. Entre 2003 e 2010, 3.456 assentamentos foram criados para 586 mil famílias, e que receberam cerca de 47 milhões de hectares para a produção agrícola. Nessa ação, foram destaque os assentamentos ambientalmente diferenciados no atendimento de comunidades tradicionais.

- › 2003: O controle da inflação foi uma ação importante já que a taxa anual de inflação em 2002 era de 12,5%, sendo reduzida para 3,1% em 2006, embora tenha aumentado para 5,9% em 2010.
- › 2003: aumentos graduais no salário mínimo foram implementados, orientando o piso de remuneração dos assalariados e dos benefícios previdenciários. Entre 2003 e 2010, o salário aumentou de \$ 169 em janeiro de 2003 para \$ 318 em dezembro de 2010,¹² representando um aumento real de 88%, incrementando o poder de compra de alimentos de milhões de famílias.
- › 2003: O Programa Garantia Safra é uma parceria entre os governos federal, estaduais e municipais e os produtores familiares na região do semiárido nordestino que visa a criação de um fundo para auxiliar aqueles produtores afetados por eventos climáticos extremos, como secas e inundações. O número de beneficiários aumentou de 200 mil em 2003 para 661 mil em 2010, assegurando renda para essas famílias.
- › 2003: A Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER vinculava apoio financeiro federal às instituições da assistência pública estaduais para atendimento de agricultores familiares e assentados da reforma agrária.
- › 2003: O Programa Brasil Sorridente é um programa de saúde bucal que atendeu a mais de 91 milhões de pessoas em 85% dos municípios brasileiros.
- › 2003: A saúde das famílias foi foco de atenção ampliada, com a expansão das equipes que ofereciam assistência básica de saúde às famílias, visando minimizar os riscos de saúde e de internação. Em 2010, cerca de 100 milhões de brasileiros receberam algum tipo de assistência de saúde através da estratégia Saúde da Família.
- › 2003: Modernização e expansão da Previdência Social como parte do Fome Zero, alcançando a taxa de proteção de cerca de 77% da população de 60 anos de idade ou mais em 2010 (BRASIL, 2010).
- › 2004: O Programa Nacional de Produção de Biodiesel - PNPB, visa a adição de biodiesel (de origem vegetal ou animal) ao combustível diesel (derivado do petróleo). A sustentabilidade social do programa foi garantida pela efetiva participação de mais de 100 mil agricultores familiares que forneceram matéria prima para a produção de biodiesel (BRASIL, 2010). O programa começou com a adição de 2% de biodiesel ao diesel vendido ao consumidor final (conhecido como B2). A partir de 2018, a adição chegou a 10% (conhecido com B10).¹³
- › 2007: O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC de investimentos em infraestrutura, com o foco em geração de energia, logística e infraestrutura social.

12 Internacional \$, fator de conversão PPP que considera consumo privado, do Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicador/PA.NUS.PRVT.PP> (acessado Abril 2019).

13 Lei 13.263, de 2016: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13263.htm.

Alguns resultados do Fome Zero

Como o Fome Zero foi um conjunto de atividades, programas e iniciativas, um sistema de avaliação holística não pôde ser desenvolvido, uma vez que não seria possível isolar e avaliar seus efeitos individualmente. O conjunto de atividades e iniciativas, aliadas ao crescimento econômico, geração de empregos e a valorização do salário mínimo, geraram uma sinergia com resultados positivos. Portanto, os resultados apresentados a seguir dizem respeito à sociedade brasileira como um todo. As variações estatísticas registradas durante o período do Fome Zero são testemunho de uma forte redução na pobreza, de 35% em 2003 para menos de 20% em 2010. Mais de 28 milhões de brasileiros foram alçados da pobreza e 36 milhões de brasileiros ingressaram na classe média (BRASIL, 2010), graças principalmente às rendas oriundas da remuneração do emprego (Neri, 2008). A redução nos níveis de pobreza pode ser observada em todos os indicadores de pobreza (Figura 2.1).

Brasil, que tinha uma das maiores desigualdades de renda/riqueza do mundo, teve uma redução expressiva e continuada no índice de Gini, que caiu de 58 para menos de 53 (Figura 2.2). De fato, houve o chamado fenômeno do crescimento “pró-pobre” durante esse período, onde os maiores beneficiados foram os grupos mais pobres (Figura 2.3).

O Banco Mundial resumiu a evolução dos indicadores econômicos do Brasil conforme a seguir (World Bank, 2019):¹⁴

O país progrediu em termos sociais e econômicos entre 2003 e 2014, quando mais de 29 milhões de pessoas saíram da pobreza e houve uma queda significativa na desigualdade. O coeficiente de Gini caiu 6,6% (de 58,1 para 51,5) durante o período. A renda dos 40% da parcela mais pobre da população aumentou a uma média de 7,1% (em termos reais) entre 2003 e 2014, em contraste com o aumento de 4,4% para a população como um todo. Entretanto, desde 2015, o ritmo da redução da pobreza e da desigualdade parece ter estagnado.

14 Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/Brasil/overview> (acesso 1 Maio 2019).

FIGURA 2.1 Evolução das taxas de pobreza no

Fonte: World Bank, 2019b (2011 PPP)

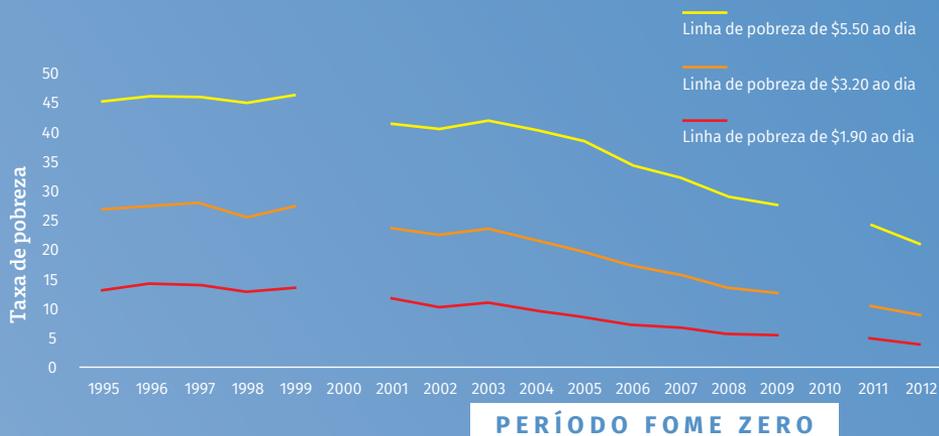


FIGURA 2.2 Evolução do índice de Gini da distribuição de renda no Brasil

Fonte: World Bank, 2019b



FIGURA 2.3 Proporção da renda com o primeiro e o segundo quintis mais pobres do Brasil.

Fonte: World Bank, 2019b

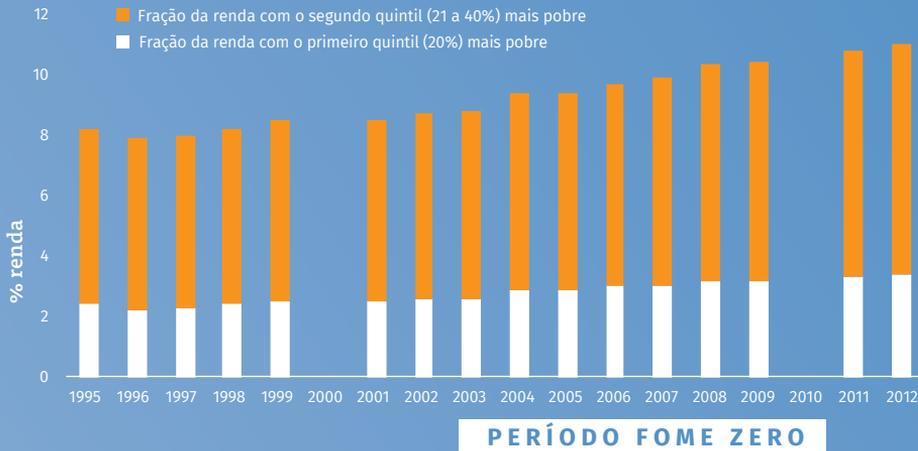


FIGURA 2.4 Taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos de idade

Fonte: World Bank, 2019b

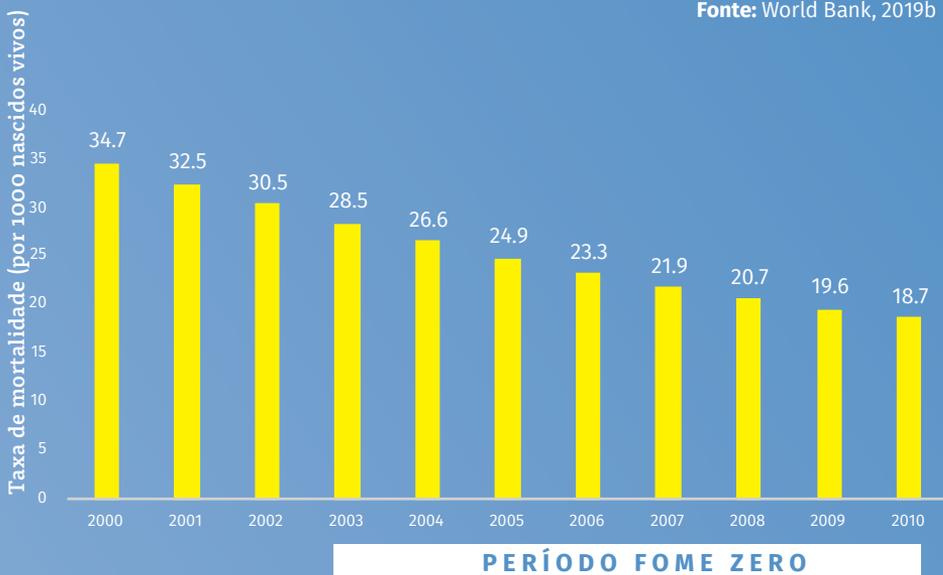
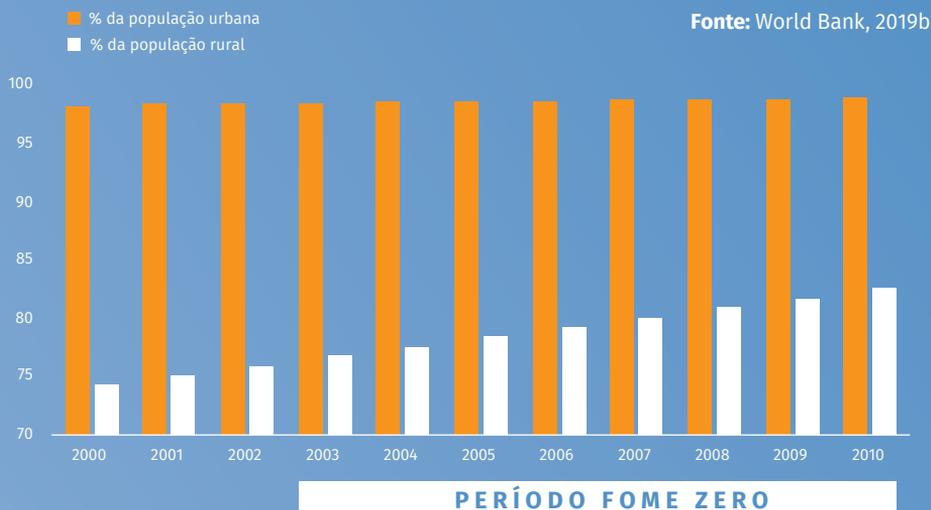


FIGURA 2.5 Proporção da população urbana e rural com acesso à água potável no Brasil



As taxas de mortalidade de crianças com menos de 5 anos são outro indicador importante de desenvolvimento social,¹⁵ e as do Brasil tiveram uma queda significativa entre 2003 e 2010 (UN, 2010). O aumento na renda das pessoas mais carentes do país aliado ao rol de serviços públicos criou um contexto que favoreceu a redução da mortalidade de crianças com menos de 5 anos de idade (Figura 2.4).

A parcela da população usando água potável no preparo dos alimentos também aumentou no país, principalmente nas áreas rurais (Figura 2.5).

Em relação à segurança alimentar e nutricional, os indicadores internacionais apontam para uma redução no número de pessoas subnutridas (Figura 2.6), que permitiu que o Brasil atingisse os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000–2015) e não constasse mais no mapa da fome da FAO (FAO, FIDA e PMA, 2014) (Figura 2.8).

A FAO salientou que a estratégia Fome Zero brasileira foi um primeiro passo na tradução da decisão de acabar com a fome, que levou o país a colocar alimentação, a segurança alimentar e a inclusão social no topo da agenda nacional através da

15 É a probabilidade de crianças recém-nascidas morrerem antes de completar 5 anos de idade, em cada 1000 crianças.

articulação de políticas macroeconômicas, sociais e agrícolas (FAO, FIDA e PMA, 2014). Os avanços do país em relação à segurança alimentar e nutricional também foram confirmados pelos dados da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para os anos de 2004, 2009 e 2013 (Figura 2.7).



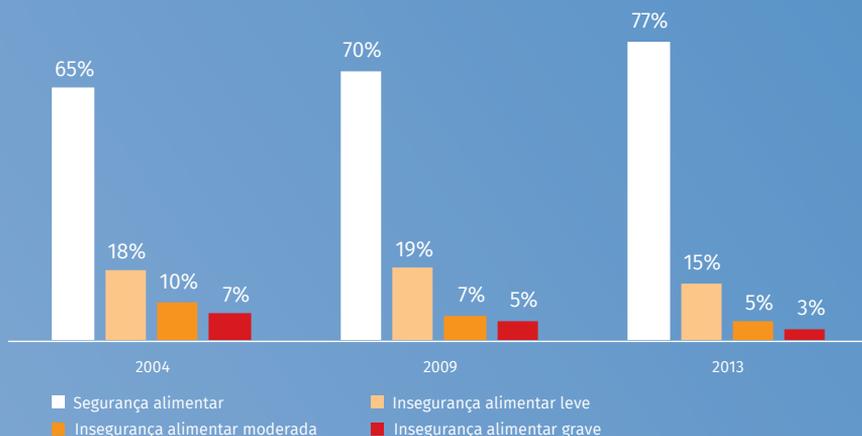
Os dados do *Food Insecurity Experience Scale* (FIES) confirmam que a parcela da população em níveis críticos de segurança alimentar era muito pequena: somente 0,3% da população brasileira estava em situação de insegurança severa entre 2014 e 2016 (FAO et al., 2017).

Conclusão

Em 2003, o Brasil implementou uma estratégia nacional de Fome Zero que unificou um conjunto de atividades, articulando e coordenando com os níveis governamentais estaduais e municipais, a fim de universalizar o direito humano à alimentação adequada e nutritiva. Vinculou políticas sociais com políticas de crescimento econômico fortalecendo, por um lado, o papel das políticas sociais e, por outro, reconheceu a necessidade de complementariedades intersetoriais entre diferentes áreas da economia e do estado para efetivamente abordar a (in)segurança alimentar e a pobreza. De fato, ao considerar a relação próxima entre a fome e a pobreza, o desenho do Fome Zero efetivamente reconhece a ligação direta entre segurança alimentar e política social. Além disso, a intervenção do Estado foi essencial para implementar e supervisionar essa agenda multisetorial, abandonando a percepção da segurança alimentar e nutricional como responsabilidade do indivíduo ou da família, para se tornar oficialmente uma preocupação do Estado. Esse papel preponderante do Estado permitiu que as políticas locais bem-sucedidas de combate à fome fossem ampliadas, mas também que as ações fossem continuamente aperfeiçoadas. Os resultados positivos se tornaram evidentes nos indicadores sociais e econômicos destes anos. Houve aumento na remuneração e nos salários, declínio nas taxas de pobreza e desigualdade, como também quedas nas taxas de mortalidade

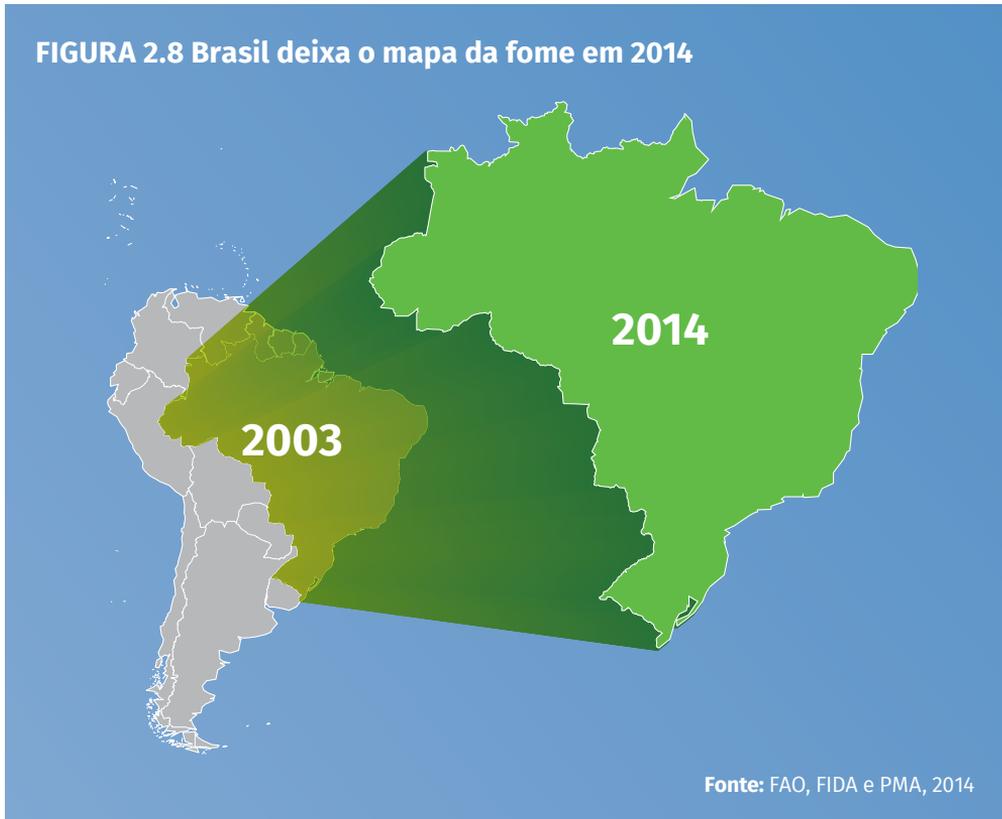
FIGURA 2.7 Resultados da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar para os anos de 2004, 2009 e 2013

Fonte: IBGE, 2014



e desnutrição infantil, como o aumento na frequência escolar, entre tantos outros resultados positivos. Ao atingir o Objetivo 1 de garantir o direito humano à alimentação para sua população, o Brasil avançou significativamente na consecução de todos os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

FIGURA 2.8 Brasil deixa o mapa da fome em 2014



Estas conquistas alentadoras no Brasil se tornaram parte do debate em torno da formulação da agenda de desenvolvimento pós-2015. À luz dessa experiência brasileira bem-sucedida e na esteira da aguda crise mundial de alimentos em 2008, o Secretário Geral da ONU Ban Ki-moon lançou o Desafio Fome Zero (ZHC) durante a Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável da ONU em 2012 (Rio+20). Resumindo e complementando a abordagem holística da estratégia Fome Zero para acabar com a fome o ZHC visa promover o crescimento econômico, reduzir a pobreza e proteger o ambiente através de 5 metas principais: acabar com a desnutrição em todas as suas formas; assegurar que todas as pessoas tenham acesso a alimentos adequados o ano todo; fazer com que todos os sistemas alimentares sejam sustentáveis; aumentar a produtividade e renda de pequenos produtores, principalmente das mulheres; e de adaptar os sistemas alimentares a fim de eliminar o desperdício e perda de alimentos.

A Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015 ecoa o ZHC no segundo dos dezessete objetivos: “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável”. De fato, a chamada do ZHC complementa também outros ODSs, reiterando a visão de que o combate à fome e à pobreza somente será efetivo se enfrentado através de uma abordagem ampla e arrojada.

Referências

- Aranha, A.V. 2010. Fome Zero: A Project Turned into a Government Strategy. In C. Graziano da Silva, J. DelGrossi & M. França, eds. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience*, p.360. Brasília, DF, Ministry of Agrarian Development.
- Baccarin, J.G., Triches, R.M., Teo, C.R.P.A. & Silva, D.B.P. da. 2017. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 55(1): 103-122. <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550106>
- Balsadi, O.V., DelGrossi, M.E. & Takagi, M. 2004. O programa cartão alimentação (PCA) em números: balanço de sua implementação e contribuição para as políticas sociais. *Cadernos do CEAM*, 44(n.14): 81-97.
- Belik, W. & DelGrossi, M.E. 2003. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. *Cadernos de Debate*, 10: 1-24.
- Belik, W. 2010. Mobilization of enterprises around the combate à fome. In C. Graziano da Silva, J. DelGrossi & M. França, eds. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience*, p. 360. Brasília, DF, Ministry of Agrarian Development.
- Belik, W. & Chaim, N.A. 2009. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, 22(5): 595-607. <https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000500001>
- BRASIL. 2010. Brasil: 2003 a 2010. Brasília, DF 310 pp. (também disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/balancodegoverno>).
- Campos, A. de & Bianchini, V. 2014. A Agricultura Familiar passa a ser uma prioridade de Estado. In BRASIL, ed. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*, p. 280. Brasília, DF, Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome.
- Chmielewska, D., Souza, D. & Lourete, A.A. 2010. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: estudo de caso no Estado do Sergipe. *Texto para Discussão*: 40.
- Delgado, G.C., Conceição, J.C.P.R. da & Oliveira, J.J. de. 2005. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). *Texto para Discussão*, 1145: 26.
- DelGrossi, M.E. 2010. Poverty reduction: from 44 million to 29.6 million people. In J. Graziano da Silva, M. DelGrossi & C. França, eds. *The Fome Zero*

- (Zero Hunger) Program: *The Brazilian experience*, p. 360. Brasília, DF, Ministry of Agrarian Development.
- DelGrossi, M.E. & Marques, V.P.M. de A. 2015. An in-depth review of the evolution of integrated public policies to strengthen family farmers in Brazil. *ESA Working Paper No. 15-01*. Roma - IT72 pp. (disponível também em <http://www.fao.org/economic/esa/publications/details/en/c/320299/>).
- EMBRAPA. 2010. *Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas do MDS em parceria com a ASA (Água-Vida)*. Brasília, DF.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO. 2017. *The State of Food Insecurity in the World Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma, FAO.
- FAO, IFAD & WFP. 2014. *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma, FAO.
- Flexor, G. & Grisa, C. 2016. Políticas de seguridad alimentaria y agricultura familiar en Brasil: actores, ideas e instituciones. *América Latina Hoy*, 74: 39. <https://doi.org/10.14201/alh2016743953>
- Galindo, E.P., Sambuichi, R.H.R. & Oliveira, M.A.C. de. 2014. Compras de Produtos Agroecológicos e Orgânicos da Agricultura Familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos. In BRASIL, ed. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*, p. 280. Brasília, DF, Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome.
- Graziano da Silva, J., Belik, W. & Takagi, M. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, Instituto Cidadania.
- Graziano da Silva, J. 2010. Entrevista. In A.V. Aranha, ed. *Fome Zero: Uma História Brasileira*, p. 190. Brasília - DF, Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome.
- Jannuzzi, P. de M. & Pinto, A.R. 2013. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação do impacto do Bolsa Família II. In T. Campello & M.C. Neri, eds. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, p. 494. Brasília - DF, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- Machado, P.M. de O., Schmitz, B. de A.S., González-Chica, D.A., Corso, A.C.T., Vasconcelos, F. de A.G. de & Gabriel, C.G. 2018. Purchase of products directly from family farmers for the National School Feeding Program (PNAE): cross-sectional study with the universe of Brazilian municipalities. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(12): 4153-4164. <https://doi.org/10.1590/1413-812320182311.28012016>
- Magalhães Júnior, H.M., Jaime, P.C. & Lima, A.M.C. de. 2013. O papel do setor de saúde no Programa Bolsa Família: Histórico, resultados e desafios para o sistema único de saúde. In T. Campello & M. Neri, eds. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Instituto edition, p. 494. Brasília, DF, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- Maluf, R.S. 2010. CONSEA's participation in building the national food and nutrition safety system and policy. In C. Graziano da Silva, J. DelGrossi & M.

- França, eds. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience*, p. 360. Brasília - DF, Ministry of Agrarian Development.
- Martins, S.P. 2014. PAA Leite: Contexto de implantação, desenvolvimento e possibilidades de aprimoramento. In BRASIL, ed. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*, p. 280. Brasília - DF, Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome.
- de Mattos, E.J. & Bagolin, I.P. 2017. Reducing Poverty and Food Insecurity in Rural Brasil: the Impact of the Fome Zero Program. *EuroChoices*, 16(1): 43–49. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12150>
- Mielitz, C. 2014. Dez Anos de PAA e a Constituição de uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar. In BRASIL, ed. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*, p. 280. Brasília - DF, Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome.
- Neri, M.C. 2008. *A nova classe média*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Oliveira, L.G. de. 2015. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) da agricultura familiar: estudo de caso na microrregião de Ubá-MG*. University of São Carlos.
- Palmeira, G. 2006. *Avaliação da ação construção de cisternas para armazenamento de água*. Brasília, DF.
- Pérez-Escamilla, R., Segall-Corrêa, A.M., Kurdian Maranhã, L., Sampaio, M. de F.A., Marín-León, L. & Panigassi, G. 2004. An Adapted Version of the U.S. Department of Agriculture Food Insecurity Module Is a Valid Tool for Assessing Household Food Insecurity in Campinas, Brasil. *The Journal of Nutrition*, 134(8): 1923–1928. <https://doi.org/10.1093/jn/134.8.1923>
- Sanches Peraci, A. & Bittencourt, G.A. 2010. Family Farming and Price Guarantee Programs in Brasil: The Food Procurement Program (PAA). In J. Graziano da Silva, M. DelGrossi & C. França, eds. *The Fome Zero (Fome Zero) Program: The Brazilian experience*, p. 360. Brasília - DF, Ministry of Agrarian Development.
- Silva, L.I. & Silva, J.G. 1991. *Política Nacional de Segurança Alimentar*. São Paulo, Governo Paralelo.
- Soares, S. & Sátyro, N. 2009. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. 41. (disponível também em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4980).
- Sparovek, G., Plata, L.A.E., Maule, R.F., Maule, F.E., Klug, F.S.F., Klug, I.L.F., Goldszmidt, R., Fernandes, R.L., Camargo, R.A. de & Martins, S.P. 2007. *Estudo Comparativo das Diferentes Modalidades do PAA - Região Nordeste*. *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento social em debate*, 5: 62–64.
- Takagi, M. 2010. Implementation of the Fome Zero Program in 2003. In J. Graziano da Silva, M. DelGrossi & C. França, eds. *The Fome Zero (Fome Zero) Program: The Brazilian experience*, p. 360. Brasília - DF, Ministry of Agrarian Development.
- Toyoyoshi, J.Y., Oliveira, R., Santos, M.S.N., Galisa, M.S. & Galante, A.P. 2013. *Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura*

familiar para a alimentação escolar. *O Mundo da Saúde*, 37(3): 329–335. <https://doi.org/10.15343/0104-7809.2013373329335>

UN. 2010. *Achieving the millennium development goals with equality in Latin America and The Caribbean: progress and challenges*. Santiago - Chile.

World Bank. *The World Bank in Brasil – Overview*. Disponível também em: <https://www.worldbank.org/en/country/Brasil/overview> (accessed 1 May 2019).

O Fome Zero do Brasil e a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025

Adoniram Sanches, Luiz Carlos Beduschi, André Saramago and Ricardo Rapallo

Resumo

Em 2005, os países da América Latina e do Caribe deram um passo adiante decisivo em seu compromisso de erradicar a fome e a desnutrição em sua região, estabelecendo a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome. O acordo foi inédito no cenário regional e global. Esses países colocaram a fome no centro da agenda política, comprometendo-se a erradicá-la definitivamente da região até o ano de 2025.

Este artigo analisa o progresso da iniciativa desde que teve início, inspirado pelo programa brasileiro Fome Zero, até o presente. Ele traça as conquistas da região ao longo dos quase 15 anos de existência da Iniciativa. Destacam-se os principais avanços, em termos de formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a erradicação da fome. Além disso, o artigo não ignora o importante papel desempenhado pelas principais áreas da integração regional e a mecânica de cooperação entre países e instituições da região.

Conclui o artigo uma breve reflexão sobre o contexto atual e a necessidade de renovar o compromisso de superar os velhos e novos desafios que a região enfrenta agora.

Do Fome Zero brasileiro à Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome

“Il n’est rien au monde d’aussi puissant qu’une idée dont l’heure est venue”.

Não há nada no mundo mais poderoso que uma ideia cujo momento chegou: a frase de Victor Hugo é citada por John Kingdon (1984) em seu livro *Agendas, Alternativas e Políticas Públicas*, no qual ele discute a noção de “um irresistível movimento que varre nossa política e nossa sociedade, afastando tudo que possa se pôr em seu caminho”,

e ilustra com propriedade o progresso do Desafio Fome Zero. Para Kingdon, três fluxos devem ser concomitantes para se colocar um assunto na agenda política: o fluxo do problema, o fluxo das políticas públicas e o fluxo político. Se não forem concebidas soluções viáveis para um problema, esse problema não alcançará sua inclusão na agenda política. Ideias sensacionais podem criar ondas no meio acadêmico ou em círculos de reflexão, mas se não respondem a um problema que seja considerado urgente, não se construirá mobilização política suficiente.

No caso do Fome Zero, há uma confluência desses três fluxos: a fome, identificada como um problema por diversos atores na sociedade; um conjunto de soluções disponíveis; e uma vontade política de se enfrentar o problema por meio de política pública. Esse foi o caso do Brasil e assim é agora em toda a América Latina. Tanto que se tornou o segundo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Este artigo recapitula esse processo e compartilha algumas reflexões do ponto de vista da FAO na América Latina e Caribe, que foi um dos muitos apoiadores dessa iniciativa.

A estrutura social do problema da fome

No começo dos anos 1990, cerca de 68,5 milhões de pessoas, representando cerca de 15,3% da população da América Latina e Caribe, estavam padecendo de fome (FAO, 2014). Apesar da crescente importância de seu papel no cenário global como exportador de alimentos, paradoxalmente, a região coexistiu com a fome e a desnutrição.

Em Roma, na sede da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), ocorreu a **Conferência Internacional sobre Nutrição** em 1992, seguida, quatro anos depois, da **Cúpula Mundial da Alimentação** (1996). Ambas ajudaram a despertar o interesse em nível global quanto ao problema da fome. A Cúpula Mundial da Alimentação reafirmou o direito de todos a ter acesso à alimentação segura e nutritiva. De modo geral ela aceitou a seguinte definição de segurança alimentar: *“...quando todas as pessoas, a qualquer tempo, tiverem acesso físico, social e econômico ao alimento suficiente, seguro e nutritivo para suprir suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável”* (FAO, 1996).

Essa definição tornou-se a tônica da relação entre os quatro pilares da segurança alimentar e nutricional (SAN): disponibilidade, acesso, adequação e estabilidade. Isso viria a se mostrar fundamental para a formulação de novas políticas destinadas a alcançar a segurança alimentar e nutricional.

Um resultado da Cúpula Mundial foi que os países membros se comprometeram a reduzir pela metade o número de pessoas em situação de fome no mundo até o ano de 2015 (FAO, 1996). Esse compromisso foi então retomado pelos Objetivos de Desenvolvimento

do Milênio em 2000, dos quais o Objetivo 1 foi de reduzir pela metade o percentual de pobres e famintos até 2015 (tendo os números de 1990 por base).

No início dos anos 2000, a América Latina e o Caribe começavam a forjar o ambiente político que marcaria indelevelmente a década seguinte, em termos de ação contra a fome. O debate sobre segurança alimentar se deslocou do planejamento convencional do que fazer para produzir mais alimento (nos anos 1970 e 1980), para uma visão centrada nos problemas de acesso ao alimento (final dos anos 1990). Isso, por sua vez, levou a um novo conceito de vulnerabilidade à insegurança alimentar (Graziano, Ortega e Faiguenbaum, 2008). Foi um processo de minuciosa reflexão sobre o comportamento das pessoas diante da incerteza, fatores irreversíveis e restrições no processo eleitoral, os quais começaram a ser discutidos na **Cúpula do Milênio (2000)** e na **Cúpula Mundial da Alimentação (2002)**. A Cúpula Mundial conferiu mais credibilidade à ideia de que era essencial formar uma ampla aliança unindo todos os setores. Um maior investimento financeiro em políticas de segurança alimentar também era necessário por parte de todos os envolvidos, especialmente governos.

O conhecimento acumulado pela academia, organizações sociais, organismos internacionais e experiências regionais e nacionais chamaram a atenção para a necessidade de agrupar várias políticas sob o ‘guarda-chuva’ da segurança alimentar e nutricional (SAN). O Programa Especial para a Segurança Alimentar (**PESA**)¹⁶ deve ser ressaltado aqui. Começou a emergir uma necessidade de coordenar políticas de diferentes tipos, tais como as que visam as pequenas propriedades e o desenvolvimento rural, a proteção social e alimentação, assistência com saúde e educação e treinamento em alimentação e nutrição.

Em 2001, no Brasil, o candidato presidencial Luiz Inácio Lula da Silva revelou seu manifesto. Ele propôs um projeto abarcando esses princípios (Instituto Cidadania, 2001). Eleito presidente, em 2003 ele lançou o programa **Fome Zero**, a ser liderado por José Graziano da Silva, como uma prioridade de política pública. O Fome Zero iria guiar e coordenar uma série de programas com o objetivo comum de erradicar a fome e a desnutrição no país combatendo as raízes do problema. Estas incluíam a pobreza, especialmente a pobreza rural. O programa era a expressão na prática de uma ideia básica: a de que a fome era algo inaceitável

¹⁶ Os programas do PESA centro-americano brotaram na esteira da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 como uma iniciativa de três países da região (Honduras, Guatemala e Nicarágua), onde a prevalência da fome e da desnutrição crônica estava entre as mais altas da região. Originalmente concebido para combater o problema da insegurança alimentar com uma forte ênfase na agricultura e na pesca, ele evoluiu para uma análise das causas e consequências múltiplas e inter-relacionadas e estendeu seu planejamento para outros setores além da agricultura e da pesca. Assim, tornou-se uma fonte de aprendizado muito valiosa para o entendimento de um conjunto de problemas e para a concepção de estratégias e políticas.

em um país rico em recursos como o Brasil, que é também um grande produtor e exportador de alimentos. Além disso, como um programa governamental, ele incorporou as principais soluções para o problema da fome, pois elas evoluíram ao longo de décadas de experimentação por governos locais e organizações não-governamentais, em vários lugares. O lado político ficou explícito quando o Presidente Lula da Silva publicamente se comprometeu a garantir que todos no Brasil tivessem acesso a três refeições por dia e criou o Ministério do Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Escorando tudo isso estava o mais avançado pensamento na discussão contemporânea da ação contra a fome. A ideia de que erradicar a fome era viável, desejável e necessária ao desenvolvimento do país assumiu proeminência entre as políticas do Brasil.

O Fome Zero foi formulado com ampla base de apoio social e inspirado na ideia de que a participação ativa de diferentes setores era essencial para fazer o programa funcionar. O Fome Zero recebeu a mais alta prioridade nacional e iria guiar a abordagem de múltiplas políticas econômicas e sociais. Isso tornou possível reunir políticas estruturais e iniciativas de emergência contra a fome e a pobreza. Marcos institucionais e legais foram ajustados ao Fome Zero e uma série de políticas e programas públicos inovadores foram criados, visando o setor mais pobre da população que sofria de fome. *“O programa aprovou um conjunto de 31 programas inter-relacionados, coordenados e mutuamente fortalecidos para atingir seus objetivos, uma combinação de iniciativas de curto, médio e longo prazo”*, (Graziano da Silva, 2012). O Fome Zero, afinal, inspirou toda uma região e deu o exemplo, não somente na América Latina e no Caribe, mas também no mundo todo, como ação bem-sucedida contra a fome.

O Presidente Lula da Silva estava profundamente comprometido com os processos de integração regional e inspirado pelos resultados que o Brasil estava atingindo com o programa Fome Zero. Em 2005, a **Cúpula sobre a Desnutrição Crônica na América Latina e no Caribe** foi realizada na Cidade da Guatemala. Lula e o Presidente Oscar Berger, da Guatemala, conseguiram persuadir os demais países presentes na cúpula da necessidade de colocar a luta contra a fome no centro das políticas nacionais e regionais. Assim, todos os países da região aprovaram e ratificaram a **Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome (IALCSH)**. Tratava-se de um compromisso político inspirado pelo Fome Zero brasileiro que se propôs a erradicar a fome da região até 2025. O objetivo declarado da iniciativa era altamente ambicioso à época, uma vez que realmente foi além do que foi proposto pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome: um novo entendimento da ação contra a fome

No contexto em que foi lançada, a Iniciativa buscou consolidar ações contra a insegurança alimentar e nutricional¹⁷ com base em três principais princípios (Faret e Rapallo, 2014):

1. A fome é um problema político: uma vez que soluções técnicas já são conhecidas, o principal desafio para ações bem-sucedidas contra a fome é obter compromissos políticos que ajudem a colocar os esforços nacionais dentro de um marco de políticas amplas e de longo prazo que consolidem os compromissos governamentais.
2. A fome é uma violação de direitos humanos: o direito humano à alimentação suficiente tem de ser o ponto de partida para o desenvolvimento de políticas acessíveis aos cidadãos que detêm esse direito. Portanto o único número aceitável de pessoas famintas é zero, e qualquer intenção de desenvolvimento diferente desse objetivo é inadequada.
3. A fome pode ser combatida ativamente através de cooperação internacional para o desenvolvimento: um claro apelo à participação de agências de cooperação, como atores principais, no aconselhamento sobre como elaborar políticas públicas e seu papel na mobilização e coordenação de diferentes atores nos processos políticos locais, nacionais e continentais.

Essa série de princípios, inspirados pelas suposições e pela experiência do programa Fome Zero brasileiro, marcou um novo entendimento radical da ação contra a fome e do papel que diferentes atores poderiam e deveriam desempenhar. Mais que um assunto técnico, isso era essencialmente uma questão política e implicaria na vontade política de alcançar as mudanças necessárias e chegar a soluções negociadas. Isso, por sua vez, exigiria a participação de todos os atores que exercem papéis de liderança na definição de políticas de segurança alimentar e nutricional em seus países. A cooperação internacional não era incompatível com essa nova abordagem e viria a se tornar plenamente envolvida nos vários processos regionais, nacionais e globais desenvolvidos nos anos seguintes. Em conformidade com o que foi acordado na Declaração de Paris sobre a Efetividade da Ajuda, a ação dos organismos internacionais era crescentemente alinhada com as políticas públicas dos países receptores, respeitando sua soberania e seus processos internos (Beduschi Filho, 2012).

¹⁷ O objetivo específico da iniciativa era: “até 2025, pôr um fim à fome e assegurar acesso para todas as pessoas, especialmente as pobres e vulneráveis, incluindo crianças de menos de um ano de idade, à alimentação saudável, nutritiva e suficiente por todo o ano”. URL: <http://www.ialcsh.org/iniciativa/>

A FAO desempenhou um papel decisivo nisso como Secretaria Técnica para a Iniciativa, com o apoio dado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) através do **Programa FAO-Espanha**. Por meio dessa cooperação, a FAO implementou o projeto **Apoio à Iniciativa 2025**. O projeto visava uma abordagem inovadora, diferente dos projetos convencionais de cooperação internacional. Mais flexível e adaptável, o projeto esperava ser influenciado em particular pela dinâmica política da região, com seus cenários variáveis, propensos à mudança. Isso implicou a definição de estratégias diferenciadas, em conformidade com as janelas de oportunidade que se abrissem e com os processos específicos de cada país. Em vez de ser um projeto com uma estrutura de lógica tradicional, este ousou facilitar e apoiar a formulação de políticas públicas. Era um novo campo de ação, no qual o aprendizado era quase que a própria finalidade.

A cooperação Sul-Sul e o fortalecimento dos processos de integração regional como elemento-chave da iniciativa

Um elemento central da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome é a promoção dos processos de cooperação Sul-Sul. A região estava na linha de frente das estratégias contra a fome e o aprendizado obtido de vários programas e processos nacionais – especialmente o programa Fome Zero do Brasil – ofereceu exemplos válidos de um modo diferente de pensar e formular políticas públicas.

O Brasil assumiu a liderança regional, fazendo um investimento sólido em várias formas de cooperação bilateral e trilateral e fortalecendo as organizações de integração regional. O Programa de Cooperação FAO-Brasil, consistindo em projetos variados, foi um dos muitos instrumentos usados para apoiar outros países na região que, havia pouco, começaram a definir suas estratégias e políticas de segurança alimentar e nutricional.

No plano da integração regional, o programa também teve um papel decisivo na coesão e no fortalecimento das áreas em questão. Entre outros papéis, o programa tem sido proeminente na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Dentro do Mercosul, vale mencionar o estabelecimento, em 2004, da **Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)** (programa FIDA Mercosul, CLAEH, 2015). Este foi um espaço inclusivo para o diálogo sobre políticas públicas, reunindo organizações sociais e agricultores familiares, organizações de mulheres rurais e povos indígenas com representantes de governo, o mundo acadêmico e organizações internacionais. É importante notar o compromisso político e financeiro feito para o seu funcionamento pelos países-membros do Mercosul, com o apoio técnico do Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), FAO e outras organizações de cooperação.

Dado o papel-chave da agricultura familiar nas estratégias para erradicar a fome e aliviar a pobreza, a REAF é um foro que deu uma contribuição decisiva para impulsionar esse setor. A REAF defendeu a necessidade de políticas públicas diferenciadas. Ela promoveu a discussão, o compartilhamento de experiências e o fortalecimento de capacidades organizacionais e de instituições de governo no tocante a diversos temas associados à agricultura familiar. Atuando como uma Secretaria Técnica Regional, e com escritórios nacionais de coordenação em cada um dos Estados, membros ou associados, do Mercosul, ela tem inspirado toda uma agenda de atividades regionais e nacionais que têm deixado lições valiosas e influenciarão na formação de políticas públicas em agricultura familiar. Tópicos como acesso à terra, a serviços rurais, ao crédito e a mercados e temas transversais de gênero e juventude rural estão entre os discutidos nos grupos técnicos da REAF. Assim, a REAF tornou-se um experimento inovador em termos de formulação participativa de políticas e modelos de governança estendida.

A América Central e o Caribe também têm feito importantes avanços em seus mecanismos de integração em prol da segurança alimentar.

Um programa emblemático na América Central é o **América Central Sem Fome**, estabelecido em 2004 sob um acordo de cooperação entre a FAO e a Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID). O Programa fomenta processos de apoio a um efetivo marco político e institucional para a consecução da segurança alimentar e nutricional em nove países da região (Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana). O América Central Sem Fome também tem desenvolvido diversas iniciativas como parte do **Sistema de Integração Centro-Americana (SICA)**. Uma delas tem sido para fortalecer a governança da segurança alimentar e nutricional como uma maneira de tornar as políticas, programas e planos nesse campo mais eficazes por meio da ação em várias frentes (regulatória, organizacional, tecnológica, política e cultural) (FAO, 2016).

No Caribe (FAO, 2015), em 2010, os Estados-membros da **CARICOM** adotaram a **Política de Segurança Alimentar e Nutricional**¹⁸ e um plano de ação para implementá-la. A ação básica no âmbito da Política e do Plano enquadra-se no marco dos quatro pilares da segurança alimentar e nutricional. É importante notar também o Programa PetroCaribe (FAO e Petrocaribe, 2015), criado em 2005, que gerou mais de 100 programas e projetos sociais e de produção em 19 países da região. Portanto, ele tem contribuído de modo significativo para a redução das estatísticas de subnutrição na maioria de seus países membros.

18 RFNSP

Como uma instância legislativa regional, o Parlamento Latino-Americano (Parlatino) tem assumido um compromisso-chave para incluir a SAN na agenda pública e legislativa da América Latina e Caribe. Isso assume a forma de processos de discussão e consulta, o que tem levado à adoção de vários quadros normativos como a Lei Marco do Direito à Alimentação, Segurança e Soberania Alimentar em 2012, a Lei Marco da Alimentação Escolar em 2013 e a Lei Marco da Agricultura Familiar em 2016. Esses marcos legais não são vinculantes, mas representam um aval regional aos conceitos do direito de toda a população ao alimento e à segurança alimentar e nutricional. Além disso, eles simbolizam o compromisso dos parlamentares nacionais, do que é mais uma prova o ativo desenvolvimento da **Frente Parlamentar contra a Fome** na região, que tem capítulos nacionais (atualmente 19 dos países da região têm frentes parlamentares contra a fome). Estes estão constantemente iniciando processos de diálogo entre múltiplos atores, promovendo a conceitualização e o posicionamento do direito ao alimento em seus parlamentos e apoiando a elaboração de regulações e políticas de ação contra a fome, a desnutrição e a pobreza.

Dentro do escopo de gestão do conhecimento e promoção do direito à alimentação, é essencial fazer referência à criação, em 2011, do Observatório do Direito à Alimentação da América Latina e Caribe (ODA-ALC). *“Concebido como uma rede regional, consistindo em muitos centros de informação, pesquisa e distribuição, serve ao objetivo de promover o intercâmbio e a gestão de conhecimentos em torno da alimentação e da segurança nutricional. Até hoje, o ODA-ALC tem mais de 50 universidades-membros, que também encorajam a participação ativa do mundo acadêmico na formulação de políticas públicas orientadas para garantir o direito humano à dieta adequada. O Observatório apoia o resultado de estudos, indicadores e recomendações que podem ser muito úteis no processo de desenvolvimento, implementação e controle de leis e/ou políticas públicas aplicadas aos níveis local, nacional ou regional”* (ODA-ALC, 2011).

Resta, por fim, relatar o progresso alcançado no âmbito da **Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)**. Em janeiro de 2015, o **Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 da CELAC** marcou a consolidação de um longo processo de discussão política sobre conferir à segurança alimentar e nutricional uma posição mais forte na agenda pública da América Latina e do Caribe (CEPAL, FAO e ALADI, 2016). Esse plano foi formulado com o apoio da FAO, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Ele se baseou nas bem-sucedidas políticas públicas formuladas pelos próprios países da região, incluindo programas de alimentação escolar, apoio à agricultura familiar, programas de abastecimento e segurança social, alimentação saudável, gestão de risco e adaptação à mudança climática e sua mitigação.

Adotado no ano em que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram concluídos, este é um ambicioso plano regional que agora constitui o roteiro para se alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A consumação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – o conjunto de políticas públicas que os tornou possível

Em 2014, a América Latina e o Caribe foram a primeira região do mundo a atingir a meta 1C19 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A meta era reduzir à metade (entre 1990 e 2015) a proporção de pessoas que sofrem de fome. Em 1990, o percentual estava em torno de 15,3%, ao passo que, em 2014, ele estava em 6,1%, malgrado diferenças entre sub-regiões e países. A meta mais ambiciosa da Conferência Internacional sobre Nutrição (1996), de reduzir à metade em termos absolutos a população que sofre de fome, também estava perto de ser alcançada. A América Latina já tinha atingido essa meta.

Um ponto importante é que a região experimentou um período inédito de desenvolvimento entre 2002 e 2012. Encorajados pelo contexto macroeconômico, que permitiu fortes taxas de crescimento, e um ambiente político favorável, muitos países estavam aptos a elaborar e implementar uma série de medidas públicas que contribuiriam para o seu progresso rumo aos ODM na ação contra a fome e a pobreza. Nesse período, como foi dito, houve um notável processo de estreita cooperação e integração, o que se mostrou uma influência decisiva para as estratégias de segurança alimentar e nutricional dos países da região.

Três aspectos fundamentais podem ser identificados como típicos do foco adotado (CEPAL, FAO e ALADI, 2016):

1. “A presença de mais dimensões institucionais para a formulação de política pública, o que significa expandir os mecanismos tradicionais de discussão e elaboração de política, para agregar novos mecanismos institucionais de participação e levando em conta as variáveis inerentes à atividade política, a fim de forjar os consensos necessários à implementação sustentável de estratégias de segurança alimentar e nutricional;
2. Reconhecimento da natureza multisetorial do problema da fome e da

19 O objetivo 1 é “erradicar a pobreza extrema e a fome”. Ele consiste nas metas 1A (reduzir à metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia), 1B (alcançar emprego decente para mulheres, homens e jovens) e 1C (reduzir à metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que sofrem de fome).

subnutrição, o que significa implementar mecanismos de coordenação intersetorial e governança de ampla base para a formulação de políticas mais integradas, com meios de execução e avaliação multidisciplinares e inclusivos;

3. A implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional numa lógica de “via dupla”, que inclua medidas de curto prazo para dar uma resposta imediata aos efeitos da fome e da subnutrição junto com a aplicação de políticas de médio e longo prazo para tornar os processos de progresso econômico e social sustentáveis, assim assegurando a estabilidade da segurança alimentar e nutricional.”

Como já descrito, o Fome Zero brasileiro e todos os programas correlatos têm inspirado os processos nacionais, o que tem levado a uma série de marcos jurídicos, institucionais e políticos e a políticas e instrumentos detalhados e complementares. São avanços fundamentais a registrar:

1. Leis de segurança alimentar: durante o período de 2009 a 2016, mais de 50 projetos foram apresentados na América Latina, levando a 23 leis e três emendas constitucionais, aprovadas para *pôr um fim à fome e reconhecer o direito à alimentação*. Com o apoio das Frentes Parlamentares contra a Fome, acima mencionadas, cumpre notar que leis e projetos de lei sobre segurança alimentar foram aprovadas e promulgadas em dez dos países da região, com marcos legais correlatos, como as leis e projetos de alimentação escolar e alimentação saudável em 11 países da região e leis e projetos de agricultura familiar em oito de seus países, entre outros (FAO, 2017).

2. Mecanismos de governança estendida, com diversos novos conselhos, comitês, comissões e outros foros de formulação de políticas e diálogo, e com uma forte presença nos setores público e privado, entre ONGs, movimentos sociais, academia, parlamentares etc. Estes compõem os Sistemas Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Cerca de 20 países na região criaram mecanismos de governança nacionais e por vezes locais (Plataforma CELAC, 2016). Essa ampla experimentação levou à otimização dos instrumentos e ao fortalecimento de vários atores nos foros de discussão pública envolvidos na SAN. São foros genuínos de aprendizado social, que resultaram no surgimento de soluções novas e inovadoras frente ao desafio da erradicação da fome nesses países.

3. Programas de transferência condicionada de renda (TCR): esses programas de proteção social não-contributiva para transferência de renda foram estabelecidos e consolidados em praticamente todos os países da região e se mostraram fundamentais para a redução da subnutrição infantil crônica. As primeiras experiências na América Latina começaram em algumas cidades brasileiras (1995) e, em âmbito nacional, com o Programa *Progresá*, do México (1997). De 2000 a 2015,

esses programas se espalharam de um modo que, até 2015, a região já tinha 30 TCRs ativos em cerca de 20 países. O número de indivíduos de famílias beneficiárias dos TCRs *“aumentou de menos de um milhão em 1996 para 131,8 milhões em 2015, ou 20,9% da população total da região. A cobertura regional de famílias beneficiárias de programas TCR aumentou de menos de 300 mil em 1997 para 29,8 milhões em 2015, ou 17,5% do total de famílias na região”* (CEPAL, 2017). O elo entre os TCRs e as estratégias contra a fome e de segurança alimentar e nutricional foram uma questão central nos diálogos políticos promovidos pela FAO e outros parceiros (tais como o PNUD e a CEPAL) na América Latina. A ideia-chave que estava ganhando impulso era de que a disponibilidade de recursos monetários é essencial para o acesso ao alimento, mas não suficiente para garantir a segurança alimentar. Para que isso ocorra, outras ações são necessárias, tais como educação alimentar, regulações e incentivos a dietas saudáveis.

4. **Programas para impulsionar a agricultura familiar**, os quais, a despeito de variações de um país para outro, incluíam dimensões como acesso para agricultores familiares ao crédito, a recursos de produção, como terra e água, à assistência técnica e ao mercado. Esses programas reforçaram a produção de alimentos para o consumo próprio e para o abastecimento de mercados locais e institucionais. Também deram uma significativa contribuição para a produção nacional de determinados itens. A aposta da agricultura familiar em tornar-se parte e parcela da SAN demonstrou sua relevância e importância.

5. **Programas de alimentação escolar**, especialmente associado a sistemas de aquisição pública da produção familiar. Esses envolveram modelos de gestão com a participação das famílias e tiveram um foco nutricional. Em 2013, todos os países da região tinham algum tipo de programa de alimentação escolar, que serviram uma população beneficiária de cerca de 85 milhões de meninos e meninas (PMA, 2013).

6. **Programas complementares** específicos para o acesso à água de consumo humano; programas de sementes melhoradas; estratégias de assistência técnica utilizando métodos do tipo ‘agricultor-a-agricultor’; programas de moradia rural; e programas de enriquecimento de alimentos, entre outros. Todos esses assumiram diferentes formas e produziram diferentes resultados.

O período pós-2015 e a agenda 2030 – os “velhos e novos” desafios

A despeito do progresso alcançado e do cumprimento dos Objetivos do Milênio pela região, em 2015 ainda havia 37 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe sofrendo de fome: uma cifra absolutamente inaceitável. A região percorreu um longo caminho, mas ainda estava longe de cumprir o compromisso assumido em 2005 de erradicar completamente a fome até 2025.

A Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome foi sem dúvida bem-sucedida em influenciar as discussões internacionais e assomou no cenário mundial. Em 2012, o ex-Secretário Geral na ONU, Ban Ki-moon, assumiu o desafio ao dirigir-se à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Ele lançou o Desafio Fome Zero para pôr um fim a todas as formas de fome e desnutrição. Três anos depois, em 2015, o Desafio Fome Zero tornou-se o Objetivo 2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS), adotados por unanimidade em setembro daquele ano. O Objetivo 2 é “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. Embora longe de alcançar o que havia sido planejado dez anos antes, isso marcou mais um passo em direção a um compromisso político global de eliminar a fome.

Apesar do compromisso da Agenda 2030, o que temos visto desde 2015 não tem sido uma acelerada redução nas estatísticas da fome, mas primeiro uma estagnação e, em seguida, um aumento nesses números. Em 2017, a região tinha 39,3 milhões de pessoas subnutridas (FAO, 2019). O aumento ocorreu principalmente em países da América do Sul, a sub-região que foi considerada um exemplo para o mundo até 2015.

Além disso, há uma tendência de crescimento em outras formas de subnutrição (sobrepeso e obesidade), que levam ao paradoxo de países coexistindo com um alto percentual de suas populações passando fome e outro percentual elevado de gente com sobrepeso e/ou obesidade. Ainda pior, e mais preocupante: muitos dos indivíduos com sobrepeso ou obesos são os mais pobres e mais malnutridos.

Longe de poder repousar sobre seus louros, a região agora tem de fortalecer suas estratégias de combate à fome. Ela não pode interromper seus programas (proteção social, fortalecimento da agricultura familiar, alimentação escolar etc.) que tantos resultados produziram. Muitos dos desafios ainda são os mesmos – por consequência, é importante continuar com o modelo já implementado. Mas há ainda uma necessidade de ir além, planejar novas políticas e fortalecer os meios de implementá-los: aumentar o que já deu certo, melhorar onde ainda há espaço para tanto e criar o que precisa começar do zero. Se aos ‘velhos’ desafios acrescentarmos os novos, tais como o referido aumento de outras formas de desnutrição, ou os impactos da mudança climática e a consequente vulnerabilidade ambiental, fica claro que estamos longe de cumprir o Desafio Fome Zero, embora ainda seja possível. Não se trata apenas de uma questão de concentrar estratégias na população que sofre de fome, mas de ir adiante para criar sistemas alimentares mais inclusivos, saudáveis e sustentáveis. Algumas das áreas que requerem mais ações são a inovação para o desenvolvimento rural, a redução das perdas e desperdícios de alimentos, o fortalecimento dos sistemas de abastecimento e medidas de adaptação à mudança climática.

Tudo isso ocorre dentro de um contexto macroeconômico bem menos favorável. Algumas economias estão praticamente paralisadas (outras em clara recessão). Isso significa que, mais do que nunca, a ideia está ganhando impulso para que todos os atores se envolvam na erradicação da fome. Essa não é uma tarefa só de governos, mas da sociedade em geral (organizações, meio acadêmico, consumidores, setor privado etc.). No espírito da Agenda 2030, que apela à cooperação, nossa conclusão é a de que somente poderemos alcançar a Fome Zero com a participação de todos, levando a uma região mais justa, mais próspera e mais igualitária.

Bibliografia

- Beduschi, L.C. 2012.** *Tendências e perspectivas dos programas de segurança alimentar e nutricional nos territórios rurais da América Latina: reflexões a partir da sistematização de projetos e políticas públicas.* **Paraná, Revista Faz Ciência. v.14, n.19.**
- Cecchini, S. & Atuesta, B. 2017.** *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión. Series Políticas Sociales.* Santiago, CEPAL. **Acessível em:** https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42109/1/S1700429_en.pdf.
- CEPAL, FAO & ALADI. 2015.** *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025.* Santiago, CEPAL. **Acessível em:** <http://www.fao.org/3/a-i4493s.pdf>.
- CEPAL, FAO & ALADI. 2016.** *Seguridad alimentaria, Nutrición y Erradicación del hambre CELAC 2025: Elementos para el debate y la Cooperación regionales.* Santiago, CEPAL.
- FAO. 1996.** *World Food Summit.* Rome. **Acessível em:** <http://www.fao.org/3/X2051s/X2051s00.htm>
- FAO. 2014.** *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en America Latina y Caribe.* Santiago.
- FAO. 2015.** *State of food insecurity in the CARICOM Caribbean: Meeting the 2015 hunger targets: Taking stock of uneven progress.* Bridgetown. **Acessível em** <http://www.fao.org/3/a-i5131e.pdf>
- FAO & PETROCARIBE. 2015.** *PETROCARIBE: 10 años de lucha contra el hambre y la pobreza.* Santiago, FAO. **Acessível em:** <http://www.fao.org/3/a-i4918s.pdf>
- FAO. 2016.** *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Mesoamérica: Fortaleciendo la gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional.* Ciudad de Panamá. **Acessível em:** <http://www.fao.org/3/a-i6015s.pdf>
- FAO. 2017.** *Frentes Parlamentarios contra el Hambre e iniciativas legislativas para el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas: La experiencia de América Latina y El Caribe 2009-2016.* Rome. **Acessível em:** <http://www.fao.org/3/a-i7872s.pdf>.
- FAO, OPS, WFP & UNICEF. 2018.** *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018.* Santiago, FAO. **Acessível em:** <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>
- Gallardo, C. 2014.** *Se hace camino al andar: La experiencia de los Programas espaciales de seguridad alimentaria (PESA) en la lucha contra el hambre en*

- Centroamérica. En Faret, P. & Stevens, C. (ed.), *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Chapter 7. Rome, FAO.
- Graziano da Silva, J. 2012. FAO, *Fome Zero and #ZeroHunger*. Rome. Available at: <http://www.fao.org/director-general/from-fomezero-to-zerohunger/es/>
- Graziano da Silva, J., Del Grossi, M.E. & Galvão de França, C., eds. 2012. *Fome Zero: A Experiência Brasileira*. Brasília, FAO. Acessível em: <http://www.fao.org/3/a-i30230.pdf>.
- Graziano Da Silva, J., Ortega, J. & Faiguenbaum, S. 2008. *Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo N°18, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- IICA. 2017. *Políticas Públicas y Marcos Institucionales para la agricultura familiar*. Santiago.
- Instituto Cidadania. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo.
- Kingdon, J.W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Lobo L., Faret P. & Beduschi, L. 2014. Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. In Faret, P. & Stevens, C., eds., *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Chapter 2. Rome.
- Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y El Caribe. 2011. *Quienes somos*. Santiago. Acessível em: <http://www.oda-alc.org>
- Plataforma CELAC. 2016. *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Acessível em: <https://plataformacelac.org/>.
- WFP. 2013. *State of School Feeding Worldwide*. Rome.
- Programa FIDA Mercosur CLAEH. 2015. *Institucionalidad responsable por la agricultura familiar y las políticas públicas diferenciadas en el Mercosur. Marco de actuación de la REAF*. Montevideo.
- Rapallo, R. & Faret, P. 2014. La iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025 como agenda de políticas y marco de intervenciones estratégicas: el caso de su proyecto de apoyo. En Faret, P. & Stevens, C. (ed.), *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Chapter 6. Rome.
- Salcedo, S. & Guzmán, L. (ed.). 2014. *Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago, FAO. <http://www.fao.org/3/i3788S/i3788S.pdf>.

O Desafio Fome Zero, uma iniciativa de Ban Ki-moon em 2012

David Nabarro and Florence Lasbennes

Como o Programa Fome Zero do Brasil inspirou líderes a almejar Fome Zero no mundo

Em 2008, os preços de alguns grãos no mercado mundial aumentaram em até 30 % num período de 3 meses, provocando protestos em mais de 30 países (Adam, 2008). Em resposta a esses acontecimentos, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, criou uma Força Tarefa de Alto Nível (HLTF) para fazer frente à Crise Global de Segurança Alimentar. Essa iniciativa reuniu especialistas de alto nível do Sistema da ONU, do Banco Mundial, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Secretário-Geral da ONU foi o presidente dessa Força Tarefa, assessorado pelo Diretor-Geral da FAO, no cargo de vice-presidente.

A tarefa mais imediata da HLTF foi de estabelecer um Quadro de Ação Abrangente (CSA) em apoio à segurança alimentar e nutricional para todos, em qualquer lugar (FAO, 2012). O plano foi elaborado para ser adotado por diversos atores da ONU, trabalhando em conjunto, com o engajamento de governos nacionais, produtores e processadores de alimento, empresas, a sociedade civil e de entidades regionais e multilaterais.

A FAO convocou a Cúpula Mundial dos Alimentos em 1996 que estabeleceu uma definição para segurança alimentar. O CSA incorporou essa definição em sua primeira edição, lançada em 2008. Foi notável por ter lançado um outro olhar ao abordar as diferentes dimensões da insegurança alimentar: salientou a necessidade do acesso universal a alimentos nutritivos em qualquer momento; estabeleceu a ligação entre insegurança alimentar e o risco de desnutrição; destacou a viabilidade da sustentabilidade dos sistemas alimentares (e de reduzir a perda e desperdício de alimento); e enfatizou a importância de contribuir para o aumento da renda dos

agricultores familiares. O CSA foi inspirado em abordagens abrangentes de segurança alimentar que vinham sendo implementados ao redor do mundo (incluindo o *Fome Zero* no Brasil).

O CSA foi atualizado após extensiva consulta entre os Estados Membro da ONU e um grupo amplo de interessados em 2010 (FAO, 2012). O escopo da segurança alimentar foi estendido para além do foco na produção de diversos *commodities* alimentícios, e passou a incluir (a) seu impacto na nutrição e na saúde das pessoas, na sustentabilidade ambiental e na ação climática; (b) o direito à alimentação e como os sistemas alimentares afetam a garantia dos direitos humanos, principalmente das mulheres, comunidades indígenas e comunidades locais; (c) os desafios de manter a renda dos produtores principalmente face à incerteza jurídica em relação à posse de terra, quebras de governança, os efeitos de mudanças climáticas e/ou conflitos; (d) as condições nas quais os agricultores familiares conseguem se engajar nas diversas cadeias de valor; (e) opções para assegurar que todos os sistemas de agricultura e de alimentos sejam não somente sustentáveis, mas que também regenerem os ecossistemas degradados; (f) oportunidades para empresas se engajarem no desenvolvimento de sistemas alimentares; (g) o desafio da sobre nutrição e de doenças ligadas às dietas; e (h) a influência de acordos comerciais bilaterais e multilaterais.

Devido à revisão do CSA pela HLTF, a complexidade das influências sobre o comportamento de sistemas alimentares tornou-se cada vez mais evidente e as várias perspectivas dessas influências aprofundaram-se à medida que se debatia o CSA entre os múltiplos atores. A HLTF explicitamente adotou uma abordagem de sistemas em seu trabalho sobre a segurança alimentar e nutricional.

A nova versão do CFA reconheceu explicitamente que a segurança alimentar das pessoas é o resultado de diversos processos interconectados no nível local e que estes são substancialmente influenciados por políticas governamentais nacionais, processos políticos locais e pelos padrões internacionais relativos aos alimentos e à agricultura, regras de comércio e práticas de mercado (*Updated Comprehensive Framework for Action*, 2019).

Ao interligar redes de diversos atores com os interesses da segurança alimentar e nutricional, desenvolvendo relações entre eles, a HLTF promoveu um debate aberto e respeitoso sobre como os sistemas alimentares podem evoluir em diversos contextos. Ficou evidente que – na prática – os caminhos que o desenvolvimento de sistemas alimentares podem seguir são constantemente contestados por distintos interesses.

Segurança alimentar e nutricional para todos através da agricultura e de sistemas alimentares sustentáveis

Após outra onda de volatilidade nos preços dos alimentos e de secas em 2011/12, a HLTF assumiu uma posição conjunta para ajudar a aumentar o foco sobre a agricultura, os alimentos e a nutrição na Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável da ONU (a Rio+20), realizada em junho de 2012 (FAO, 2012).

Lembrando da fome que sentia na infância e inspirado pelo sucesso obtido por países que deram prioridade à erradicação da fome, o Secretário-Geral Ban Ki-moon considerou o desafio de acabar com a fome para todos e em todos os lugares como um elemento chave para o desenvolvimento sustentável. Ele resolveu enfrentar essa emergência diária e procurou uma mensagem direta, inspiradora e não ambígua que poderia utilizar para conseguir apoio durante a Rio+20. Ele não queria que a iniciativa aparentasse desconsiderar todo o debate sobre elementos específicos da agenda de desenvolvimento pós-2015.

Após intensa consulta com Graziano da Silva, Diretor-Geral da FAO, responsável pelo bem-sucedido programa Fome Zero no Brasil, como também com outros líderes da HLTF e representantes dos governos, da sociedade civil, do empresariado e pesquisadores, o Secretário-Geral lançou seu Desafio Fome Zero (ZHC, 2012).

O Desafio Fome Zero: uma chamada para ação para acabar com a fome em todos os lugares

O Secretário Geral acreditou na força do Desafio Fome Zero (ZHC) de influenciar o rumo da evolução dos sistemas alimentares, para que tivessem impacto significativo na capacidade das pessoas terem acesso ao alimento nutritivo de que precisam, na sustentabilidade ambiental dos sistemas de produção de alimentos, na redução das perdas e desperdício de alimentos, na situação nutricional das crianças menores e na renda dos agricultores familiares.

Durante o desenvolvimento do ZHC, o Secretário-Geral queria se assegurar de que haveria uma ressonância com aqueles cujos interesses em relação à transformação dos sistemas alimentares fossem diferentes. Em seu estágio inicial, o conceito foi repetidamente compartilhado com Graziano da Silva e depois com os chefes do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Seu desenho acomodou as diferentes posições compartilhadas durante as negociações da Rio+20, incluindo o grupo G77. O grupo G77, que foi consultado em Nova Iorque e em Roma, externou a necessidade de obter recursos de entidades de fomento para poder mitigar e se adaptar às mudanças climáticas provocadas pelos países desenvolvidos. Grupos da sociedade civil e do empresariado foram convidados a comentar através do Fórum Econômico Mundial e do Pacto Global da ONU.

A versão preliminar do ZHC passou por diversas revisões dentro e fora do sistema da ONU. Dada a determinação do Secretário Geral de apresentar uma proposta significativa em 2012 na Conferência Rio+20 para a Agenda de Desenvolvimento Sustentável pós-2015, o processo teria que ser concluído em dias ao invés de semanas.

O ponto central do ZHC, conforme foi desenvolvido, foi o desafio de acabar com a fome e a desnutrição durante nossa geração. O ZHC defende que isso poderá ser feito se houver ênfase em cinco elementos: que todos os sistemas alimentares se tornem sustentáveis; que a renda e produtividade dos pequenos produtores seja dobrada; que as perdas e desperdícios de alimentos sejam reduzidos a zero; e que o atraso no crescimento entre crianças menores de 2 anos seja eliminado.

Ao propor uma abordagem “tudo ou nada” em relação a quatro dos cinco elementos, o HC do Secretário-Geral é uma chamada para a ação que inequivocamente indica o caminho desejado para a evolução dos sistemas alimentares. O conteúdo é o mesmo proposto no CSA, mas colocado de uma forma mais direta pelas 5 propostas do ZHC. Há também a urgência adicional de que isso ocorra durante “nossa” geração.

Focando pensamentos e ações nos sistemas alimentares através do ZHC

A procura por uma mensagem clara e comunicável no momento certo para seu desenvolvimento conquistou as mentes de todos os consultados. O desafio constante do Secretário-Geral foi “você estaria disposto a realizar as cinco proposições do ZHC de acordo com os respectivos posicionamentos, processos decisórios e ações?” A resposta geral foi sim, mas alguns ficaram surpresos com as metas de 0% e 100%. Essas metas foram fortemente defendidas por Graziano da Silva, que perguntava “se você conseguir beneficiar 50%, o que acontece com os outros 50%?” – a lógica do Fome Zero: uma lógica que fazia perfeito sentido para o Secretário-Geral.

No dia 21 de junho de 2012, o Secretário-Geral presidiu um evento chamado “Desafio Fome Zero – Alimento pela Vida e Vida para o Alimento”, que contou com a participação dos Chefes da FAO, o PMA e o UNICEF, como também o Presidente de Níger, o Vice Primeiro Ministro do Reino Unido e ministros de diversos países.

A visão do Secretário-Geral rapidamente recebeu o apoio de diversos grupos interessados, desde agências da ONU até ativistas sociais. Sua simplicidade (focando fome zero, o acesso universal a alimentos nutritivos e o fim da desnutrição infantil) e abrangência deixaram a proposta atraente para governos, organizações da sociedade civil (OCIPs), empresas e organizações intergovernamentais.

A HLTF decidiu focar seu trabalho em relação ao ZHC, visando converter as afirmações inspiradoras em avanços concretos. Através dessa estratégia, os atores Fome

Zero (entidades HLTF e outras) foram estimulados a catalisar a apropriação do ZHC em nível local, realinhando seus programas com as prioridades e o acompanhamento dos avanços do ZHC.

Tão logo foi anunciado o ZHC, o Secretário-Geral solicitou que os membros da HLTF utilizassem a mensagem como forma de comunicar a sua visão sobre qual direção os sistemas alimentares deveriam tomar: ele solicitou que os membros da HLTF fizessem uma ampla divulgação do DFZ a fim de manter as discussões sobre fome e alimentação dentro da agenda de desenvolvimento pós-2015. Os membros da HLTF também foram solicitados a refletir se o ZHC era suficientemente exato para alavancar uma ação conjunta para a transformação do sistema de alimentos nos níveis local, nacional e internacional. Será que achavam que seria necessário um documento de validação para ajudar àqueles que poderiam usá-lo para responder a perguntas e a superar obstáculos?

Os membros da HLTF interagiam dentro e fora da ONU e exploraram opções para assegurar o apoio político para a possível inclusão da meta Fome Zero na Agenda pós-2015, possivelmente dentro de um prazo determinado, ligado às cinco proposições. Um forte apoio foi dado pelo PMA e por organizações humanitárias, como também pela FAO e por apoiadores de agricultores familiares. Outros ficaram mais circunspectos, mas isso enriqueceu o debate, principalmente em relação ao pilar dos serviços do ecossistema. Ficou claro que a questão teria de ser bem trabalhada dentro do contexto de cada local.

Acelerando o ZHC

Questionamentos sobre a validade do ZHC em diversos contextos exigiram a construção constante de conexões e o estabelecimento de ligações entre governos, defensores da segurança alimentar e nutricional, e todos os outros atores envolvidos no funcionamento de sistemas alimentares. Isso significa o engajamento de agricultores, pescadores, povos da floresta, empresas que fazem parte da cadeia alimentar, juntamente com atores engajados em nutrição, saúde, o meio ambiente e economias rurais no ZHC. Foi aqui que a FAO e o PMA desempenharam papéis decisivos, com o apoio do UNICEF e outros membros da HLTF. Em geral, o constructo do desafio parecia funcionar à medida que oferecia uma valiosa identidade coletiva. Ninguém queria que o ZHC fosse uma iniciativa institucional de cima para baixo. Os membros da HLTF acompanharam sua adaptação para as realidades locais, nacionais e regionais.

À medida que o ZHC se tornou mais amplamente aceito e divulgado, os interessados procuraram informações sobre o embasamento científico dos cinco pilares do ZHC para que pudessem justificar seus próprios contextos: essas informações foram coletadas e disponibilizadas pela equipe de coordenação da HLTF entre 2012 e 2014.

A FAO liderou esse processo ao presidir de forma conjunta os grupos de trabalho, recebendo a equipe de coordenação do HTLF e facilitando o acesso aos melhores conhecimentos e à ciência disponível.

Governos nacionais intensificaram a apresentação de relatórios à FAO sobre políticas através das quais melhoraram a segurança alimentar e nutricional e influenciaram o desempenho de seus sistemas alimentares a fim de aumentar sua eficácia para a redução da fome. Governos foram reconhecidos pela FAO por suas contribuições.

Grupos de *advocacy* utilizaram o ZHC para promover políticas que incorporam uma abordagem sistêmica ao analisar como os sistemas alimentares devem evoluir. Eles sugeriram sensibilidade na aplicação das novas abordagens em relação a todos aqueles que têm um papel central dentro dos sistemas alimentares. Principalmente no caso de grupos que tendem a ficar fora do debate, incluindo mulheres que trabalham no campo, processadores de alimento, revendedores e cuidadores de crianças e, particularmente, mulheres de comunidades indígenas, comunidades locais e grupos vulneráveis. A utilização correta do ZHC significa assegurar que as pessoas (e não produtos alimentícios) sejam o foco central das políticas e práticas relacionadas a sistemas alimentares.

Praticantes que analisam o ZHC e suas implicações, podem focar nas maneiras em que as distintas influências juntas impactam as experiências das pessoas em relação aos sistemas alimentares nos quais participam.

Engajamento no ZHC nas mídias sociais tem aumentado significativamente, com simpatizantes do Fome Zero no mundo todo. Um site da internet de alta qualidade foi lançado em 15 outubro de 2012, a tempo da 39ª sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, alimentado com versões em todos os idiomas da ONU. O site era continuamente atualizado com informações e notícias recentes sobre os avanços do ZHC e de assuntos relacionados com a fome e desnutrição. Foi útil para muitos, principalmente para aqueles fora do sistema da ONU, como fonte primária de informações sobre o ZHC. O site do ZHC foi visitado regularmente por mais de 13 milhões de pessoas todos os meses.

Além disso, foi criado um blog para o ZHC. O blog permitiu uma troca maior de informações sobre o Fome Zero, incluindo notícias de diversas partes do mundo sobre as atividades do ZHC, blogs de organizações participando do ZHC, matérias de especialistas independentes e postagens editoriais.

Os principais canais de mídia social para marcar a presença e a promoção do ZHC, promovendo seus principais elementos, foram identificados, lançados e desenvolvidos.

Estes incluíam contas no Twitter²¹, Facebook²², Google+, Pinterest²³ e YouTube²⁴, todas ligadas a partir do site do ZHC. Essas contas foram uma das formas mais ativas de interação e participação no ZHC, com a participação de diversas partes interessadas. O engajamento desses *stakeholders* incluiu organizações do sistema da ONU e pessoas em altos cargos, membros do governo, CSOs, líderes e organizações religiosas, chefes de cozinha e organizações ligadas à alimentação, e cidadãos de diversas partes do mundo.

A mídia social serviu para criar uma comunidade de indivíduos, pequenas organizações locais e das principais partes interessadas onde as pessoas podem aprender uns com os outros sobre o ZHC e assuntos correlatos, onde também foram compartilhados relatos sobre como eles e outros ao redor do mundo estão participando e promovendo o ZHC.

O engajamento nas mídias sociais cresceu rápida e exponencialmente, aumentando de uma base inicial de aproximadamente 100 em agosto de 2012 para mais de 4.500 usuários engajados em julho de 2013. Esse número mais que dobrou em 2014.

Aumentando o interesse pelo DFZ ao redor do mundo

Em 2014, a participação e o engajamento no ZHC dos governos, organizações de produtores rurais, a sociedade civil, grupos empresariais, bancos de fomento e o sistema da ONU em todos os níveis ocorreu ao longo do ano. A participação de membros da HLTF, principalmente da FAO, do FIDA e do PMA, permitiu que uma grande variedade de interessados assumisse o ZHC como a bússola de trabalho futuro sobre a segurança alimentar e nutricional, e para trocar experiências sobre ações concretas para eliminar a fome e a desnutrição nesta geração. Também promoveram o surgimento e continuidade de um movimento amplo, composto por programas governamentais, parcerias multisetoriais e mobilização social, imbuído por um otimismo que o Fome Zero poderia, de fato, ser alcançado. Houve engajamento do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, a Assembleia Geral da ONU e a Reunião Anual do Fórum Econômico Mundial em Davos. A FAO desempenhou um papel central ao conseguir o engajamento de governos nacionais e apoiando o desenvolvimento de iniciativas nacionais e regionais para o Fome Zero, focando suas conferências regionais no ZHC.

Uma coalizão de reitores universitários de diversas partes do mundo lançou uma

21 Zero Hunger Challenge Twitter: @ZeroHunger (disponível também em: <https://twitter.com/zerohunger?lang=fr>)

22 Zero Hunger Challenge Facebook: <https://www.facebook.com/ZeroHungerChallenge/>

23 Zero Hunger Challenge Pinterest: <https://www.pinterest.com/zerohunger/>

24 Zero Hunger Challenge YouTube: <https://www.youtube.com/channel/UC8scOaCY6oO2H3nCe5eOTFg>

nova iniciativa em apoio ao ZHC em dezembro de 2014: *Presidents United to Solve Hunger* (PUSH, 2014), comprometendo-se a promover pesquisas sobre a fome, a nutrição e os sistemas alimentares sustentáveis, promovendo esforços para a criação de “Campi Universitários Fome Zero” catalisando a participação dos estudantes contra a fome.

Em junho de 2014, havia ações do Fome Zero em aproximadamente 150 países iniciadas por iniciativas regionais, programas nacionais e manifestações de interesse oficial. A União Africana, ECOWAS, a Iniciativa América Latina e Caribe Livres da Fome e os 41 Membros da conferência regional da FAO para a Ásia e o Pacífico alinharam-se em torno do lançamento de esforços em nome do ZHC. Seus esforços receberam o apoio da FAO, que mobilizou seus escritórios nacionais e regionais para oferecer aconselhamento sobre políticas e suporte técnico aos membros. Independente dessas iniciativas regionais, as ações para o Fome Zero de 38 países foram acompanhadas, incluindo programas de governo, nova legislação, declarações de intenção e chamadas para ação.

A ONU e autoridades em Milão determinaram que o envolvimento da FAO na Expo 2015 Milano se daria sob o tema “o Desafio Fome Zero: Unidos para um Mundo Sustentável”. A ONU marcou presença em todos os espaços da Expo, adaptando o logotipo do FZHC, com mostras e informações sobre suas próprias contribuições para o desafio.

A intensa promoção do ZHC por governos, a sociedade civil e o sistema da ONU, contribuiu para assegurar que a segurança alimentar e nutricional e a agricultura sustentável permaneçam como prioridades nas agendas de desenvolvimento nacionais, regionais e internacionais. Sendo que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram desenvolvidos pelas nações entre 2012 e 2015, o foco no Fome Zero permaneceu consistente: o ZHC promoveu abordagens integradas para lidar com as causas múltiplas e interconectadas da fome e da desnutrição.

Na Rio+20, os países concordaram em lançar um processo para desenvolver um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com base nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Uma série de negociações intergovernamentais informais sobre a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030 ocorreu durante o ano de 2015 na ONU, com cada sessão focando em um elemento diferente do documento resultante. Essas negociações foram as mais abertas e inclusivas que já foram realizadas em um contexto da ONU, e os CSOs, o setor privado e a academia foram recebidos, incluídos e consultados em cada estágio do processo.

A Agenda considerou outras contribuições e processos, incluindo o Relatório do Grupo de Trabalho Aberto sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (FAO,

2013), que foi acordado após 18 meses de negociações intergovernamentais inclusivas servindo como a principal fundamentação das negociações e do “The Road to Dignity by 2030”, um relatório síntese do Secretário-Geral da ONU (UNGA, 2014).

Representantes do governo, envolvidos nas negociações da Agenda de Desenvolvimento Sustentável reconheceu que o ZHC reflete a realidade dos desafios enfrentados por pessoas em todos os lugares, na procura por agricultura e sistemas alimentares que ofereçam melhor nutrição e contribuam para comunidades sustentáveis e resilientes.

O ZHC e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável: Objetivo 2 = Fome Zero

O ano de 2015 foi um marco na história das Nações Unidas. Três eventos globais interligados sobre o financiamento para o desenvolvimento (Adis Abeba, julho), a Cúpula das Nações Unidas para a adoção da Agenda 2030 (Nova Iorque, setembro) e a Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – 21ª Conferência das Partes (UNFCCC–COP21) para a adoção de um acordo universal sobre Mudanças Climáticas (Paris, dezembro) -, introduziram a base para uma nova era de desenvolvimento sustentável universal. Durante os anos de 2013 e 2014, consultas globais e negociações intergovernamentais abraçaram a postura assumida pelo ZHC como sendo a mais apropriada para nortear a agenda de desenvolvimento pós-2015.

Essa discussão sobre sistemas alimentares com múltiplos atores certamente exerceu influência sobre diversos representantes governamentais e observadores, à medida que ponderavam como incorporar a agricultura e os sistemas alimentares nos trabalhos da agenda de desenvolvimento pós-2015. Eles foram atraídos pela capacidade do ZHC de reunir os três pontos focais que muitas vezes eram muito distantes – o papel dos sistemas alimentares na (a) alimentação das pessoas, (b) no cuidado do planeta, e (c) em permitir que milhões de pessoas se tornem resilientes e não estejam sujeitas à insegurança alimentar diante de adversidades econômicas.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi acordada em setembro de 2015 com elementos do ZHC no Objetivo 2 (Fome Zero) e no Objetivo 12 (perda e desperdício de alimentos). A redação final do ODS 2 e de suas metas associadas tinha alguma semelhança com o ZHC (Plataforma de Conhecimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, 2015).

O Grupo de Milão

Em setembro de 2015, o Secretário-Geral ficou impaciente para ver avanços em relação ao Desafio Fome Zero e – com a clara indicação que teve algum impacto sobre o desenho e conteúdo do ODS 2 – ele solicitou junto a um grupo de altos oficiais governamentais, à comunidade acadêmica, ao empresariado, à sociedade civil e

à ONU, orientações práticas de como os sistemas alimentares devem evoluir para alcançar a consecução da Agenda de Desenvolvimento Sustentável.

O grupo se reuniu pela primeira vez no Dia Mundial da Alimentação (15 de outubro de 2015) em Milão e passou a ser conhecido como o Grupo de Milão. O ZHC e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável formaram a base do trabalho do grupo durante cinco reuniões realizadas entre 2015 e 2018.

Os resultados preliminares foram divulgados em 2016: não havia outra alternativa a não ser a mudança sistêmica no nível local, já que as questões são de natureza local. Poderiam receber apoio através de declarações de posicionamento global baseadas nas melhores evidências científicas, como também em movimentos internacionais como os que reduzem a perda e desperdício de alimentos, aumentam o acesso a alimentos nutritivos e promovem a nutrição ao reduzir o risco de desnutrição em todas suas formas. Mas o progresso real só ocorreria localmente.

O relatório do Grupo de Milão, concluído em 2017 e publicado em 2018, propôs uma transformação dos sistemas alimentares composto de quatro partes, trabalhando simultaneamente para: (a) apoiar a subsistência e a resiliência de produtores e processadores de alimentos; (b) contribuir para a boa nutrição e a saúde de cada pessoa; (c) regenerar os serviços ecossistêmicos em todos os lugares; e (d) mitigar mudanças climáticas através de redução de emissões e do aumento do sequestro de carbono.

A transformação deverá ocorrer em nível local, norteado e informado por uma governança que aja no interesse público, apoiado por um planejamento efetivo do uso da terra e da água, com métricas que sejam úteis para todos aqueles interessados em medir seu progresso.

A complexidade da transformação implica que, de forma ideal, os diversos interessados devem apoiar uma abordagem comum em relação a transformações do sistema. Isso significa que alguns terão que mudar sua maneira de produzir, processar, comercializar e consumir alimento, e enfrentarão resistência se não houver alternativas satisfatórias: aqueles cujas vidas serão afetadas devem participar da discussão de como irá acontecer. Se a transformação for percebida como geradora de ganhadores e perdedores, ela será inevitavelmente contestada. Idealmente, aqueles cujas vidas terão que mudar deverão ser acompanhados durante as mudanças que serão exigidas deles.

O ZHC e a transformação de todos os envolvidos

Mudanças que transformam podem ser consideradas desafios políticos e, portanto, coalizões entre os diversos atores envolvidos são necessárias a fim de analisar, de forma integrada, os caminhos de transformação que a ciência oferece, para depois

engajar as diversas partes interessadas em trilhar esses caminhos. O diálogo entre aqueles que têm posições distintas em relação à transformação de quatro partes está sendo estabelecido. Esses diálogos sobre os sistemas alimentares oferecem oportunidade para que diversos atores possam explorar suas diferenças, e encontrar formas de trabalhar juntos para melhorar o funcionamento dos sistemas alimentares em alinhamento com o ZHC.

Diálogos, assim como alianças e coalizões de associados, estão sendo promovidas em diversos contextos, principalmente dentro dos países por caminhos que envolvem governos nacionais e locais, produtores e processadores de alimentos, os envolvidos em nutrição, saúde, meio ambiente e clima, bem como legisladores, investidores, consumidores e auditores, todos focados em apoiar a transformação.

Conclusão

Com base em programas nacionais de sucesso, como o Fome Zero no Brasil, o ZHC mudou a narrativa em torno do desespero da fome para a determinação positiva. O Diretor-Geral da FAO, ao propor que a fome não seja somente reduzida, mas que seja eliminada de uma vez por todas, inspirou líderes no mundo todo a realizar essa ambição vital. Os elementos do ZHC foram incluídos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A natureza abrangente e universal da proposta Fome Zero pode representar uma contribuição significativa para as profundas transformações que são necessárias para a consecução da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. O desafio oferece uma plataforma pronta para divulgar a importância da segurança alimentar, da nutrição e da agricultura sustentável para cumprir a Agenda 2030 e o Acordo sobre o Clima, e para promover a ação coletiva por grupos de interessados em apoiar aos governos, visando criar sistemas alimentares e de nutrição sustentáveis, inclusivos e resilientes, que atendam a todas as pessoas. Novo alento foi dado ao trabalho da FAO cujo mandato aborda o nexos crítico entre o alimento, a agricultura e o meio ambiente.

O ZHC promoveu uma identidade comum em relação ao melhor caminho para os sistemas alimentares. Isso foi possível graças a uma narrativa clara, que é abrangente, sistêmica e que reúne setores e atores. O ZHC possibilitou o acesso compartilhado a informações sobre como promover a segurança alimentar e fomentar o compartilhamento dos detalhes sobre processos múltiplos e complexos, como também de atualizá-los de forma regular. O ZHC também promoveu relações significativas entre diversos interessados e em diversos setores. Para muitos dos envolvidos com segurança alimentar e nutricional, o ZHC promoveu a criação da confiança, de um significado compartilhado, bem como da efetiva ação alinhada.

Referências

- Adam, D. 2008. Food price rises threaten global security – UN. *The Guardian*, 9 April 2008. (disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2008/apr/09/food.unitednations>)
- FAO. 2012. Food and Nutrition Security for All through Sustainable Agriculture and Food Systems. In: *FAO Global Forum on Food Security and Nutrition* [online]. Roma. (disponível em: <http://www.fao.org/fsnforum/resources/fsn-resources/food-and-nutrition-security-all-through-sustainable-agriculture-and-food-systems>)
- FAO. 2013. Open Working Group on Sustainable Development Goals. In: *FAO Sustainable Development Goals* [online]. Roma. (disponível em: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/overview/open-working-group-on-sustainable-development-goals/en/>)
- Presidents United to Solve Hunger (PUSH). 2014. In: *PUSH* [online]. Auburn. (disponível em: <http://wp.auburn.edu/push/>)
- Sustainable Development Goals Knowledge platform (SDG). 2015. In: *SDG* [online]. (disponível em : <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>)
- UNGA. 2014. *The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet; Synthesis report of the Secretary General on the post-2015 Sustainable Development Agenda*. UNGA A/69/700. New York. (disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E)
- Updated Comprehensive Framework for Action. 2019. In: *United Nations Global Food Security* [online]. (disponível em: <http://un-foodsecurity.org/node/842>)
- Desafio Fome Zero (DFZ). 2012. *DFZ* [online]. (disponível em: <https://www.un.org/zerohunger/>)

Fome Zero na África

Coumba D. Sow and David Phiri

Resumo

Este capítulo descreve como o programa brasileiro Fome Zero inspirou países africanos e suas instituições regionais na luta contra a fome. A comunidade internacional reconheceu os esforços feitos por países africanos em trabalhar na direção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). De 1990-92 para 2015, 12 países alcançaram a meta 1C, de reduzir à metade a proporção de pessoas subnutridas. Apesar desse progresso, ainda há 256 milhões de pessoas em estado de insegurança alimentar na África. Em vista disso e levando em conta fatores agravantes como a mudança climática, conflitos e falta de acesso a recursos adequados, a União Africana reiterou sua Declaração de Maputo de 2003 e adotou a Declaração de Malabo, em 2014, para acabar com a fome até 2025. Este capítulo discute as ações adotadas desde então pelas comunidades econômicas regionais e diversos países, o progresso feito na reformulação das políticas agrícolas, e planos de investimento para melhorar a segurança alimentar e a nutrição usando a abordagem Fome Zero da Declaração de Malabo de 2014 e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2.

Introdução – Onde tudo começou

O Fome Zero foi lançado em 2003 no Brasil para erradicar a fome e desnutrição pelo combate a suas causas subjacentes, em particular a pobreza rural. A iniciativa teve diversos componentes, sendo chave entre eles um programa de transferência de renda condicional para as famílias que viviam na pobreza extrema, a criação de pontos de captação de água em áreas áridas e semiáridas, educação sobre saúde e nutrição, distribuição de suplementos dietéticos, criação de restaurantes de baixo custo e acesso ao microcrédito.

Chefes de Estado e de governo africanos reuniram-se em Maputo, Moçambique, em julho de 2003, mesmo ano em que o Fome Zero foi lançado no Brasil, a fim de encontrar soluções para os crescentes níveis de insegurança alimentar na África num momento em que 30% da população do continente estava cronicamente subnutrida. Esse encontro levou à Declaração de Maputo, que estabeleceu o Programa

Compreensivo de Desenvolvimento Agrícola Africano (PCDAA) como uma estrutura de defesa do desenvolvimento da agricultura e da segurança alimentar na África, pela elevação da produtividade agrícola e aumento do investimento público no setor. Parte do compromisso assumido pelos chefes de Estado em Maputo era aumentar o investimento público em agricultura para um mínimo de 10% das alocações orçamentárias nacionais e elevar a produtividade ao menos 6% ao ano. Até hoje, 44 estados-membros assinaram o acordo PCDAA e quase o mesmo número de países formulou Planos Nacionais de Investimento Agrícola (PNIA) ou Planos Nacionais de Investimento na Agricultura e na Segurança Alimentar (PNIASA) para orientar a implementação de suas prioridades agrícolas nacionais. Isso confirma a importância que o continente confere à agricultura para o seu desenvolvimento econômico, na medida em que ela contribui para cerca de 23% do Produto Interno Bruto (PIB) e representa uma enorme fonte de emprego – até 55% da população ativa (ILOSTAT, 2017).

Dez anos depois do início do PCDAA, houve um progresso demonstrável na redução da fome e da subnutrição no continente. A agricultura ocupou o centro das discussões em muitos países. Contudo, e apesar do progresso, permaneceram as oportunidades de melhoria, em particular no tocante à implementação da decisão de Maputo de aumentar a alocação orçamentária para a agricultura para ao menos 10%. Menos de dez países atingiram a meta de alocar 10% ou mais.

Além disso, o continente continuou a experimentar uma insegurança alimentar persistente, para não falar do crescimento não equitativo. Isso exigiu uma repacutuação do processo PCDAA.

Dada a clara necessidade de acelerar o processo PCDAA, e tendo o Fome Zero como inspiração, a ideia de uma abordagem continental unificada para alcançar a Fome Zero na África foi desenvolvida durante uma reunião ocorrida em novembro de 2012 em Adis Abeba, entre o ex-Presidente da Comissão da União Africana (CUA) Nkosazana Dlamini Zuma, o Diretor-Geral da FAO José Graziano da Silva e o ex-Presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva, na condição de presidente honorário do Instituto Lula, do Brasil. Os três líderes se comprometeram a trabalhar juntos pela erradicação da fome e da subnutrição na África. Também combinaram que tornariam uma prioridade no continente a segurança alimentar, a ser alcançada mirando além do aumento da produção de alimentos, e a inclusão de questões subjacentes como a falta de acesso à alimentação²⁵, que por si já é uma grande ameaça à segurança alimentar. Isso exigiria o apoio de atores nacionais, regionais e internacionais, combinado com a liderança da CUA, a *expertise* da FAO e as experiências práticas do programa Fome Zero do Brasil sob a liderança do Presidente Lula.

25 A FAO define falta de acesso à alimentação como a falta de acesso dos indivíduos a recursos adequados (direitos) para adquirir alimentos apropriados a uma dieta nutritiva (FAO, 2006).

Sobre esse pano de fundo, os chefes de Estado e de governo africanos se encontraram de 29 de junho a 1 de julho de 2013 em Adis Abeba, durante um evento de alto nível intitulado “Rumo ao Renascimento Africano: Novas Abordagens Unificadas para Erradicar a Fome na África até 2025, no âmbito do Programa Compreensivo de Desenvolvimento Agrícola Africano (PCDAA).” Esse encontro, por sua vez, lançaria os fundamentos da Declaração de Malabo sobre Crescimento Agrícola Acelerado e Transformação para a Prosperidade Compartilhada e a Subsistência Melhorada.

Tendo sido um ator-chave na iniciativa Fome Zero, a FAO lançou logo depois o Programa Fome Zero em estreita colaboração com a CUA e o Instituto Lula. A iniciativa teve por modelo o Fome Zero, mas foi adaptada para os contextos dos países africanos.

A Declaração de Malabo: O fim da fome até 2025 e a visão da Fome Zero na África

Em junho de 2014, chefes de Estado e de governo da União Africana, na Cúpula de Malabo, Guiné Equatorial, adotaram a Declaração de Malabo. Essa declaração reafirmou o compromisso da África de acabar com a fome e a desnutrição até 2025 e garantir a mútua prestação de contas mediante relatórios e revisões semestrais. Com esse empenho, a África avançou em sua visão de reduzir a fome para a de erradicá-la, um marco importante.

A Declaração de Malabo é um conjunto de princípios para orientar ações a nível nacional e regional no contexto do PCDAA da União Africana. Ela coincidiu com o décimo aniversário da Declaração de Maputo.

Em 2013, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), da União Africana, refletiu sobre os dez anos de implementação do PCDAA, reparando que realizações como a agricultura estavam no topo da agenda política.

A Declaração de Malabo reafirmou a Declaração de Maputo e agregou os sete compromissos abaixo:

1. Reiteração do compromisso com os princípios e valores do processo PCDAA;
2. Reiteração do compromisso com a melhoria do financiamento de investimentos na agricultura;
3. Erradicação da fome na África até 2025, incluindo:
4. Ao menos uma duplicação da produtividade (insumos, irrigação, mecanização).
5. Redução da desnutrição a 10%.
6. Redução da pobreza à metade até 2025 através do crescimento e da transformação agrícola inclusiva;

7. Promoção do comércio intra-africano de produtos de base e serviços agrícolas;
8. Melhoria da resiliência dos meios de subsistência e dos sistemas de produção à variabilidade climática e outros riscos correlatos; e
9. Fortalecimento da responsabilidade mútua para ações e resultados.

A Agência de Planejamento e Coordenação do NEPAD (NPCA) foi incumbida de apoiar estados-membros na implementação dos compromissos com o apoio de parceiros técnicos e de desenvolvimento, no que couber. A FAO, como agência principal na monitoração do ODM 1C, de reduzir à metade a proporção de subnutrição, bem como do objetivo da Cúpula Mundial da Alimentação de reduzir à metade o número absoluto de pessoas subnutridas, e posteriormente do ODS 2, de erradicar a fome, tem um papel significativo a desempenhar nesse apoio.

Atores do roteiro da Fome Zero na África

A Instituição Regional NEPAD

A NEPAD, mais tarde reconstituída como Agência de Planejamento e Coordenação do NEPAD (NPCA), e agora como Agência de Desenvolvimento da União Africana (AUDA-NEPAD) é uma iniciativa da União Africana (UA) adotada pelos chefes de Estado na 37ª Cúpula da UA em Lusaka, Zâmbia, em 2001²⁶. O principal objetivo da iniciativa é ter uma estrutura que mobilizaria recursos de programas e de projetos, com o apoio dos atores, incluindo parceiros de desenvolvimento e de recursos, Comunidades Econômicas Regionais (CERs) e países africanos.

A NEPAD, com o apoio de parceiros técnicos, incluindo a FAO e o Instituto Internacional de Pesquisas sobre Políticas Alimentares (IFPRI), assistiu mais de 40 países para que desenvolvessem e adotassem o convênio com o PCDA e cerca de 30 Planos Nacionais de Investimento na Agricultura no quadro da Declaração de Maputo (Bahigwa *et al.*, 2015). A NEPAD está também apoiando Comunidades Econômicas Regionais como o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), a Comunidade da África Oriental (CAO) e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), para desenvolver convênios regionais e planos de investimento agrícola regionais.

Além disso, a NEPAD tem defendido constantemente que os chefes de Estado e de governo priorizem o desenvolvimento agrícola. Para isso, os chefes de Estado renovaram seu compromisso com a NEPAD para promover a execução da Declaração

²⁶ <https://au.int/en/nepad>

de Malabo. Igualmente, confirmaram os convênios com o PCDA e PNIA como os principais veículos de implementação para melhorar o desenvolvimento agrícola, com maior ênfase na colaboração e coordenação intersectorial.

Para implementar a Declaração de Malabo, outros elementos-chave que os estados-membros consideraram importantes incluem:

- › o papel-chave que ministros das finanças, orçamento e planejamento devem desempenhar;
- › o uso de outras ferramentas de planejamento a nível nacional para fomentar o crescimento agrícola; e
- › a necessidade de focar na entrega em vez do processo, que foi central nos dez anos anteriores.

Como as ações e resultados foram centrais para a decisão tomada pelos chefes de Estado, foi acordada uma revisão bienal para medir o progresso feito pelos países em cada um dos sete compromissos de Malabo.

Além dos sete compromissos, os chefes de Estado também prometeram um sistemático processo de revisão bienal usando a Matriz de Resultados NEPAD PCDA (CUA e NPCA, 2015). A Matriz de Resultados do PCDA revisada inclui 40 indicadores priorizados, com base na anterior Matriz de Monitoração e Avaliação do PCDA (Benin, Johnson e Omilola, 2010).

De África para África: o Fundo Fiduciário de Solidariedade Africana

A criação, em 2013, do Fundo Fiduciário de Solidariedade Africana para a Segurança Alimentar foi também um sinal dos chefes de Estado do continente de apoio ao uso de recursos próprios dos países africanos para acabar com a fome na região. O Fundo (FFSA) é uma ferramenta inovadora para que a África financie as ações de desenvolvimento africanas. Foi criado para reforçar iniciativas de segurança alimentar na África, em colaboração com instituições regionais e países para erradicar a fome e a desnutrição até 2025, eliminar a pobreza rural e gerir recursos naturais de modo sustentável, estando alinhado ao PCDA a nível nacional.

O Fundo foi estabelecido na 38ª Sessão da Conferência da FAO em junho de 2013, com aproximadamente US\$ 40 milhões (US\$ 30 milhões da Guiné Equatorial e US\$ 10 milhões da Angola), seguindo uma proposta da Conferência Regional da FAO em Brazzaville, em 2012. A sociedade civil na África também deu uma simbólica contribuição para o fundo.

O FFSA relata que da sua criação em 2013 até 2017, ele apoiou 18 projetos em 41 países. Sua avaliação confirmou que esses projetos beneficiaram milhares de pessoas vulneráveis na África. Para citar apenas alguns resultados, no Mali e no Malawi 2.606 famílias rurais e mais de 1.200 mulheres e jovens receberam apoio para se empenhar na produção e comercialização alimentos; na Etiópia, 12.000 produtores rurais, incluindo mulheres e jovens, aumentaram sua renda graças ao melhor acesso a insumos; e no Níger, 160.000 famílias vulneráveis melhoraram sua produtividade agrícola e segurança alimentar com a distribuição de insumos de qualidade e os investimentos que receberam (FAO, 2019).

As realizações do FFSA incluem alavancar novos recursos e parcerias na Libéria (Cooperação Suíça para o Desenvolvimento), Malawi (União Europeia), Mali (Grão-Ducado de Luxemburgo, ACNUR) e Níger (Noruega).

Uma nova fase do FFSA visa o crescimento das parcerias e com reposição para aumentar seu alcance e aprimorar suas práticas bem-sucedidas. Uma mesa-redonda de chefes de Estado organizada em Malabo em junho de 2019, durante a Assembleia Anual do Banco de Desenvolvimento Africano, deu um testemunho do compromisso de líderes africanos, incluindo bancos regionais, instituições e parceiros. Como resultado, US\$ 25 milhões em doações foram prometidos, com um aumento de doadores de dois para seis. A nova fase tem o objetivo de continuar a abordar lacunas críticas no desenvolvimento agrícola em países africanos usando soluções locais dentro do contexto NEPAD/PCDAA.

Parlamentares

A ideia de uma frente parlamentar contra a fome emergiu recentemente na África. A região viu um importante envolvimento de parlamentares na luta contra a fome e a desnutrição. Eles deram início a ações para posicionar a segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada no primeiro plano das agendas política e legislativa em nível regional. Como resultado, parlamentares do Parlamento Pan-Africano, de 250 membros, estabeleceram a Aliança Pan-Africana para a Segurança Alimentar e Nutricional em 2016. A Rede Parlamentar para a Segurança Alimentar na África e no Mundo Árabe é uma iniciativa da Associação de Senados, Shooras e Conselhos Equivalentes na África e no Mundo Árabe (ASSECCA), e é facilitada pela FAO por intermédio de sua Iniciativa Regional de Construção da Resiliência para a Segurança Alimentar e a Nutrição no Oriente Médio e Norte da África. Na África Oriental, parlamentares dos países da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) e da Comunidade da África Oriental (EAC) lançaram uma Aliança Parlamentar para a Segurança Alimentar e a Nutrição no Oriente Africano em 2019, com vistas a assegurar bases legislativas mais fortes, ações de política mais adequadas e mais financiamento para apoiar a erradicação da fome e da desnutrição.

Instrumentos inspirados pelo Brasil

Os africanos comprando da África

O Programa Aquisição de Alimentos para a África (PAA África) é uma iniciativa inovadora que visa a promover segurança alimentar e geração de renda entre populações vulneráveis através de aquisições institucionais de agricultores familiares para programas de alimentação escolar. O PAA África apoia tanto a produção agrícola mediante a provisão de insumos, treinamentos e maquinário como o acesso a mercados (IPC-IG, 2017). O PAA foi inspirado em dois programas brasileiros: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Os pequenos produtores produzem a maioria dos alimentos na África e o acesso aos mercados segue sendo crucial para eles. O PAA responde a uma necessidade premente na África, de ir além do aumento da produção e da produtividade para conectar produtores aos mercados locais. O PAA teve início em 2012 como uma parceria entre a FAO, o Programa Mundial de Alimentação (PMA), o Governo do Brasil e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido. O programa foi então implementado em cinco países: Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal. Ele apoia associações de produtores agrícolas no acesso a mercados, tais como os de programas de alimentação escolar, e na adequação de sua produção.

O projeto-piloto teve o fim de demonstrar o impacto que mudanças na política poderiam ter nas aquisições de alimentos produzidos por agricultores familiares para uma cesta de alimentos diversificados para as escolas. A implementação do PAA na África exigiu um marco regulatório para melhor organizar a aquisição de agricultores familiares e promover e garantir a segurança alimentar e a coordenação com diversas instituições agrícolas nacionais, bem como um orçamento a partir dos recursos nacionais (IPC-IG, 2018).

O principal objetivo do projeto-piloto do PAA África foi o de reforçar as capacidades nacionais e de testar os modelos de apoio à aquisição e ao produtor para respaldar os governos no desenvolvimento de políticas e programas. Este último aspecto inclui programas de alimentação escolar como o de Moçambique, que junta produtores locais a um potencial mercado consumidor local, impulsionando as economias locais e assim criando um círculo virtuoso para evitar a pobreza.

O PAA África também apoiou o incremento da produtividade dos sistemas de agricultura familiar e a garantia de acesso à alimentação escolar para crianças nutricionalmente vulneráveis. A operacionalização do PAA se dava através de forte desenvolvimento de capacidade dos produtores locais utilizando a abordagem da Escola de Campo de Agricultores e o fornecimento de insumos e maquinário subsidiados. O desafio ainda é a criação de ambiente adequado para a aquisição de

produtos. Organizações como o PMA facilitaram a compra de produtos em países como Moçambique e Senegal. O objetivo de qualquer nova fase do PAA deve ser a criação de um ambiente a ser adotado por governos nacionais a partir dos êxitos da primeira fase. Com base no exercício-piloto, verifica-se uma necessidade de maior apropriação pelos atores e de investimento dos orçamentos nacionais para permitir a ligação entre os agricultores e os programas de alimentação escolar, por exemplo.

Programas de Alimentação Escolar com base na Produção Local

Na 26ª Cúpula da União Africana, em janeiro de 2016 (Assembly/AU/Dec.589/XXVI), chefes de Estado e de governo africanos adotaram uma decisão sobre a Alimentação Escolar e decidiram que o 1º de março seria o Dia da Alimentação Escolar na África²⁷.

No Brasil, a alimentação escolar é obrigatória nas escolas públicas primárias e secundárias desde 1955. Em 2009, uma nova política foi adotada para que fosse composta em pelo menos 30% de produtos da agricultura familiar local. A medida estimulou uma colaboração interdisciplinar entre os setores agrícola, educacional e de saúde para ajudar os produtores locais a terem acesso a mercados, como escolas, com produtos de qualidade e altamente nutritivos.

De acordo com o Banco Mundial²⁸, há perto de 66 milhões de crianças em idade escolar primária sofrendo de fome, das quais 23 milhões estão na África. Além disso, 75 milhões de crianças em idade escolar estão fora da escola, 47% das quais na África Subsaariana. A erradicação da fome até 2025 não pode ser atingida sem o desenvolvimento de programas de alimentação escolar e, ao mesmo tempo, o aumento na taxa de matrículas.

A NEPAD, como agência de desenvolvimento da UA, apoiou governos africanos na inclusão de alimentação escolar a partir da produção local em suas políticas e estratégias como uma importante iniciativa a contribuir para a erradicação da fome e da desnutrição usando o PCDA. Países como Benin, Costa do Marfim, Gana, Quênia, Mali e Nigéria adotaram formalmente o programa e estão implementando-o para assegurar segurança alimentar e nutricional para todos. Outros países que já começaram a fazer isso incluem República Democrática do Congo, República do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Moçambique e Zâmbia.

Após a adoção da estratégia regional para melhorar a nutrição e fortalecer a agricultura familiar, a UA promoveu a alimentação escolar como uma ferramenta essencial para impulsionar a adoção pelos Estados-membros.

27 <https://au.int/en/documents/20181008/school-feeding-guide-member-states>

28 "Educação". *Banco Mundial*, 2013. Acessado em 18 de março de 2013.

A iniciativa ajuda a apoiar a vida de milhões de pessoas, em particular meninos e meninas, ao prover acesso concomitante à educação e a refeições, enquanto apoia também a produção da agricultura familiar e o acesso a mercados.

De acordo com o PMA, somente na África Ocidental, os governos investiram US\$ 568 milhões anuais em seus programas. Além disso, suas análises mostraram que cada dólar investido em refeições escolares gera perto de dez dólares em retorno social e econômico: melhoria na saúde, na educação e na produtividade (WFP 2013a; WFP 2013b).

O Dia da Alimentação Escolar na África foi adotado pela Cúpula da União Africana para promover refeições na escola, uma das mais populares iniciativas de proteção social em rede, com impactos positivos nas crianças, nos produtores rurais e na sociedade em geral.

Proteção social e transferência de renda

O Bolsa Família do Brasil também alcançou a África por meio da implementação de programas de proteção social que os governos adotaram nos últimos anos após grandes crises alimentares e financeiras.

Redes de proteção social abarcam transferências contributivas e não contributivas, tanto de forma direta (condicional ou incondicional) quanto de forma indireta. A análise das ações de transferência direta demonstra que elas reduzem a pobreza mais rápido que qualquer outro método de assistência social. Elas também dão autonomia e responsabilidade aos beneficiários, restituindo-lhes a dignidade e a autoestima depois de serem expostos a abalos que os deixaram vulneráveis. (De Groot *et al.*, 2015).

Seguindo as tendências da América Latina, onde, até 2008, 18 países estavam implementando programas de transferência direta de renda nos anos recentes, ao menos 13 países na África iniciaram programas de transferência direta de renda nos anos recentes, incluindo Etiópia, Gana, Quênia, Lesoto, Malawi, Senegal, África do Sul, Zâmbia e Zimbábue (Davis and Handa, 2014).

A necessidade dessa forma de programa de transferência de renda como um instrumento de proteção social se funda na urgência de um apoio às pessoas mais vulneráveis na África para lidarem com as recorrentes calamidades públicas, em especial aquelas relacionadas à mudança climática ou a conflitos, que podem ter um impacto direto sobre suas colheitas.

O Banco Mundial menciona mais de 120 programas de transferência de renda implementados de 2000 até meados de 2009 na África Subsaariana. Eles incluem

transferências pós-calamidade, programas de transferência incondicional de renda e outras formas de proteção, como pensões não-contributivas. Os programas de transferência de renda entre os programas analisados em países de baixa renda corresponderam a uma média aproximada de 100 mil beneficiários, exceto para a Etiópia, que tinha 1,2 milhão de beneficiários (Garcia e Moore, 2012). É importante notar que em janeiro de 2009 os chefes de Estado africanos adotaram o Marco de Política Social (SPF), que permite orientar os Estados-membros na elaboração de suas estratégias e programas de proteção social, incluindo a transferência de renda. A estratégia da UA visa a oferecer um marco para reforçar a solidariedade social e a equidade e a redução da discriminação e da pobreza. A UA considera que a política social está diretamente ligada à política econômica e reitera a importância do desenvolvimento social como um objetivo a ser atingido e um meio de se alcançar o ambiente para o crescimento sustentável e inclusivo.

A Declaração de Malabo fortaleceu a resolução anterior sobre proteção social apelando pela integração da proteção social com as políticas de melhoria da produtividade agrícola de modo a alcançar o objetivo de acabar com a fome até 2025.

Comparada aos modelos latino-americanos, a maioria dos países africanos (salvo a África do Sul e a Etiópia) usa redes de segurança tradicionais, baseadas na família, e esquemas formais de pensão que cobrem uma pequena parcela da população (Wouterse *et al.*, 2018).

Os exemplos de instrumentos de proteção social implementados durante a última década na África incluem:

- › Programa Rede de Segurança Produtiva (PSNP) na Etiópia
- › Empoderamento de Meios de Subsistência Contra a Pobreza em Gana (LEAP)
- › Transferência de Renda para Órfãos e Crianças Vulneráveis (CT-OVC) no Quênia
- › Programa de Subsídios para a Infância (CGP) no Lesoto
- › Programa de Transferência de Renda Social (SCTP) em Malawi
- › Programa de Subsídios de Alimentos em Moçambique
- › Programa “Vision 2020 Umurenge”, de Ruanda
- › Bolsa de Segurança Familiar Senegalesa
- › Subsídio de Apoio à Criança e Pensões para a Terceira Idade, da África do Sul
- › Programa de Subsídio à Infância (CGP) em Zâmbia
- › Transferências de Renda Sociais (SCT) no Zimbábue

Os programas de transferência de renda têm um grande impacto nas populações mais vulneráveis, embora a natureza e a magnitude desses impactos variem de país para país, dadas as diferenças de formulação, implementação e contexto. Na Etiópia,

as transferências eram usadas majoritariamente para a compra da comida necessária, mas também iam para a educação, agricultura, pagamento de dívidas, cuidados com a saúde e pequenos empreendimentos (Devereux *et al.* 2008). Elas certamente melhoraram a maneira como insumos, sementes e fertilizantes são usados, gerando maiores rendimentos da cultura (Etiópia, Malawi e Zimbábue). As transferências de renda, em vez de criar dependência, beneficiam a comunidade de forma mais ampla, como multiplicadores de renda que impulsionam a economia local. As matrículas escolares melhoraram em 43% em Malawi entre os grupos beneficiados com a Transferência de Renda em Zomba (Baird *et al.* 2011). A proporção de gastos em comida aumentou até 22% com o Programa de Subsídios de Alimentos de Moçambique.

O número crescente de pessoas com fome e pobres, entretanto, sugere que países africanos enfrentarão desafios no uso da proteção social como um fator para erradicar a fome e a pobreza até 2025. Um deles é encontrar recursos para investir em proteção social e fazer frente à crescente demanda das pessoas pobres e vulneráveis, aprendendo com a vasta experiência que os países colheram do Bolsa Família, bem como de outras iniciativas latino-americanas.

O direito ao alimento

Seguindo os passos da abordagem do direito à alimentação no programa Fome Zero, os países africanos mantiveram a tendência observada. Em Malawi, a sociedade civil sugeriu um projeto de segurança alimentar nacional em 2010 nos moldes da lei do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil, com um fundo especial que poderia ajudar a alcançar a Fome Zero no país. De modo semelhante, Moçambique e Uganda propuseram a adoção de uma lei ou decreto sobre segurança alimentar e nutricional. Na Tanzânia, Zanzibar adotou um Decreto sobre Segurança Alimentar e Nutrição em 2011, com um pedido ao Senado para proteger o direito ao alimento dos mais vulneráveis e criar um conselho para coordenar a integração da segurança alimentar e nutrição em políticas e programas com os recursos financeiros necessários à sua implementação.

A África Ocidental é a única região a adotar a abordagem do direito à alimentação dentro de suas iniciativas de Fome Zero. Alguns países na região também deram passos na direção do direito à alimentação em sua constituição. No Níger, desde 2010 a constituição reconhece que “todos têm direito à vida, à saúde, à integridade física e moral, ao alimento saudável e suficiente, à água potável e à educação e instrução sob as condições definidas em lei”. A Nigéria também iniciou o processo de introdução do direito à alimentação em sua constituição (de Shutter, 2014).

Coleta de água com cisternas

Inspirado pelo projeto “Um milhão de cisternas para o Brasil”, a iniciativa “Um milhão de cisternas para o Sahel” promove sistemas simples e econômicos de coleta e armazenamento de água de chuva para comunidades vulneráveis, especialmente para mulheres.

As áreas semiáridas do Brasil são semelhantes à região do Sahel, que é uma das que mais sofrem estresse hídrico no mundo. As consequências são devastadoras para as famílias rurais da região, afetando a agricultura, a segurança alimentar e a nutrição, resultando em crescente pobreza e levando à migração (FAO, 2019). Mais de 80% das famílias rurais dependem da agropecuária, da qual 90% é agricultura de sequeiro.

Aprendendo com a experiência brasileira com as áreas semiáridas dentro do programa Fome Zero, o objetivo da iniciativa é possibilitar que milhões de pessoas no Sahel tenham acesso à água potável segura para o consumo humano, e também água suficiente para a produção agrícola, de modo a melhorar sua segurança alimentar e nutricional e fortalecer sua resiliência (WWDR, 2019). A iniciativa é parecida com o programa “Um milhão de cisternas” implementado no Brasil através do programa Fome Zero. A cooperação Sul-Sul, com a organização da sociedade civil Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), é facilitada pelo FAO.

A ASA foi criada no final dos anos 1990, quando o programa Fome Zero brasileiro pretendeu construir um milhão de cisternas para promover o acesso à água para o consumo familiar, a produção de alimentos e a preservação e multiplicação de sementes. O programa-piloto foi financiado com recursos públicos para as cisternas de água potável. O objetivo da cooperação Sul-Sul é compartilhar conhecimento e experiência acerca de metodologias usadas e abordagens que ajudaram as pessoas no Nordeste do Brasil a lidar com a escassez de água²⁹. Missões para o Brasil foram organizadas para trocar conhecimento entre pessoas do semiárido brasileiro e da região do Sahel, em particular de Chade, Burkina Faso, Níger e Senegal.

Em 2018, a FAO lançou, junto com parceiros e comunidades, programas-piloto no Senegal e no Níger. No Senegal, 16 cisternas – cada uma com capacidade de 15 m³ – foram construídas para famílias, e três cisternas – com capacidade de 50 m³ cada – para a produção agrícola a nível comunitário, alcançando 360 beneficiários. No Níger, a FAO construiu cinco cisternas familiares e seis cisternas comunitárias, alcançando 500 beneficiários. As cisternas familiares cobrem as necessidades de água potável da família ao longo de toda a estação seca e podem ser usadas para a micro-horticultura. As cisternas comunitárias cobrem as necessidades da produção agrícola em recorrentes períodos de seca durante a estação das chuvas e garante um ciclo adicional de produção para 0,5 ha de terra.

29 http://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo_id=10441

Além de ter acesso à água, as mulheres beneficiam-se de insumos climaticamente resilientes para o cultivo de hortas e treinamento, inclusive sobre o uso e a manutenção de cisternas. O projeto contribui para prover redes de segurança, na medida que as comunidades também recebem dinheiro em troca de do trabalho de construção de cisternas, utilizando o material local. Nos próximos três anos, prevê-se que o projeto alcançará mais 10 mil mulheres no Senegal, 5 mil no Níger e 5 mil em Burkina Faso.

O objetivo é atingir 1 milhão de cisternas no Sahel. O Brasil já construiu cerca de 1,3 milhão de cisternas, beneficiando 12 milhões de pessoas.

Fome Zero na África: estórias de êxito nacionais e regionais

O Ocidente da África é a única região no continente onde as Comunidades Econômicas Regionais (CER) formalmente adotaram uma iniciativa Fome Zero diretamente inspirada no modelo brasileiro. Ele foi adaptado para as necessidades regionais a fim de responder a desafios que eram de muitas maneiras parecidos com aqueles enfrentados pelo Brasil. Esses incluem a seca, a insegurança alimentar e a desnutrição. Em setembro de 2012, os países da África Ocidental adotaram a Declaração sobre a Iniciativa Fome Zero, pedindo à Comissão da CEDEAO (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental) que implementassem essa decisão política. A iniciativa Fome Zero da CEDEAO oficialmente teve início em 2014, seguindo a Declaração de Malabo. Seu objetivo é coordenar a participação de todos os atores em suas ações para erradicar a fome e a desnutrição na África Ocidental até 2025, com a implementação da lei de Direito à Alimentação em todos os 15 países da região. Ela está ancorada na Política Agrícola Regional da CEDEAO (ECOWAP/PCDAA) e seu Plano de Investimento Regional na Agricultura (PRIA). Comparada a outras regiões da África, a África Ocidental é a única que alcançou o ODM 1C, reduzindo em 63% a proporção de sua população que sofre de fome – essa declinou, na região, de 24,2% em 1990-92, para 9% em 2014-16. A sub-região também fez progressos significativos, reduzindo em quase 13 milhões o número absoluto de pessoas subnutridas (objetivo da Cúpula Mundial da Alimentação) entre 1990-92 e 2014-16, malgrado um expressivo crescimento populacional e das secas recorrentes nos países do Sahel (FAO, 2015). Instituições regionais tais como o Comitê Permanente Interestados de Luta contra a Seca no Sahel (CILSS) foram empoderados com programas de enfrentamento dos desafios da mudança climática, especialmente depois das crises de 2007 e de 2012 em que 18 milhões de pessoas foram afetadas por uma escassez de alimentos (CILSS, 2012).

As abordagens identificadas e implementadas pela Iniciativa Fome Zero incluem a definição de um roteiro estratégico para alcançar a Fome Zero e o fim da desnutrição na África Ocidental; a promoção do Direito à Alimentação em âmbito legislativo e a contribuição a sua aplicação no CEDEAO; e o fortalecimento da coordenação

das iniciativas e programas regionais de segurança alimentar e nutricional propiciando aos atores um marco comum para alocação de recursos, monitoramento e responsabilização.

A iniciativa Fome Zero da África Ocidental também enfatiza a melhor coordenação de ações nas políticas agrícolas, proteção social e agricultura sensível à nutrição, para facilitar a incorporação nos planos e orçamentos nacionais e regionais de investimento agrícola.

No Níger, a Iniciativa 3N – “Nigerinos Nutrem Nigerinos” – foi inspirada pelo programa Fome Zero. Desde a independência do Níger, recursos significativos têm sido investidos no setor agrícola, porém, apesar desses esforços, a produção de alimentos permaneceu baixa e as pessoas continuaram a ter insegurança alimentar todos os anos, segundo os resultados publicados por Cadre Harmonisé.³⁰ A Iniciativa 3N foi elaborada para reverter a tendência no país. Inspirada pelo Programa Renascimento do Níger, ela foi adotada pelo Presidente da República, que anunciou em 7 de abril de 2011 a visão encapsulada pela Iniciativa 3N: *“O povo nigerino tem adiante uma enorme tarefa para superar um desafio que tem algo a ver com a dignidade e a honra: erradicar a fome. É chocante que, recorrentemente, sejamos reduzidos a implorar nosso pão de cada dia. A eleição passada mostrou que nosso povo tem liberdade política; ele deveria agora ter a aliança da liberdade e do pão”*.

Em seguida, o governo do Níger adotou a Estratégia de Alimentação e Nutrição e Desenvolvimento Agrícola Sustentáveis, alinhando os numerosos programas e políticas agrícolas existentes e até então incapazes de mostrar resultados. Pela primeira vez, a questão da segurança alimentar foi considerada numa perspectiva política, que levasse em conta como satisfazer o povo nigerino e protegê-lo das recorrentes e agudas crises alimentares e desnutrição. Os agricultores nigerinos ainda se dedicam a culturas de sequeiro, e produzir melhorias utilizando um pacote tecnológico adequado está no centro da iniciativa.

Para a iniciativa 3N, 900 bilhões FCFA³¹ foram destinados aos vários setores. Assim como no Brasil, a iniciativa é um forte compromisso do Presidente da República para ver o Níger alcançar a Fome Zero. Essa ousada iniciativa exigiu que vários departamentos do governo, em todos os níveis, trabalhassem juntos na direção do objetivo e para colocar em prática todas as medidas necessárias à sua realização.

30 Um Quadro Harmonizado (Cadre Harmonisé) foi criado para a análise e identificação de áreas de risco e grupos vulneráveis no Sahel pelo Comitê Interestados Permanente para o Controle da Seca no Sahel (Comitê Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel, CILSS) e seus parceiros.

31 N. do T.: FCFA (Franco da Comunidade Financeira Africana), moeda corrente em oito Estados independentes da África Ocidental (Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo).

A Iniciativa 3N colhe as lições aprendidas com a implementação do Fome Zero no Brasil e se baseia em políticas bem-sucedidas no passado no Níger. O objetivo geral³² da Iniciativa 3N é proteger o povo nigerino da fome, assegurar condições para sua plena participação no setor de produção agrícola e melhorar sua renda. As metas específicas para se alcançar esse objetivo geral são:

- › Resolver o déficit alimentar nacional e melhorar a qualidade da alimentação pelo aumento da produtividade e diversificação das culturas;
- › Construir a resiliência das famílias pobres pelo aumento de suas rendas;
- › Reduzir a desnutrição entre os grupos mais vulneráveis (crianças abaixo de cinco anos e mulheres gestantes ou lactantes) através da educação para a diversificação e a nutrição;
- › Aumentar as capacidades nacional e locais para a prevenção e gestão de crises alimentares.

A iniciativa 3N dá centralidade à segurança alimentar e integra questões relacionadas a nutrição, proteção social, redução de riscos de desastre, acesso à alimentação pelos mais vulneráveis e gestão e prevenção de crises. Esses cinco eixos estão voltados para a implementação de duas dimensões da 3N: o desenvolvimento da agricultura sustentável (73% do orçamento nacional) e construção de resiliência das populações vulneráveis. Elas abordam tanto aspectos emergenciais quanto de desenvolvimento (Níger, 2012).

O Presidente do Níger estabeleceu uma Comissão de Alto Nível que se reporta diretamente ao Presidente e tem o encargo de mobilizar os diferentes ministros e demonstrar o forte compromisso das autoridades envolvidas. Como no Brasil, uma pasta específica assegura a coordenação. Além disso, a implementação da Iniciativa 3N é descentralizada para o nível municipal (*commune de convergence*), onde são prestados serviços técnicos de apoio aos agricultores na definição de suas prioridades e necessidades de financiamento.

É no âmbito municipal que a identificação de prioridades, o planejamento e a implementação das ações são conduzidos. As questões abordadas se referem primariamente ao desenvolvimento agrícola e à segurança alimentar e nutricional. Essa abordagem de base tem permitido que o Níger coloque as pessoas no centro da dinâmica do desenvolvimento para serem autônomas na decisão sobre as repostas apropriadas tanto durante as crises, quanto no desenvolvimento de longo prazo.

Há um forte foco na proteção social com os subsídios para insumos, instrumentos como transferência de renda, distribuição de alimentos (por exemplo, através da

32 Iniciativa 3N (2016), Relatório sobre os resultados da Iniciativa 3N 2011-2015

alimentação escolar), Dinheiro pelo Trabalho e isenções de impostos sobre maquinário e equipamento para a agricultura ou extensão rural. O programa ainda aborda questões nutricionais pela educação. O programa PAA foi criado também para permitir aos agricultores locais o acesso aos mercados locais e serve como um reforço da proteção social. A transferência de Renda e a distribuição de alimentos são certamente as ações mais efetivas na medida que têm um efeito imediato para os mais vulneráveis, permitindo-lhes que tenham recursos financeiros.

Ainda há uma necessidade de mais investimento na agricultura e nos setores sociais, uma vez que o Níger continua enfrentando crises alimentares. Diversas iniciativas têm sido lançadas, porém mais investimento público é necessário para erradicar a fome e aumentar a produtividade agrícola.

No Senegal, três instrumentos do programa Fome Zero brasileiro estão sendo experimentados. A “Bourse de Sécurité Familiale”, inspirada pelo Bolsa Família; a distribuição de insumos climaticamente inteligentes para agricultores mais vulneráveis; e a iniciativa “Um milhão de cisternas para o Sahel”. Junto com esses três instrumentos, o Governo também provê extensão e treinamento para os produtores.

O programa de transferência de renda condicionada “Bourse de Sécurité Familiale” foi iniciado no Senegal em 2013 pela Delegação-Geral para a Proteção Social e Solidariedade Nacional (DGPSN)³³. O objetivo desse programa é “contribuir para o combate à vulnerabilidade e à exclusão social das famílias a fim de fortalecer suas capacidades produtivas e educacionais”. Ele também visa eliminar a transmissão intergeracional da pobreza; reduzir rapidamente a vulnerabilidade a choques e promover o desenvolvimento humano; melhorar a produtividade; e reduzir as desigualdades. O programa contribui ainda para a construção de resiliência.

O *Programme National Bourse de Sécurité Familiale* (PNBSF) é um programa que cobre todo o país, abrangendo 300 mil famílias vulneráveis na primeira fase. Por cinco anos, cada uma dessas famílias recebe 25 mil FCFA por trimestre. A segmentação é obtida de acordo com as zonas geográficas, o nível da comunidade e a categoria. Comitês em nível de aldeia elaboram a lista das famílias mais pobres, que é então validada por um segundo comitê, também de âmbito local. As categorias são definidas pela Agência Nacional de Estatísticas e Demografia (ANSD) e pela DGPSN com base em estudos socioeconômicos. As listas alimentam o Registro Nacional Único (RNU) com uma classificação de famílias por nível de pobreza. O PNBSF também envolve ONGs locais na assistência a vários estágios do processo (focalização, sensibilização, monitoramento e apoio às famílias beneficiárias no tocante ao uso do dinheiro recebido e à gestão do sistema de solicitações).

33 <https://www.sec.gouv.sn/programme-national-de-bourses-de-s-por-centoC3-por-centoA9curit-por-centoC3-por-centoA9-familiale-pnbsf>

O dinheiro recebido por famílias pobres representa entre 14% e 22% de sua renda anual média, segundo estudos oficiais. Às vezes este recurso representa a única renda nas épocas de escassez, e a despeito de montante recebido, há famílias que ainda enfrentam dificuldades para suprir suas necessidades básicas nessas épocas. Elas relatam que usam o dinheiro com despesas de alimentação, saúde e educação. A transferência de renda ajuda a mitigar choques e a melhorar a resiliência – em particular, a evitar a redução do número de refeições diárias ou a contração de dívidas (FAO, IPAR e IRAM, 2018). Até agora, o programa permitiu a um pequeno número de famílias investir em atividades agrícolas ou iniciar pequenos negócios.

A iniciativa “Um milhão de cisternas para o Sahel” tem como alvo beneficiários do PNBSF com o objetivo de demonstrar o impacto positivo e rápido que um pacote completo de serviços – incluindo água, renda, insumos e treinamento – pode ter em famílias vulneráveis, assim tirando-as da pobreza mais rapidamente.

Conclusões

A África – como o resto do mundo – conseguiu reduzir a fome até 2015, prova de que a erradicação da fome no continente é possível.

Apesar do progresso já feito para se alcançar a Fome Zero no continente, os avanços têm sido lentos, dificultado por vários desafios. Alimentos e agricultura são cruciais para a consecução do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 (ODS 2), de Alcançar a Fome Zero, conforme o estabelecido na Agenda 2030, que por sua vez é pré-requisito para atingir os demais ODS.

O relatório da FAO sobre “O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo”, de 2018, indica que a fome global está aumentando novamente, com a fome no planeta chegando a níveis vistos uma década atrás, apesar dos vários esforços em atingir a segurança alimentar e nutricional. Um progresso limitado foi feito na abordagem de múltiplas formas de desnutrição, incluindo a subnutrição, a deficiência de micronutrientes e a questão de sobrepeso e obesidade. No mundo, o número de pessoas subnutridas aumentou de 804 milhões em 2016 para 821 milhões em 2017. Desse número, 256 milhões vivem na África.

Na África, a incidência de insegurança alimentar tem crescido, com países da África Oriental e do Chifre da África (Nordeste Africano) – tais como Etiópia, Quênia, Somália e Sudão do Sul – sendo os mais atingidos pela seca. Uma recente declaração da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) à imprensa revela que atualmente há 23,4 milhões de pessoas na região do Chifre da África com insegurança alimentar. Embora esse número esteja abaixo do registrado em 2017, ele ainda aponta para diversas lacunas que precisam ser preenchidas para se alcançar a Fome Zero. Os principais impulsionadores da fome no continente incluem a

variabilidade climática, que afeta os padrões de chuva, a produtividade agrícola, a degradação ambiental, os extremos climáticos como secas e enchentes, conflitos, migração e desemprego, em particular entre os jovens.

Para se alcançar uma África sem fome e desnutrição, é imperativo que todos os atores acelerem e ampliem as ações para acabar com a fome no continente. Isso pode ser feito por meio de esforços coordenados e acordados com vista ao ODS 2 e dos compromissos de Malabo. Construir a resiliência e a capacidade de adaptação de populações, particularmente as que vivem em áreas rurais, aumentaria sobremaneira a produtividade agrícola e o acesso aos alimentos, e assim aproximaria o continente da Fome Zero.

O Brasil conseguiu retirar 40 milhões de pessoas da pobreza implementando um programa integrado de Fome Zero. Conquanto os contextos sejam diferentes e possam ser afetados por fatores como a instabilidade política ou a mudança climática, a África tem potencial para aprender e adaptar suas experiências bem-sucedidas. Serão necessários compromisso institucional de longo prazo e ajuste fino das políticas para que sejam alcançados os mais vulneráveis antes do limite temporal de 2025, cinco anos à frente da meta dos ODS, fixada para 2030.

Referências

- Asfaw, S., & Davis, B. 2018. The impact of cash transfer programs in building resilience: Insight from African countries. In F.S. Wouterse & A.S. Taffesse, eds. *Boosting growth to end hunger by 2025: The role of social protection*, Chapter 5, pp. 53- 60. Washington, DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI). https://doi.org/10.2499/9780896295988_05
- AUC & NPCA. 2015. *African Union Commission and the NEPAD Planning and Coordinating Agency. The CAADP Results Framework 2015-2025*. Midrand, South Africa, NPCA.
- Bahiigwa, G., Benin S., Tefera, W. & Jemaneh, S. 2015. Tracking key CAADP indicators and implementation. In O. Badiane, O. & T. Makombe, eds. *Beyond a Middle-Income Africa: Transforming African Economies for Sustained Growth with Rising Employment and Incomes*. ReSAKSS Annual Trends and Outlook Report 2014. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Baird, S., McIntosh, C. & Özler, B. 2011. *Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment*. World Bank, Washington, DC. Disponível em: <http://ipl.econ.duke.edu/bread/papers/0511conf/Baird.pdf>.
- Davis, B. & Handa, S. 2014. *The broad range of cash transfer impacts in sub-Saharan Africa: consumption, human capital and productive activity*. Transfer Project Research Brief. Chapel Hill, NC, Carolina Population Center, UNC-Chapel Hill.
- De Groot, R., Palermo, T., Handa, S., Peterman, A., Ragno, & Luigi P. 2015. *Cash transfers and child nutrition: What we know and what we need to know*. Innocenti

- Working Papers, No. 2015-07, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
- de Schutter, Olivier, *Grow West Africa 2014. Learning from Brazil and A source of inspiration for the successful implementation of 'Zero Hunger' in West Africa. Contributions to the launch of the Zero Hunger Initiative in West Africa.*
- Devereux, S., Sabates-Wheeler, R., Slater, R., Tefera, M., Brown, T. & Teshome, A. 2008. *Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP): 2008 Assessment Report.* Sussex, U.K., Institute of Development Studies, Overseas Development Institute, Dadimos Development Consultants, IDL Group, and A-Z Consult.
- FAO. 2006. *Food security brief.* Rome.
- FAO. 2015. *Regional overview of food insecurity: African food security prospects brighter than ever.* <http://www.fao.org/3/a-i4635e.pdf>
- FAO. 2017. *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Africa 2016. The challenges of building resilience to shocks and stresses.* <http://www.fao.org/3/a-i6813e.pdf>
- FAO & ECA. 2018. *Regional Overview of Food Security and Nutrition. Addressing the threat from climate variability and extremes for food security and nutrition.* Accra. 116 pp. <http://www.fao.org/3/CA2710EN/ca2710en.pdf>
- FAO, IPAR, & IRAM. 2018. *Evaluation qualitative et prospective du programme national de bourses de sécurité familiale au Sénégal.* <http://www.fao.org/3/i9341fr/I9341FR.pdf>
- FAO. 2019. *The Africa Solidarity Trust Fund (ASTF).* Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca2652en/CA2652EN.pdf>
- Garcia, M. & Moore, C.M.T. 2012. *The cash dividend: the rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa (English).* Washington, DC: World Bank. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/435291468006027351/The-cash-dividend-the-rise-of-cash-transfer-programs-in-Sub-Saharan-Africa>
- International Policy Centre for Inclusive Growth. 2017. *Phase II of the PAA Africa programme: results and lessons learned.* Available at: https://www.ipc-undp.org/pub/eng/OP343_Phase_II_of_the_PAA_Africa_programme.pdf
- International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). 2018. *Working Paper No. 170. PAA Africa's contributions to the consolidation of PRONAE in Mozambique.* Disponível em: <http://www.fao.org/3/i9024en/I9024EN.pdf>
- Niger. 2012. *Cadre stratégique et coût estimatif des programmes de l'initiative 3N pour la période 2012-2015* http://www.reca-niger.org/IMG/pdf/STRATEGIE_ADOPTE-18_AVRIL2012_VF.pdf
- Soares, F.V. & Teixeira, C. 2010. *Impact Evaluation of the Expansion of the Food Subsidy Programme in Mozambique.* Research Brief 17. International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília.
- WFP. 2013a. *The State of School Feeding Worldwide.* Rome, World Food Programme
- WFP. 2013b. *The School Feeding Investment Case.* Rome, World Food Programme. [internal document]

Wouterse, F.S. & Taffesse, A.S., eds. 2018. Boosting growth to end hunger by 2025: The role of social protection. ReSAKSS Annual Trends and Outlook Report 2017–2018. Washington, DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI). <https://doi.org/10.2499/9780896295988>

WWDR. 2019. The United Nations world water development report 2019: leaving no one behind. Paris, UNESCO.

3N Initiative. 2016. Report on the outcomes of the 3N Initiative 2011–2015.

Como o Programa Fome Zero brasileiro inspirou a Ásia e o Pacífico

Hiroyuki Konuma

Nossa meta tem que ser Zero

A região da Ásia e o Pacífico tem conseguido reduzir significativamente a proporção de pessoas sofrendo de fome crônica durante as últimas duas décadas. De acordo com estimativas da FAO publicadas em 2013, já houve um declínio de quase 50%, desde 1990 (FAO, FIDA e PMA, 2013).

A região estava a caminho de atingir o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) 1 de reduzir a fome pela metade até 2015 (reduzindo a proporção para 12% em comparação com 1990). No entanto, tornava-se cada vez mais evidente que, ainda que esse objetivo fosse alcançado, os 12% restantes representavam os grupos mais vulneráveis e carentes da sociedade. Portanto, considerando que a região abrigava dois-terços das pessoas com fome no mundo, avanços concretos na redução da prevalência da fome para esta parcela da população e, no longo prazo, a erradicação da fome seriam extremamente difíceis, e exigiriam uma abordagem muito bem planejada, intersetorial, *multi-stakeholder* e focalizada.

À luz dessas circunstâncias desafiadoras, o sucesso do Programa Fome Zero brasileiro influenciou fortemente a região da Ásia e do Pacífico, servindo como modelo de aprendizado a ser seguido. Compromisso político de alto nível, mecanismos multi-setoriais e bem articulados, consultas com todas as partes interessadas, uma abordagem dupla com medidas de curto e de longo prazo, foco nos mais pobres e os que passam fome através de diversas medidas de proteção social e com base no direito humano à alimentação, estas são apenas algumas das políticas e práticas que compõem a experiência brasileira que foram consideradas no planejamento e implementação do Desafio Fome Zero na região da Ásia e do Pacífico (FAO, 2013). O mais importante é que se tornou claro, a partir da experiência brasileira, que a meta tinha de ser Zero, e não somente uma redução no número e proporção de pessoas com fome, como era no passado.

O conceito brasileiro foi levado mais adiante com o Desafio Fome Zero do Secretário Geral da ONU, que foi lançado em junho de 2012 na Conferência Rio+20 sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU (FAO, 2012). O Secretário-Geral citou especificamente o Brasil como exemplo a ser seguido.

Mecanismo de coordenação regional

Em resposta ao chamado à ação do Secretário Geral da ONU, havia a forte convicção que a Ásia e o Pacífico deveriam desempenhar um papel de destaque e engajar-se de maneira proativa em iniciativas para formular e implementar o Desafio Fome Zero em nível regional e nacional, considerando que a maior parcela de população mundial com fome no mundo reside nessa região.

Como resultado, o Grupo de Trabalho Temático Regional para a Pobreza e a Fome da ONU (TWG-PH) concordou em organizar o lançamento regional do Desafio Fome Zero numa Sessão de Comissão de Alto Nível da Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP). O TWG-PH foi um dos diversos Mecanismos de Coordenação Regional da ONU (MCRs) estabelecido pela ESCAP, reunindo mais de 20 agências da ONU e organizações multilaterais/bilaterais presidida pela FAO e copresidida pela ESCAP e o PNUD.

Lançamento do Desafio Fome Zero Regional na Ásia e o Pacífico

O Desafio Fome Zero na Ásia e no Pacífico foi formalmente lançado pelo Subsecretário Geral da ONU, Jan Eliasson, em nome do Secretário Geral da ONU em abril de 2013, em Bangcoc, durante a 69ª Sessão da ESCAP (FAO, 2013). Ele conclamou a governos, produtores rurais, cientistas, empresários, sociedade civil e consumidores para trabalharem juntos pelo fim da fome na região. José Graziano da Silva, Diretor-Geral da FAO, transmitiu a mensagem de que uma em cada oito pessoas na Ásia e no Pacífico sofria de fome crônica e quase dois terços das pessoas padecendo de fome crônica no mundo vivem na região. Ele também enfatizou a necessidade de esforços conjuntos para erradicar a fome. “É inaceitável que no século 21, com toda nossa capacidade tecnológica e agrícola, mais de 870 milhões de pessoas no mundo acordem com fome todas as manhãs”, destacou Noeleen Heyzer, Secretária Executiva da ESCAP, durante a cerimônia.

Formulação do Marco de Orientação Regional para a Consecução do Fome Zero na Ásia e no Pacífico (RGFZHAP)

Na região da Ásia e do Pacífico, o TWG-PH ofereceu um mecanismo para reunir todas as partes interessadas e concentrar esforços. Foi o principal mecanismo criado para traduzir o Desafio Fome Zero global em planos de ação regionais e nacionais. Entretanto, embora o documento divulgado pelo Secretário-Geral da ONU elencasse os cinco pilares do Desafio Fome Zero e reconhecesse as diferentes condições de cada região e país na formulação de seus próprios programas Fome Zero,

ofereceu pouca orientação sobre como iniciar os programas nacionais. Devido a esse obstáculo, houve um temor generalizado entre os membros do TWG-PH de que a iniciativa global de alcançar a Fome Zero, liderado pelo Secretário-Geral da ONU, permanecesse como um mero gesto. Apesar da presença de chefes de estado e altos representantes dos estados-membros da ONU – incluindo dos países das ilhas do Pacífico – na cerimônia de lançamento do Desafio Fome Zero Regional, era incerto se algum desses países iria se comprometer a assumir o desafio e eliminar a fome.

Conforme mencionado, um dos maiores impedimentos era a falta de orientação e de diretrizes claras sobre como formular e iniciar a implementação do programa ou plano de ação Fome Zero em nível de país. Portanto, o TWG-PH decidiu propor o Marco de Orientação Regional para a Consecução do Fome Zero na Ásia e o Pacífico (RGFZHAP) (FAO, 2013), para ajudar os Membros da região a formular e implementar seus próprios programas nacionais de Fome Zero. Esse novo marco oferecia informações mais detalhadas, como também opções e sugestões de políticas mais bem adaptadas ao contexto da região da Ásia e o Pacífico, que poderiam ser modificadas conforme as condições e requisitos específicos de cada país.

O Marco de Orientação Regional também solicitou que o Plano de Ação fosse sincronizado com as iniciativas internacionais em andamento em nível de país, como a Aliança contra a Fome e a Desnutrição, o **Scaling Up Nutrition** (SUN) e os Esforços Renovados contra a Fome e a Nutrição Infantil (REACH), como também com políticas, estratégias e programas nacionais existentes relacionados à segurança alimentar, à fome e à nutrição. Em outras palavras, a formulação do programa ou plano de ação Fome Zero nacional não deveria ser necessariamente um exercício completamente novo; em vez disso, deveria basear-se em esforços nacionais existentes. Poderia também ser uma ferramenta para a efetiva unificação das diversas políticas e estratégias setoriais, para aproveitar suas articulações e complementariedade na consecução da meta comum de acabar com a fome.

Durante a formulação do Marco de Orientação Regional, o TWG-PH optou por se engajar num processo de consulta *multi-stakeholder* para assegurar que diversas vozes em diversos níveis tivessem consideração plena, incluindo as de organizações e instituições da sociedade civil regional, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Associação Sul-Asiática de Cooperação Regional (SAARC). O Marco de Orientação Regional foi lançado depois que a versão final completa foi submetida à apreciação de todas as partes envolvidas no processo de consulta e, somente então foi formalmente apresentado aos Estados-membros da ONU da região durante a Conferência Ministerial da ESCAP sobre Cooperação e Integração Econômica Regional na Ásia e no Pacífico, em dezembro de 2013. Em nome do TWG-PH, a FAO foi convidada para fazer uma apresentação sobre o Marco de Orientação Regional à Conferência. O documento foi bem recebido e

endossado por todos os participantes, e a iniciativa promovida pelo TWG–PH foi muito apreciada. Em sua Declaração de Bangcoc, a Conferência destacou formalmente a importância do Desafio Fome Zero para o fortalecimento da cooperação regional e para o apoio aos países na formulação e implementação de políticas nacionais de erradicação da fome.

O primeiro lançamento de um Desafio Nacional Fome Zero: o caso de Timor-Leste

Em janeiro de 2014, logo após a Conferência Ministerial da ESCAP, o primeiro Desafio Nacional Fome Zero foi lançado pelo Primeiro-Ministro de Timor-Leste, Kay Rala Xanana Gusmão, que também ocupou o cargo de presidente eleito da 69ª Sessão de Comissão da ESCAP, em abril de 2013, na qual o Desafio Fome Zero Regional foi lançado. A cerimônia de lançamento teve a presença da Sua Alteza Real a Princesa Maha Chakri Sirindhorn, da Tailândia (nomeada Embaixadora Especial da FAO para o Desafio Fome Zero, em outubro de 2016), e teve a participação de Noeleen Heyzer, Secretária Executiva da ESCAP e Assessora Especial do Secretário Geral da ONU para o Timor-Leste. Uma das iniciativas mais significativas do Timor-Leste foi a criação, em 2010, antes do lançamento regional do Desafio Fome Zero, de um mecanismo institucional nacional interministerial e multisetorial chamado Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Soberania e Nutrição em Timor-Leste (CONSSANTIL), modelado no pioneiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil. Esse conselho desempenhou um papel chave na formulação do Plano de Ação do Desafio Nacional Fome Zero (formalmente nomeado o Plano de Ação Nacional para o Timor-Leste Livre da Fome e da Desnutrição – PAN-HAM-TIL) reunindo todas as partes interessadas relevantes para a efetiva articulação do processo de formulação. A FAO prestou apoio a esses esforços, em colaboração e coordenação próxima com Knut Ostby, Coordenador Residente da ONU em Timor-Leste, e com membros da equipe da ONU no país (tais como PMA, OMS, PNUD e UNICEF), realizando conjuntamente a cerimônia de lançamento e a formulação do Plano de Ação, por meio de recursos e assessoria técnica do Programa de Cooperação Técnica (PCT), tanto do seu escritório regional como da sede. O Timor-Leste, conforme anunciado pelo Primeiro Ministro, comprometeu-se a destinar 10% do orçamento total anual do país para a implementação do Plano Nacional de Ação Desafio Fome Zero. Esse ousado compromisso veio a influenciar muitos outros países a destinar recursos dos orçamentos nacionais para a erradicação da fome.

Após um processo de consulta de seis meses com diversas partes interessadas, em 2014, Timor-Leste concluiu a formulação do plano nacional de ação para alcançar a Fome Zero, valendo-se das diretrizes do RGFZHAP sobre o assunto. A despeito das questões sobre a duração do processo, a consulta exaustiva e o debate em nível nacional permitiram que se chegasse a um entendimento compartilhado sobre como implementar o plano acordado, dando um senso de apropriação e responsabilidade

conjuntas para seu sucesso futuro. O Plano de Ação foi lançado em julho de 2014 pelo Primeiro-Ministro, com a presença do Diretor-Geral da FAO, José Graziano da Silva, em demonstração do apoio continuado da FAO à iniciativa (FAO, 2013).

Kay Rala Xanana Gusmão, o Primeiro Ministro do Timor-Leste, reconheceu que o desenvolvimento oportuno do Marco de Orientação Regional do Desafio Fome Zero pelo TWH-PH da ONU na Ásia e o Pacífico, como também a firme articulação entre o KONSSANTIL e o Coordenador Residente da ONU (UNRC) no país, juntamente com a assistência técnica da FAO, permitiu que o Desafio Fome Zero Regional fosse adequadamente traduzida em ações em nível de país no Timor-Leste.

Lançamento Nacional em Myanmar, Nepal, Vietnã, Camboja e Laos

A formulação bem-sucedida do Plano Nacional de Ação para o Fome Zero no país mais novo da Ásia, o Timor-Leste, teve forte influência em outros países da região (FAO, 2013) e Myanmar foi o segundo a lançar um Plano Nacional de Ação Fome Zero. A cerimônia de lançamento foi no mesmo dia da celebração do Dia Mundial da Alimentação, em 16 de outubro de 2014, quando o Representante Regional da FAO para a Ásia e o Pacífico foi convidado a proferir uma mensagem de felicitações em nome das agências da ONU na região. A FAO, como presidente do TWG-PH, apoiou ativamente o governo de Myanmar no desenho e no lançamento do Plano Nacional de Ação Fome Zero, em parceria próxima com o UNRC em Myanmar. Sendo o Desafio Fome Zero uma iniciativa capitaneada pelo Secretário-Geral da ONU, foi importante seguir a liderança do UNRC, responsável pela coordenação global das ações da ONU em nível nacional. Por outro lado, as questões de segurança alimentar e fome eram normalmente tratadas pelas contrapartes ministeriais da FAO, como os Ministérios de Agricultura na maioria dos países da região, e a FAO conseguiu iniciar um diálogo informal com esses órgãos, valendo-se da rede já estabelecida. Esse diálogo foi também facilitado pelo reconhecimento das contribuições do Diretor-Geral da FAO ao sucesso do programa Fome Zero brasileiro.

Assim como no caso de Timor-Leste, a FAO forneceu apoio técnico a Myanmar por solicitação do Governo de Myanmar, em articulação e consulta próxima com o UNRC, incluindo o provimento de um consultor técnico a quem foram atribuídas tarefas especiais. Em particular, as seguintes abordagens (baseadas na experiência de Timor-Leste) foram consideradas no suporte técnico dado a Myanmar:

- › O Desafio Fome Zero (DFZ) seria liderado pelo governo nacional, com a ONU como apoiadora/facilitadora. Ainda que o processo de formulação do DFZ nacional demorasse mais do que esperado, seria importante dedicar tempo suficiente para assegurar a liderança e a apropriação nacionais. Esses processos seriam cruciais porque reuniriam todos os atores e partes interessadas, viabilizando o debate e criando um clima de responsabilidade

- compartilhada por todos em relação à implementação e aos resultados.
- › Políticas governamentais, estratégias e mecanismos institucionais relevantes, quando existentes, devem receber plena consideração na formulação do DFZ, devendo desempenhar papel central na união de esforços individuais, planejadas ou em andamento, para facilitar a abordagem multisetorial conjunta e trabalho em equipe.
 - › O papel do UNRC deverá ser plenamente respeitado, já que tem responsabilidade em nível de país, em nome do Secretário-Geral da ONU, de colaborar com os governos beneficiários na implementação das prioridades e compromissos globais da ONU em nível nacional, como a tradução do DFZ em ações nacionais.
 - › A FAO, como agência técnica especializada da ONU responsável pelo tema da fome e segurança alimentar, foi reconhecida por seu conhecimento acumulado e vantagens comparativas para facilitar a colaboração entre o governo e a Equipe de País da ONU, em prol do trabalho conjunto para a consecução do compromisso Fome Zero. Durante a implementação do processo, a utilização de recursos regulares de programa como o TCP deve ser explorada ao máximo na organização da cerimônia de lançamento, consultas/reuniões com as partes interessadas, contratação de consultores técnicos e para outras despesas conexas.
 - › Apoio para estabelecer um Comitê Consultor DFZ de alto nível, presidido preferencialmente pelo mais alto representante do governo, como o Primeiro Ministro (ou vice), e copresidido pelo UNRC (se considerado adequado pelo governo) e os membros seriam ministros de todos os ministérios relevantes (agricultura, saúde, educação, etc.), representantes de agências chave da ONU - FAO, FIDA, PMA, OMS, PNUD, UNICEF e o Banco Mundial - e parceiros chave de desenvolvimento como a UE e o Banco de Desenvolvimento da Ásia, conforme apropriado. Entretanto, se o governo assim decidir, mecanismos de coordenação já existentes devem ser utilizados para tal fim (como no caso de Timor-Leste).
 - › Apoio para organizar consultas ou seminários *multi-stakeholder* que sirvam para que os diferentes grupos e níveis de partes interessadas (incluindo organizações da sociedade civil e do setor privado) possam reunir-se e fortalecer entendimento mútuo por meio do diálogo.

Depois do Timor-Leste e Myanmar, o Nepal lançou seu Desafio Nacional Fome Zero no dia 19 de dezembro de 2014, sob liderança de seu Vice Primeiro-Ministro. A iniciativa teve particular importância, já que Nepal estava priorizando graduar-se da categoria de país de menor desenvolvimento relativo (LDC) ao enfatizar crescimento econômico, o que nem sempre é acompanhado por apoio suficiente aos grupos menos favorecidos sofrendo com a fome e a pobreza.

No dia 14 de janeiro de 2015, o Primeiro Ministro do Vietnã lançou o Desafio Nacional Fome Zero e comprometeu-se a formular o Plano Nacional de Ação DFZ. O vice Primeiro-Ministro do Camboja lançou o Desafio Nacional Fome Zero desse país no dia 12 de maio de 2015, seguido pelo Laos no dia 27 de maio de 2015, onde foi lançado pelo Ministro da Agricultura e Florestas em nome do Primeiro-Ministro. O Representante Regional da FAO, em nome do TWH-PH Regional da ONU, proferiu mensagens de felicitações em todas as cerimônias de lançamento. A FAO desempenhou papel semelhante em cada um desses países, servindo de ponte entre os governos nacionais e os Equipes de País da ONU, e facilitando a formulação e lançamento, mediante apoio técnico e financeiro, do Programa/Plano de Ação Fome Zero.

Avançando o Fome Zero nos Países das Ilhas do Pacífico

O Desafio Fome Zero para Região da Ásia e o Pacífico foi lançado em abril de 2013 na ESCAP da ONU, e o Marco de Orientação Regional foi formalmente endossado durante a Conferência Ministerial da ESCAP em dezembro de 2013. Representantes dos países insulares do Pacífico participaram ativamente na Conferência e no processo decisório. Durante a crise mundial de alimentos em 2007–2008, os países insulares do Pacífico enfrentaram sérios desafios à segurança alimentar devido à volatilidade no preço dos alimentos, principalmente o arroz. As pessoas passaram a depender demais das importações de alimentos básicos como o arroz, mesmo havendo abundância de alimentos básicos locais como o inhame e outros tubérculos. Além disso, os países do Pacífico sofrem de sobrepeso e obesidade, agravantes da má nutrição. O Gabinete do Fiji aprovou o Marco do Desafio Nacional Fome Zero em 2017/18, que deverá ser totalmente implementado como parte de uma abordagem coordenada. Fiji também elaborou o documento Agenda da Política do Setor Agrícola, visando a modernização do setor agrícola para assegurar a produtividade e fortalecer os pequenos produtores.

Nosso objetivo é a Fome Zero

Graças ao esforço conjunto dos governos da região, da FAO e de outras agências da ONU, a proporção estimada de pessoas com fome na Ásia caiu de 23,6%, em 1990, para quase 12% em 2015, portanto alcançando o ODM 1 (Figura 1).

FIGURA 1. SITUAÇÃO DO AVANÇO NA CONSECUÇÃO DO ODM 1 NA ÁSIA EM 2015

Fonte: FAO, FIDA e PMA, 2015



No entanto, o objetivo deverá ser “Zero por cento”, já que os 12% restantes correspondem à população mais vulnerável. Não se alcançará o desenvolvimento sustentável se estas pessoas forem deixadas para trás, sem apoio.

Novos desafios

Evidências novas indicam que a fome no mundo tem aumentado desde 2016, e a Região da Ásia e do Pacífico não é uma exceção (FAO, et.al, 2019). Isso coincide com o primeiro ano da nova agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se iniciou com entusiasmo em relação ao compromisso de alcançar os objetivos até 2030, incluindo a erradicação da fome (sob o ODS 2). De acordo com dados disponíveis, o número absoluto de pessoas no mundo afetados pela subnutrição, ou pela falta crítica de alimento, estima-se ter aumentado de 804 milhões em 2016 para quase 820 milhões.

O relatório *o Estado da Alimentação e da Agricultura* da FAO de 2016 (FAO, 2016) indicou que as principais causas desse aumento estão provavelmente associadas ao aumento de conflitos e aos impactos negativos das mudanças climáticas. Há um grande risco de não se conseguir alcançar o ODS 2, de erradicar a fome até 2030, sendo que temos menos de 11 anos para superar esse desafio.

Em conclusão, ficou claro que a Região da Ásia e do Pacífico tem progredido bastante na redução da fome em anos recentes, tirando partido da experiência adquirida pelo programa Fome Zero do Brasil. Com a implementação do Desafio Fome Zero (DFZ) na Ásia e no Pacífico, ficou cada vez mais evidente que a erradicação da fome requer uma abordagem multidisciplinar e horizontal (em vez de abordagens verticais mono-setoriais), reunindo a erradicação da fome, a proteção social, gênero e desenvolvimento rural. A FAO pode alavancar essas abordagens multidisciplinares em seu programa de trabalho principal, que contribuiu significativamente para a redução da fome e a consecução dos ODMs no passado recente. Entretanto, esses esforços por si só não bastam para alcançar o ODS2 de erradicação da fome. Muitos desafios, como o aumento de conflitos e desastres naturais, como também questões relacionadas à saúde, educação e desigualdade, estão fora do alcance do mandato da FAO. O progresso das ações da FAO depende que as agências da ONU e os parceiros de desenvolvimento trabalhem em equipe, sem competir, valendo-se de seu conhecimento e vantagens comparativas para atingir objetivos comuns.

Referências

- FAO. 2012.** Rio+20: The Secretary General challenges nations to achieve ‘Fome Zero’. Em: *UN News* [online]. New York. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2012/06/413912>
- FAO, IFAD & WFP. 2013.** *The State of Food Insecurity in the World: The multiple dimensions of food security*. Roma.
- FAO. 2013.** Regional Initiative on Fome Zero. Em: *FAO Regional Office for Asia and the Pacific* [online]. Bangkok. [Cited July 2019]. Disponível em: <http://www.fao.org/asiapacific/about/en/>.
- FAO, IFAD & WFP. 2015.** *The State of Food Insecurity in the World: Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*. Roma.
- FAO. 2016.** *The State of Food and Agriculture: Climate change, agriculture and food security*. Roma.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO. 2018.** *The State of Food Security and Nutrition in the World: Building climate resilience for food security and nutrition*. Roma.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO. 2019.** *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: Safeguarding against economic slowdowns and downturns*. Roma. (disponível também em <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>).

Fome Zero: Como a história de sucesso do Brasil se tornou um modelo para alcançar o direito à alimentação

Hilal Elver

Introdução

A estratégia Fome Zero, introduzida no Brasil no início dos anos 2000, continua sendo um dos primeiros e mais abrangentes exemplos da implementação do direito à alimentação em nível nacional. O programa não apenas trouxe resultados impressionantes na redução da pobreza, como também contribuiu significativamente para a eliminação da fome e da desnutrição em todo o país.

O Fome Zero foi originalmente concebido por uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos em 2001, como uma parte do desenvolvimento mais amplo da Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Brasil (PNAN). O presidente Luiz Inácio Lula da Silva adotou o programa dois anos depois, no que se tornaria um marco decisivo na luta do Brasil contra a fome e a pobreza. Ele estabeleceu o direito à alimentação como uma prioridade política durante sua presidência e abriu o caminho para o desenvolvimento dos instrumentos jurídicos necessários para permitir a realização desse direito.

Graças à adoção da estratégia Fome Zero e ao subsequente compromisso do governo Lula de garantir “a alimentação como um direito humano básico”, o Brasil reduziu a extrema pobreza e a desnutrição pela metade até o final de 2009³³. Em apenas seis anos, o Fome Zero ajudou a tirar 14 milhões de brasileiros da pobreza e melhorar significativamente a segurança alimentar, a saúde e a subsistência da população.

Devido em parte ao Fome Zero, o Brasil conseguiu cumprir a maior parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU até o ano de 2015, um marco alcançado por poucos países. O sucesso imediato do programa Fome Zero criou um legado duradouro

33 A proporção de brasileiros vivendo na pobreza diminuiu de 17,4% para menos de 9% entre 2003 e 2009.

para o direito à alimentação no Brasil e ajudou a aumentar a pressão política sobre os governos subsequentes para priorizar a eliminação da fome.

Como este capítulo explica, o sucesso do Fome Zero é atribuído ao formato único do programa, que deu atenção específica aos pequenos produtores e abordou explicitamente a questão do acesso, um pilar fundamental do direito à alimentação. No entanto, o modelo Fome Zero, que impressionou os especialistas globais em políticas alimentares e agrícolas, não teria sido viável nem bem-sucedido sem a vontade política do governo. Desde a adoção do Fome Zero em 2003, muitas outras nações da América Latina e de outras regiões demonstraram um compromisso semelhante de erradicar a fome e a desnutrição e procuraram seguir o exemplo do Brasil.

Embora esses esforços sejam indubitavelmente positivos, ainda restam desafios para a plena realização do direito à alimentação, no Brasil e fora dele. Ainda que o direito à alimentação seja um dos objetivos do Fome Zero, o acesso aos mecanismos de exigibilidade de direitos humanos permanece limitado em muitas partes do mundo, inclusive na América Latina (Valente e Beghin, 2006). No Brasil, a desigualdade persistente, o investimento contínuo no agronegócio industrial e os esforços recentes para esvaziar instituições que apoiam a participação pública nos esforços de erradicação da pobreza sugerem que mais trabalho deve ser feito para alcançar a realização progressiva do direito à alimentação e garantir sua permanência.

Indiscutivelmente, o fator mais importante por trás do sucesso do Fome Zero foi a adoção de uma abordagem baseada em direitos humanos para o combate à fome. A estratégia Fome Zero não tratou apenas da fome como um problema, mas como um sintoma de uma falha muito maior em garantir o direito à alimentação e outros direitos humanos relacionados. O Brasil reconheceu que a exclusão, a desigualdade e a discriminação também eram causas de pobreza e fome e, portanto, procurou envolver todos os titulares de direitos na identificação de soluções apropriadas para realizar progressivamente o direito à alimentação. A seção seguinte explica o que esse direito realmente significa e como isso influenciou a abordagem do Brasil no combate à fome e à pobreza.

Promoção do direito à alimentação através do Fome Zero

Breve histórico do direito à alimentação

Juntamente com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), a estratégia Fome Zero reconheceu formalmente a responsabilidade do Estado em garantir o acesso à alimentação adequada para a população brasileira, em consonância com os princípios internacionais dos direitos humanos. O direito humano à alimentação adequada foi consagrado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948. Recentemente, a comunidade

internacional celebrou o 70º aniversário deste documento crucial. Com a DUDH, o direito à alimentação tornou-se um direito legal, codificado no Artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado em 1966 e em vigor desde 1976.

Embora 163 países, incluindo o Brasil, tenham ratificado o PIDESC até o momento, o direito à alimentação adequada ainda precisa ser implementado de maneira articulada em níveis internacional e nacional. Por muitos anos, os países não souberam colocar em prática esse princípio legal abstrato, mas importante, e a fome continuou sendo um problema global não resolvido. Além disso, durante o período da Guerra Fria, os direitos econômicos, sociais e culturais não eram considerados prioridades governamentais, pelo menos nos países ocidentais. Após esse período, as divisões ideológicas entre os direitos civis e políticos e os direitos sociais, econômicos e culturais diminuíram, e a comunidade internacional começou a levar mais a sério o direito fundamental à alimentação.

Além disso, em 1999, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) definiu o conceito de direito à alimentação em seu Comentário Geral 12, a fim de orientar os países na implementação do Artigo 11 do PIDESC. O Comitê enfatizou que o direito à alimentação adequada “não deve ser interpretado em um sentido limitado e restritivo que o equaciona com um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos” (CESCR, 1999). Em vez disso, as nações também devem levar em conta elementos de disponibilidade, acessibilidade e adequação, bem como educação em higiene e amamentação, treinamento em nutrição e prestação de cuidados de saúde. O Comentário Geral 12 também enfatizou a importância de implementar e monitorar o direito à alimentação de acordo com as necessidades de cada país.

E mais importante ainda, o Comitê estabeleceu diretrizes essenciais para os países formularem e implementarem estratégias nacionais que cumpram os princípios de direitos humanos de responsabilidade, transparência, participação, descentralização, capacidade legislativa e acesso à justiça. Essas estratégias são princípios fundamentais da abordagem baseada em direitos humanos para a segurança alimentar e nutricional e, como discutido abaixo, também estão no centro da estratégia brasileira Fome Zero.

A adoção pelo Brasil de uma abordagem baseada em direitos humanos para a governança de alimentos e nutrição

Grande parte do sucesso do programa Fome Zero é atribuída ao fortalecimento e expansão da governança nacional e das instituições, e aos marcos jurídicos, que foram fundamentais para apoiar a implementação do direito à alimentação a partir de uma perspectiva baseada nos direitos humanos. O programa traduziu o

compromisso do Brasil de criar um processo de formulação de políticas aberto e transparente e de estabelecer as instituições e leis necessárias que permitiriam a realização do direito à alimentação. Esse compromisso também se baseou nos princípios básicos de direitos humanos de participação, responsabilização, não discriminação, dignidade humana, acesso à justiça, empoderamento das populações, especialmente das mais marginalizadas, e do Estado de Direito.

Por exemplo, como primeiro passo em 2004, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística realizou uma pesquisa para identificar as pessoas mais vulneráveis à insegurança alimentar no país. Uma Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada foi criada para assessorar o Presidente e o Governo na incorporação do direito à alimentação adequada nas políticas de segurança alimentar. O recém-criado Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional também serviu como um canal eficiente de comunicação sobre esses esforços entre a sociedade civil e o governo.

Em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para defender eficazmente a abordagem baseada nos direitos humanos para o direito à alimentação. Isso foi feito colocando a dignidade humana e o empoderamento no centro dos debates sobre a criação de novas políticas públicas e fortalecendo as relações entre o governo e a sociedade civil (Mendonça Leao e Maluf, 2012). Naquele mesmo ano, o congresso brasileiro aprovou a Lei de Enquadramento que definiu o escopo do direito à alimentação e as obrigações correlatas do Estado (LOSAN, 2006)³⁴. A Lei de Enquadramento também adotou uma perspectiva de soberania alimentar ao enquadrar este direito (LOSAN, 2006³⁵).

Em 2010, uma poderosa campanha nacional da sociedade civil, liderada por membros do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA³⁶), instou o governo brasileiro a tomar a monumental decisão de alterar sua constituição para incluir o direito à alimentação como um direito humano fundamental de todo brasileiro. O direito à alimentação como direito constitucional requer uma abordagem que reafirme o direito de cada pessoa a ser a “proprietária” – e não apenas uma “beneficiária” – de políticas públicas voltadas para a garantia da segurança

34 “A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.” (LOSAN, art. 2º, 2006).

35 “A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.” (LOSAN, art. 5º, 2006).

36 N. do T.: órgão colegiado, primeiramente implantado em âmbito federal e depois reproduzido em todas as Unidades da Federação com a mesma sigla, acrescida da identificação da UF.

alimentar e nutricional. Isso significava que o direito à alimentação era doravante garantido pela Constituição Brasileira e, por extensão, o governo poderia ser responsabilizado por não realizar esse direito (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Como parte da abordagem baseada em direitos, o Brasil também criou um espaço para a sociedade civil informar o governo sobre quaisquer barreiras ou obstáculos que dificultem a realização do direito à alimentação. Nesse sentido, o SISAN foi encarregado de organizar e fortalecer as instituições brasileiras regionais e locais e criar fóruns formais de participação social por meio dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs). A sociedade civil poderia, assim, participar diretamente da elaboração e monitoramento de políticas de segurança alimentar e nutricional.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional era um conselho consultivo do Presidente da República, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do governo, presidido por um membro da sociedade civil. Ele desempenhou a importante função de proporcionar um espaço institucional para o controle social e participação na criação e implementação de políticas de segurança alimentar. Ao definir o importante papel social do Conselho, seu Presidente Nacional declarou que “o CONSEA é o resultado de uma vontade política clara de ouvir as demandas da sociedade. É a expressão dos ecos da cidadania, as vozes do campo, da floresta, da cidade. Um espaço para o exercício da democracia, o diálogo entre governo e sociedade, visões críticas, elaboração de propostas e monitoramento de políticas de segurança alimentar e nutricional em suas diversas dimensões resumidas no princípio da intersectorialidade” (Mendonça Leão e Maluf, 2012).

O papel central desempenhado pelo CONSEA sob a égide da estratégia Fome Zero é um perfeito exemplo da implementação efetiva de uma abordagem baseada em direitos na segurança alimentar e nutricional.

Refletindo sobre o legado do Fome Zero: a implementação do direito à alimentação pelo mundo

Lições aprendidas desse processo histórico

Como este capítulo demonstrou, o progresso feito pelo Brasil na luta contra a fome e a pobreza resultou da confluência do interesse do governo e das reivindicações da sociedade civil por meio de um processo de construção coletiva, participativa e democrática. A continuidade das principais políticas públicas que contribuíram para esse avanço e a convergência de forças políticas e sociais são condições indispensáveis para superar os desafios que ainda dificultam a eliminação de todas as formas de desigualdade social e violação de direitos.

Discutir as lições aprendidas é um passo importante para determinar como outras nações podem lançar o Fome Zero de maneira condizente com seus contextos específicos. Como muitos especialistas compilaram extensivamente essas lições, este capítulo procura destacar as seguintes ideias principais para uma análise mais aprofundada (Mendonça Leão e Maluf, 2012).

Em primeiro lugar, o sucesso do Brasil resultou, em parte, da decisão de adotar uma estrutura participativa de coordenação multissetorial, mantendo um equilíbrio delicado entre as instituições. Ao mesmo tempo, o Brasil procurou facilitar a cooperação entre os atores públicos para a implementação de políticas de segurança alimentar e nutrição. Em segundo lugar, a decisão do governo de consagrar o direito humano à alimentação adequada como um direito constitucional ajudou a elevar os esforços para promover a segurança alimentar e nutricional. Por último, o Brasil criou um espaço formal para o diálogo aberto e irrestrito entre a sociedade civil e o governo por meio dos CONSEAs, conforme discutido acima.

O Brasil também entendeu o valor de colocar a proteção dos direitos humanos acima dos interesses do mercado. Em vez de continuar a investir exclusivamente em um mercado agrícola voltado para a exportação, o Brasil redirecionou seu apoio a pequenos agricultores familiares, capacitando-os a produzir alimentos acessíveis para a população. Em um esforço correlato, o Brasil reconheceu o papel estratégico das mulheres na luta pela garantia da soberania alimentar, bem como a importância de promover a gestão responsável dos recursos naturais para garantir sua sustentabilidade. Finalmente, o Brasil conseguiu integrar as preocupações do etno-desenvolvimento na formulação e implementação de políticas públicas para povos indígenas, afrodescendentes, povos tradicionais, camponeses e comunidades locais.

O Fome Zero transforma-se em “Zero Hunger”

Como indicado acima, o programa bem estruturado e vigorosamente implementado do Brasil tornou-se um exemplo para os países seguirem na promoção da implementação do direito à alimentação. A própria estratégia Fome Zero transformou-se na política *Zero Hunger*, reconhecida internacionalmente. As conquistas do Brasil em relação à segurança alimentar e à redução da pobreza geraram amplo interesse em nível global, com a abordagem Fome Zero sendo internacionalizada como uma ferramenta para a redução da fome em outros países da América Latina, África e Ásia. De modo mais proeminente, a estratégia Fome Zero tornou-se uma referência para o Objetivo 2 de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Nas últimas décadas, o Brasil também fortaleceu suas ações de cooperação Sul-Sul como um importante eixo de sua política externa. Em particular, o programa de alimentação escolar e as políticas para pequenos agricultores foram apresentados

– e sua implementação apoiada – em muitos outros países, com a ajuda da FAO e do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Em 2010, o PMA criou em Brasília o Centro de Excelência contra a Fome, um polo de conhecimento para compartilhar a experiência brasileira e as melhores práticas em segurança alimentar e nutricional (Almino, 2017). Este último prioriza 23 países, predominantemente na África. Por meio de seu Programa Especial de Segurança Alimentar, a FAO também cooperou com mais de cem países em desenvolvimento na formulação e implementação de políticas de erradicação da fome, apoiando a criação de planos nacionais de segurança alimentar para atingir esse objetivo, seguindo de perto os passos do Brasil.

Diretrizes Voluntárias sobre o Direito à Alimentação: Além do Brasil

A contribuição do Brasil para a implementação global do direito à alimentação vai, de fato, além da estratégia Fome Zero, já que muitos dos princípios da estratégia foram capturados em outras diretrizes políticas. Em 2004, um ano após o Brasil introduzir a estratégia Fome Zero, e seguindo os compromissos das Cúpulas Mundiais da Alimentação de 1996 e 2002, a FAO adotou por unanimidade as Diretrizes Voluntárias para Apoiar a Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (Diretrizes Voluntárias), para ajudar os Estados-membros a realizar o direito à alimentação em nível nacional.

As Diretrizes Voluntárias fornecem orientações práticas internacionalmente aceitas para que os governos e as sociedades civis construam ambientes adequados para que as pessoas se alimentem com dignidade e estabeleçam redes de segurança apropriadas para aqueles que não podem fazê-lo. As Diretrizes incorporaram uma abordagem baseada em direitos humanos, uma mudança na lógica desenvolvimentista, para envolver os pobres e os famintos em qualquer tomada de decisão que afete seu bem-estar. Uma vez que a exclusão e a discriminação são muitas vezes a causa da pobreza e da fome, envolver grupos marginalizados e excluídos na busca de soluções adequadas para a fome também garante sua inclusão na sociedade como um todo.

Este também foi o princípio fundamental subjacente à estratégia Fome Zero. De fato, o Brasil implementou muitas das etapas apresentadas nas Diretrizes Voluntárias e retomou 19 áreas políticas fundamentais para a promoção do direito à alimentação. Muitas das experiências do país foram amplamente discutidas enquanto as diretrizes estavam em negociação (FAO, 2007). O esforço do Brasil para reduzir sua própria desigualdade foi um exemplo para todas as nações onde a fome ainda existe. O Brasil traduziu palavras em ações que levaram à realização progressiva do direito à alimentação para todos.

Nas duas últimas décadas, muitos países da América Latina e do Caribe começaram a criar uma série de políticas com a adoção de uma abordagem baseada em

direitos para a eliminação da fome e da extrema pobreza, em conformidade com as Diretrizes Voluntárias. Além do Brasil, os líderes de Argentina, Barbados, Bolívia (Estado Plurinacional), Chile, Guatemala, Panamá, Paraguai e Uruguai também priorizaram a conquista do direito à alimentação em sua agenda nacional. O Brasil, juntamente com a Guatemala, impulsionou essa agenda ao abordar a luta contra a fome como uma prioridade política no nível regional. O Estado Plurinacional da Bolívia também desempenhou um papel de liderança e, em 2005, a política de combate à fome foi assinada durante a visita do Presidente Lula ao seu homólogo boliviano, Evo Morales.

Em dezembro de 2007, os Estados-membros do MERCOSUL reiteraram seu compromisso de erradicar a fome e combater a pobreza, demonstrando apoio unânime à Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome (Vivero Pol, 2008). A iniciativa foi endossada por outros países, bem como pelo escritório regional da FAO, com apoio financeiro da Espanha.

Nesse período inicial, cinco países já haviam adotado leis de segurança alimentar: Argentina, República Bolivariana da Venezuela, Brasil, Equador e Guatemala. Além disso, dez países tinham projetos de lei em discussão no parlamento (Costa Rica, Haiti, Honduras, México, Moçambique, Panamá, Paraguai, Peru, Estado Plurinacional da Bolívia e Nicarágua). Ao longo dos anos, o direito à alimentação foi incluído em constituições de mais de 25 países, ou incorporado em outras estruturas de direitos ou leis setoriais. Embora esses números aumentem a cada ano, ainda existem lacunas significativas entre as leis e as realidades tangíveis.

Os aspectos centrais das leis são:

- I. Incorporar uma referência ao direito à alimentação (embora existam várias divergências);
- II. Criar um sistema nacional de segurança alimentar destinado a coordenar as ações de vários ministérios para alcançar a meta de acabar com a fome e a desnutrição (embora existam várias divergências, pois algumas estruturas institucionais são mais poderosas do que outras em termos de tomada de decisão);
- III. Priorizar grupos vulneráveis;
- IV. Apoiar a inclusão da sociedade civil nos mecanismos de tomada de decisão (em alguns países, esse processo pode incluir o setor privado);
- V. Estabelecer instrumentos para monitorar e analisar a segurança alimentar (embora nem todas as leis incorporem este ponto).

No entanto, nenhuma das leis acima mencionadas incorpora ações preventivas ou reparações imediatas no caso da vivência da fome (Vivero Pol, 2008).

Considerando que os mecanismos de exigibilidade são frequentemente associados à ideia de *justiciabilidade*, ou seja, a possibilidade de reivindicar direitos na Corte (UNGA, 2014), eles são muito mais amplos do que isso.³⁷ A promoção da justiça deve incluir decisões de todos os poderes públicos do Estado – em particular, do Poder Executivo – encarregados de implementar políticas e programas de prestação de serviços públicos, como base para assegurar a realização dos direitos constitucionais (Burity e Franceschini, 2011).

Os detentores de direitos devem ter mais oportunidades de recurso em caso de violações do direito à alimentação adequada para além dos sistemas judiciais, como mecanismos quase-judiciais, administrativos e políticos (por exemplo, o CONSEA). Além disso, as ações da sociedade civil são centrais para impulsionar uma efetiva promulgação do direito à alimentação. De fato, as reivindicações de proteção dos direitos seriam seriamente prejudicadas se a sociedade civil não estivesse exercendo um papel ativo em obter, e acompanhar, decisões do Judiciário (Burity e Franceschini, 2011).

Mantendo o rumo no Brasil: dando os passos necessários para garantir o direito à alimentação

Desafios

Apesar do progresso inegável alcançado no Brasil sob o Fome Zero, muitos desafios permanecem. O Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer se quiser se tornar uma sociedade mais igualitária, já que os 10% mais ricos da população ganham quase metade (43,5%) da renda do país, enquanto as desigualdades raciais e de gênero estão entre os maiores desafios nacionais (Oxfam, 2019).

Além disso, enquanto o modelo agroexportador é central para o crescimento econômico do Brasil (representou 22% do PIB do Brasil em 2011), uma grande quantidade de evidências mostra que o setor do agronegócio está explorando o enorme reservatório de recursos naturais do Brasil de formas insustentáveis e irresponsáveis, e que tal exploração está ameaçando ainda mais os meios de subsistência dos pequenos agricultores (Oxfam, 2019). O Brasil ainda é um dos maiores produtores de alimentos do mundo, mas os pobres ainda estão com fome. Infelizmente, esta também é uma situação bem conhecida em outros lugares, onde os governos estão pressionando por um tipo de monocultura agrícola de escala industrial em meio a um mercado global de exportação, em vez de promover e apoiar a produção local e os pequenos produtores de alimentos.

37 Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação: Hilal Elver - Access to justice and the right to food: the way forward, A/HRC/28/65

Em seu relatório de 2009, o CONSEA identificou dez desafios principais para o futuro da erradicação da fome e da segurança alimentar no Brasil. Estes incluíram a incorporação adicional do direito à alimentação dentro de estruturas políticas internacionais, nacionais e federais; a garantia de melhor inclusão de grupos marginalizados, como os afrodescendentes, povos indígenas, agricultores familiares e pobres urbanos; e o combate e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, que ameaçam milhões de agricultores pobres no Brasil (CONSEA, 2009). Apesar do progresso impressionante, a persistente desigualdade social é incompatível com o atual nível de desenvolvimento econômico do país e continua sendo uma pedra no caminho do seu desenvolvimento.

O CONSEA também descobriu que o número de pessoas socialmente vulneráveis continua alto e que a capacidade do Governo Federal de implementar políticas em nível local varia geograficamente. Como resultado, alguns grupos não têm acesso a todos os programas públicos aos quais têm direito. Em particular, a coordenação é irregular nas regiões pobres do norte e do nordeste do Brasil, onde vive a maioria das pessoas com insegurança alimentar. Apesar das conquistas recentes e importantes, 7,2 milhões de pessoas relataram insegurança alimentar grave, de acordo com uma pesquisa oficial de 2013³⁸. A garantia de acesso consistente e desimpedido aos serviços e benefícios públicos ajudará a resolver essa fome.

Além disso, há um esforço recorrente para enfraquecer e criminalizar os movimentos sociais e organizações que lutam pela justiça social e ambiental. Como a DUDH explicou, “é essencial, para que o homem não seja compelido a recorrer, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão, que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito”. No Brasil, existe uma forte tradição de ativismo da sociedade civil, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o Movimento dos Atingidos por Barragens, o Movimento das Mulheres, o Movimento Indígena etc. Os participantes desses movimentos sociais não devem ser criminalizados por protestar ou adotar estratégias baseadas no direito de resistir³⁹. Ao contrário, o Estado deve proteger e respeitar esses movimentos. A mobilização social é a principal garantia para assegurar o respeito e a promoção dos direitos humanos, no Brasil e em todos os lugares.

38 Ver Iris Dias, “The Human Right to Adequate Food: Brazil’s right-based development approach”, Social-Protection.org (02/04/2017), disponível em: <https://socialprotection.org/discover/blog/human-right-adequate-food-brazil-por-centoE2-por-cento80-por-cento99s-rights-based-development-approach> (referring to a 2013 National Household Sample Survey conducted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE)).

39 Valeria Burity, Luisa Cruz e Thais Franceschini. *Exigibilidade: Mechanims to claim the human right to adequate food in Brazil* (FAO, 2011), p. 30.

O ressurgimento da pobreza e a desmobilização do Fome Zero

Em 2014, o Brasil foi removido do Mapa da Fome Mundial da ONU, marcando uma conquista sem precedentes no combate à fome e à desnutrição. Apenas três anos depois, no entanto, um relatório de 20 organizações da sociedade civil alertou para o risco de o país ser reintegrado ao mapa (Domenici, 2018). Essa projeção baseou-se na mudança das políticas de proteção social, que fizeram com que 1,5 milhão de famílias deixasse de receber assistência, assim como em crises econômicas recentes, desemprego e retrocesso dos gastos públicos, que contribuíram para o ressurgimento da pobreza. Um estudo da Action Aid Brasil mostra que, entre 2015 e 2017, por exemplo, o país retrocedeu 12 anos em termos de pessoas vivendo em extrema pobreza, enquanto os níveis de pobreza regrediram para os dos 8 anos anteriores. Mais de 10 milhões de pessoas agora vivem nessas condições. Esse fenômeno confirma que existe uma forte conexão entre extrema pobreza, fome e proteção social.

Nos últimos anos, as pensões destinadas à população rural estão se tornando cada vez mais difíceis de se obter e os alimentos estão se tornando escassos para os brasileiros. Além disso, os preços dos alimentos e do gás de cozinha estão subindo junto com os preços da gasolina. Reduções significativas e até cortes radicais no programa Bolsa Família, um pilar do Fome Zero, afetaram negativamente o povo. O novo sistema não permite receber dois benefícios concomitantes, como aposentadoria por invalidez e pensão. De acordo com o antigo Ministério do Desenvolvimento Social, 80% dos auxílios-doença revisados e 30% das aposentadorias por invalidez foram cancelados recentemente (Wanderley, 2019).

A recessão econômica do Brasil causou ainda mais cortes nos programas de proteção social. Em novembro de 2018, a Oxfam publicou um relatório demonstrando que, pela primeira vez nos últimos 15 anos, a redução das desigualdades de renda no Brasil foi paralisada (Oxfam, 2019). O relatório aponta que, em 2016, o montante destinado à despesa social no investimento federal regrediu 17 anos.⁴⁰

A última e mais perturbadora reviravolta na história de sucesso do Brasil ocorreu em 1º de janeiro de 2019, quando o recém-eleito presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, aboliu o CONSEA. Conforme discutido neste capítulo, o CONSEA é a estrutura governamental mais influente do Brasil para implementar o direito à alimentação e serve como um modelo internacional de participação social. O CONSEA trouxe à luz muitas questões importantes, além de garantir a efetiva participação da sociedade civil no processo decisório. O trabalho de advocacia do CONSEA abrangeu desde

40 O CONSEA foi responsável por várias decisões históricas, incluindo: a inclusão na Constituição do direito à alimentação adequada (Emenda 64, artigo 59, da Constituição Federal), a introdução do programa Fome Zero e o Plano Safra (um programa de crédito para agricultores familiares), bem como políticas nacionais de apoio à agroecologia e à agricultura orgânica e um programa de compra de alimentos que permitia que instituições públicas (como escolas) comprassem produtos da agricultura familiar.

o direito à alimentação, à promoção de alimentos sem pesticidas e alimentação saudável para todos. Muitas propostas importantes foram debatidas pela primeira vez dentro do CONSEA, antes de se tornarem políticas reais ou ações públicas para combater a fome.

A decisão de dissolver o CONSEA foi interpretada por muitos como o primeiro passo de Bolsonaro para dismantelar toda a estrutura de políticas de segurança alimentar do Brasil e abandonar os esforços para realizar progressivamente o direito à alimentação. Sua paralisação também é vista como um novo ataque aos membros mais fracos e mais vulneráveis da sociedade. Em resumo, o CONSEA era a espinha dorsal simbólica e substantiva do direito à alimentação no Brasil. Como Relatora Especial sobre o Direito à Alimentação, escrevi uma carta em fevereiro de 2019 ao governo brasileiro, juntamente com outros Relatores Especiais importantes, questionando essa decisão que pode ter um impacto negativo severo sobre a realização do direito à alimentação e à água.⁴¹

Conclusão

A estratégia Fome Zero do Brasil continua sendo um exemplo sem paralelo para a implementação do direito à alimentação em nível nacional. A receita do Fome Zero baseia-se num equilíbrio aparentemente novo: as políticas econômicas neoliberais têm sido frequentemente associadas a níveis crescentes de pobreza, desigualdade, violência e deterioração da saúde e das condições de vida dos pobres. Com o Fome Zero, no entanto, o Brasil ofereceu uma nova mescla, de políticas neoliberais combinadas com uma forte presença governamental por meio de programas sociais abrangentes e inovadores. O Brasil também procurou investir tanto na agricultura industrial quanto na promoção de pequenos agricultores e práticas agroecológicas. Não foi um equilíbrio fácil de encontrar, mas um que requer atenção constante, a fim de garantir um nível justo de competição. No entanto, depois de apenas alguns anos, a fórmula parecia estar funcionando, e o Brasil merece reconhecimento mundial por isso.

O ganho mais significativo do Brasil tem sido a criação e a institucionalização de uma política de segurança alimentar e nutricional que se baseia na abordagem do direito à alimentação. A estratégia Fome Zero do Brasil adotou princípios de direitos humanos não apenas na adoção de leis e regulamentos para combater a fome, mas para criar instituições inclusivas e transparentes que permitissem a livre participação da sociedade civil em todos os níveis de governança (Rocha, 2016). Não é novidade que vários países, especialmente na América Latina, começaram a implementar políticas nacionais de alimentação e nutrição de acordo com uma abordagem baseada nos direitos humanos. As Diretrizes Voluntárias, que promovem os mesmos princípios de direitos humanos adotados pelo Brasil, continuam

41 BRA 12/02/2019. Anteriormente, cartas do EACDH já haviam sido enviadas, em 4/2018 e 8/2018.

a ser uma ferramenta essencial para os países que buscam combater a pobreza, a fome e a desnutrição.

Infelizmente, a história de sucesso do Brasil está hesitante, pois o país enfrenta novos desafios que ameaçam minar o direito à alimentação e desfazem grande parte do progresso alcançado no Fome Zero. Reversões de proteção social, políticas agrícolas insustentáveis e o fechamento do CONSEA são as preocupações mais prementes. A população indígena do Brasil (800 mil pessoas ou 0,4% da população do país) também é uma preocupação especial, já que a taxa de mortalidade infantil e o nível de desnutrição são muito altos em comparação com o restante dos brasileiros. A apropriação de terras e grandes projetos de desenvolvimento também estão ameaçando os meios de subsistência. Além disso, o Brasil também é afetado por problemas de sobrepeso e obesidade devido ao uso excessivo de alimentos baratos e insalubres no mercado; este é de fato um problema global, já que a obesidade e o sobrepeso afetam atualmente mais de 50% da população mundial.

Uma abordagem baseada em direitos para as políticas alimentares e agrícolas sustentáveis é muito frágil e deve ser protegida contra restrições econômicas e políticas. Entre as questões mais complexas que afetam negativamente a fome e a desnutrição em todo o mundo estão os programas de austeridade que se originam de pressões econômicas, inflação crescente e aumento da dívida pública. Quando chegam tempos difíceis, as populações mais vulneráveis são as primeiras a perder o acesso à comida, direta ou indiretamente. Infelizmente, isso está acontecendo no Brasil. Portanto, é de vital importância que os governos levem em conta as necessidades das populações vulneráveis, a fim de garantir a proteção adequada em momentos de dificuldade. A adoção de uma abordagem baseada nos direitos humanos ajudará a garantir que essas populações sejam ouvidas e não abandonadas.

Boas práticas como aquelas empregadas sob o Fome Zero devem ser seguidas, mas também devem ser cuidadosa e constantemente cultivadas contra os obstáculos futuros. O progresso requer um compromisso contínuo e um fluxo constante de recursos do governo. E também depende de uma sociedade civil forte para manter a consciência e a participação do público.

Enquanto isso, uma vez que a fome global continua aumentando, os governos terão de considerar a interrelação de todos os direitos humanos e dos sistemas sociais, políticos e ambientais. Alcançar a Fome Zero exigirá mais do que uma política de Fome Zero; exigirá soluções abrangentes, multi-participativas e dinâmicas que atenuem e respondam às mudanças climáticas, aos conflitos provocados pelo homem e aos desastres naturais.

Referências Bibliográficas

- Almino, J. 2017. South-South Food and Nutrition Security promotion: the Brazilian experience multiplied. *Revista de Direito Internacional*. v.14, n.1, p.6–8. Brasília.
- Burity, V., Cruz, L. & Franceschini, T. 2011. *Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*. p.19, 29 and 30. FAO, Rome. <http://hrbaportal.org/wp-content/files/ap555e.pdf>
- CONSEA. 2009. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Brasília.
- Constitution of the Federative Republic of Brazil, Article 227. 1988. Brasília.
- Domenici, T. 2018. Hunger Crises Returning to Brazil, says Francisco Menezes. *Brasil Wire*, 16 July 2018. (also available at: <http://www.brasilwire.com/hunger-crisis-returning-to-brazil-says-francisco-menezes/>).
- FAO. 2007. *Right to Food: Lessons Learned in Brazil*. Rome, FAO.
- Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), art. 2 and 5. 2006. Brasília.
- Mendonça Leao, M. & Maluf, R.S. 2012. *Effective public policies and active citizenship: Brazils experience of building a Food and Nutrition Security System*. Brasília: ABRANDH, Oxfam.
- Oxfam. 2019. Brazil. In: *Oxfam International* [online]. Nairobi. <https://www.oxfam.org/en/countries/brazil>
- Rocha, C. 2016. Work in Progress: Addressing Food Insecurity in Brazil. In: Caraher, M. & Coveney, J., eds. *Food Poverty and Insecurity: International Food Inequalities*. p.105–115. New York, USA, Springer.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). 1999. *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*. Geneva.
- UNGA. 2014. *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Hilal Elver – Access to justice and the right to food: the way forward*. A/HRC/28/65. Geneva.
- Valente, F.L. & Beghin, N. 2006. *Realization of the human rights to adequate food and the Brazilian experience: Inputs for Replicability*. Rome, FAO.
- Vivero Pol, J.L. 2008. Politics, legislation and hunger. *Food Files*, Issue 2. Action Aid
- Wanderley, H. 2019. *El hambre vuelve a ensombrecer Brasil*. Agencia Publica in Eldiario.es, 18 Abril 2019. (also available at https://www.eldiario.es/internacional/hambre-vuelve-ensombrecer-Brasil_o_888911665.html)

A Importância das Frentes Parlamentares na Consecução do Fome Zero

Rodrigo Castañeda Sepúlveda, Carmela Marika Morgillo and Larissa Eugenia Domínguez Fuentes

Resumo

De acordo com a experiência da FAO, as alianças parlamentares são fóruns de diálogo político fundamentais para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), principalmente a meta de Fome Zero. Essas alianças têm uma posição privilegiada. Elas podem propor leis, formular políticas públicas, influenciar os orçamentos nacionais e estabelecer agendas políticas. Por isso, a FAO as considera parceiras chave. A formação da Frente Parlamentar contra a Fome na América Latina e Caribe (FPH-ALC) em 2009 marcou o início desse modelo de trabalho e estabeleceu os parâmetros para a formação de outras alianças parlamentares em outras regiões. Hoje, a FAO trabalha com mais de 40 alianças nacionais e regionais. O presente artigo analisa as diferentes experiências de trabalho com parlamentares em apoio à Agenda 2030, comentando as lições aprendidas e abordando os principais desafios.

Apresentação

A Agenda 2030 da ONU estabeleceu algumas metas audaciosas que acabaram por desafiar tanto a credibilidade do sistema internacional como a cada país que adotou os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em Nova Iorque em 2015. Dentre eles, o ODS 2 – Fome Zero – requer o esforço coletivo por parte da comunidade internacional, das nações, dos parlamentos, dos setores público e privado e de todas as organizações da sociedade civil para assegurar a alimentação de mais de 820 milhões de pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar (FAO, 2018a).

Faltam somente onze anos até o ano de 2030 e, portanto, mais esforços conjuntos são necessários. Alianças parlamentares podem desempenhar um papel central na consecução desse objetivo, através da inclusão de medidas e programas sociais nas

agendas legislativas a fim de eliminar a fome e a pobreza. Hoje, estamos presenciando novos fenômenos que afetam a produção de alimentos e a segurança alimentar. Isso inclui mudanças climáticas, conflitos armados, crises econômicas e outros fatores. Por outro lado, em décadas recentes, a utilização de novas tecnologias aumentou a produtividade agrícola, gerando alimento suficiente para atender às necessidades nutricionais do planeta inteiro. Muitas vezes há excesso. Mesmo assim, os cálculos indicam que um terço desse alimento acaba estragando ou é desperdiçado, na produção ou durante a distribuição ou consumo final (FAO, 2018b).

Esse cenário exalta a necessidade de fazer com que o sistema agroalimentar por inteiro trabalhe com um foco integrado, com base num marco institucional e legislativo dentro do qual a produção possa se desenvolver e se moldar (FAO, 2017a). A colaboração entre parlamentares e todos os interessados no sistema agroalimentar terá um impacto positivo na melhoria do sistema como um todo. Por exemplo, as organizações da sociedade civil são responsáveis pela produção de alimento saudável, estão mais próximos dos setores mais afetados e têm uma forte presença em áreas rurais (FAO, 2017b). Por outro lado, o setor privado desempenha um papel fundamental na transformação da agricultura, introduzindo novas tecnologias, alterando a cadeia produtiva e fazendo investimentos. O setor acadêmico e as instituições de pesquisa também podem produzir conhecimento para enfrentar novos desafios.

Atualmente, há um fenômeno novo afetando a ação contra a fome: o sobrepeso. O fenômeno afeta 900 milhões de adultos (acima de 18 anos), dos quais 650 milhões são obesos (FAO, 2018a). Isso tem um impacto direto sobre o aumento dos gastos em saúde pública em cada país. A FAO e os parlamentares começaram a debater diversos tipos de regras e regulamentos para que a informação que chega ao cliente sobre produtos alimentícios seja mais clara e transparente. A Lei de Rotulagem do Chile está repercutindo nos parlamentos de diversos países preocupados com essa questão (FAO, 2018c).

A FAO tem procurado criar alianças com parlamentos nacionais e regionais para unir esforços e promover a formação de frentes parlamentares em diversos países. Hoje, há mais de 40 frentes e alianças parlamentares ao redor do mundo, engajadas no combate à fome e à desnutrição como tema transversal no caminho para atingir a meta de um mundo sem fome até 2030.

O papel das frentes parlamentares: um modelo replicável

A consecução de Fome Zero e a erradicação da pobreza irá necessitar políticas e programas institucionais idealizadas para o longo prazo, sustentadas com os recursos necessários para assegurar seu ciclo completo de implementação. O compromisso das alianças parlamentares com a ação política é crucial.

Com o apoio de diversos doadores, particularmente a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), a FAO tem promovido alianças nacionais e frentes parlamentares regionais através de iniciativas multipartidárias, procurando unir os esforços e assim contribuir para a eliminação da fome e da pobreza (FAO, 2017c). As alianças parlamentares, entendidas em termos multipartidários, podem assegurar que esses desafios permaneçam como prioridade nas agendas políticas e dentro do escopo de responsabilidade do estado. As alianças desempenham um papel central para repensar como realizar e implementar políticas que orientem os programas nacionais na consecução dos ODS.

A primeira frente contra a fome da América Latina foi formada em 2009. Brasil e Guatemala lançaram a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome (IALCSH)⁴¹ durante a Cúpula Latino-Americana sobre a Fome Crônica, realizada na Guatemala em setembro de 2005. Dada a importância do tema, todos os países da região decidiram se unir e assumir o primeiro compromisso da região para erradicar a fome (FAO, 2017c).

A **Frente Parlamentar contra a Fome na América Latina e Caribe** surgiu em 2009, através do Projeto Regional de Apoio para a IALCSH, um projeto conjunto entre a FAO e a AECID (FAO, 2017c). A frente procurou estabelecer ligações com outros atores e fortalecer a cooperação com frentes e movimentos sociais já existentes como, por exemplo, a Frente Parlamentar para a Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil, estabelecida em 2007 (FAO, 2017c). A experiência pioneira do Brasil tornou-se referência na América Latina e Caribe durante esse período (FPH-ALC, 2014). As alianças FPH (frentes parlamentares contra a fome) são multipartidárias. Elas refletem um interesse comum entre parlamentares e a determinação de erradicar a fome, a desnutrição e a pobreza, superando alianças políticas contrárias. Atualmente, há 20 frentes nacionais, 3 frentes regionais e 4 frentes subnacionais somente na América Latina e no Caribe.

Os ODSs e a Agenda 2030 reconhecem especificamente o papel essencial dos parlamentares, oferecendo assim um marco de ação renovado para essas alianças. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as 169 Metas exigem ações revitalizadas e inovadoras por parte de todos os países para promover cooperação entre eles (UNGA, 2015). Fome Zero – o ODS 2 – visa acabar com todas as formas de fome e subnutrição até 2030, uma tarefa que aumenta ainda mais a relevância do trabalho das alianças FPH face aos desafios globais (UNGA, 2015).

As alianças parlamentares são um modelo dinâmico que depende do contexto de cada país ou região. Essa flexibilidade rendeu muitos aspectos positivos na procura

41 Para mais informações sobre essa Iniciativa, ver: <http://www.ialcsh.org/>

por soluções sustentáveis e eficientes para combater a fome. Assim, as frentes se tornaram experiências reproduzíveis. Iniciado na América Latina e Caribe, o modelo bem-sucedido agora está à disposição de outras regiões.

| <p>QUADRO 8.1</p> <p>Alianças parlamentares</p> | <p>Principais assuntos</p> |
|--|--|
| <p>África Subsaariana e Região do Oriente Médio e Norte da África Regional/subregional: Aliança Parlamentar Pan-Africana, Aliança Parlamentar da África Oriental, Rede Parlamentar ECOWAS e Rede Parlamentar para a Segurança Alimentar na África e no Mundo Árabe. Nacional: Benim, Congo, Djibuti, Madagáscar, Serra Leoa, Somália, Uganda.</p> | <p>Segurança alimentar e nutricional; Investimentos de Agricultura Responsável (RAI); Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Posse (VGGT); Gênero na agricultura.</p> |
| <p>América Latina e Caribe Regional/subregional: Parlatino, Parlandino, Parlasur. Nacional/Departamental: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, São Vicente e Granadinas, Uruguai, Buenos Aires, Cidade do México, La Paz, São Paulo.</p> | <p>Direito à alimentação; Segurança alimentar e soberania alimentar; Agricultura familiar; Merenda escolar; Rotulagem de alimentos.</p> |
| <p>Ásia Nacional: Japão, Filipinas.</p> | <p>Perda e desperdício de alimentos; Segurança alimentar e nutrição; Agricultura sustentável e mudanças climáticas.</p> |
| <p>Europa Regional: Parlamento Europeu Nacional: Itália, Espanha.</p> | <p>Direito a alimento; Nutrição; RAI; Agricultura familiar; Acesso à terra; Paz e segurança alimentar; Biodiversidade e perda de alimentos.</p> |

Atualmente há cerca de 35 frentes e alianças parlamentares nacionais e subnacionais e 8 regionais e sub-regionais.⁴²

Na África o **Parlamento Pan Africano (PAP)**, composto por 250 parlamentares, fundou a Aliança Parlamentar Pan-Africana para a Segurança Alimentar e

⁴² Desde 2005, Graziano da Silva comprometeu-se a apoiar a Iniciativa da América Latina e Caribe Livre da Fome, sendo a FAO o principal patrocinador (Setembro 2005). Durante seu período na FAO (primeiro como DGA, depois Diretor Geral a partir de 2012), ele convocou entidades políticas e acadêmicas para ajudar a tornar o compromisso parlamentar uma realidade, tanto na América Latina como no Caribe (onde a primeira frente foi formada em 2009) e na África (2016), Europa (2016) e Ásia (2017). Depois veio a organização da primeira Cúpula Parlamentar Mundial contra a Fome e a Desnutrição (2018).

Nutricional em 2016. Juntamente com a FAO, a aliança visa o fortalecimento das capacidades técnicas das instâncias legislativas em nível nacional e sub-regional (FAO, 2017d), incluindo o estabelecimento de diversas alianças nacionais. Em 2016, uma Aliança contra a Fome foi formada no **Parlamento Europeu**, visando manter o assunto da segurança alimentar na agenda política. O fortalecimento do elo entre a paz e a segurança alimentar⁴³ foi identificado como prioridade. Em nível nacional, frentes parlamentares foram formadas na Itália e na Espanha.

No continente asiático, em 2017, a Liga de Amizade Parlamentar da FAO foi formada no Japão a fim de permitir que diversas partes interessadas possam discutir e tomar ação em relação a assuntos de nutrição e alimentação. Outro país da região que conseguiu formar uma aliança nacional foram as Filipinas. Durante o ano de 2018, alianças sub-regionais foram formadas como a Aliança Parlamentar da África Oriental para a Segurança Alimentar e Nutricional (EAPA FSN), a Rede Parlamentar da ECOWAS para a Promoção da Igualdade de Gênero na Agricultura e Segurança Alimentar e a Rede Parlamentar para Segurança Alimentar na África e no Mundo Árabe. A tabela abaixo apresenta um resumo das alianças e frentes trabalhando em nível nacional com a FAO em diversas áreas. Em geral, as ações realizadas pela FAO juntamente com as frentes parlamentares podem ser resumidas assim (FAO, 2016):

- › Facilitar o **compartilhamento de informações** como boas práticas em marcos legais e políticas públicas;
- › Oferecer **capacitação** aos parlamentares sobre assuntos chave para a segurança alimentar e nutricional;
- › Oferecer **apoio** aos membros dos parlamentos sobre a revisão e/ou redação de legislação e políticas públicas
- › Oferecer **informações técnicas**, incluindo estatísticas, sobre assuntos relevantes para a segurança alimentar em apoio às medidas tomadas pelos respectivos parlamentos, e
- › Facilitar **articulações e trocas** entre parlamentares e parlamentos no mundo (p. ex., cooperação Sul-Sul e triangular).

Progresso e resultados

A experiência da FAO em trabalhar com frentes parlamentares tem demonstrado que a cooperação, o diálogo com outros setores e o compartilhamento de experiências podem promover avanços legislativos, principalmente para garantir o direito à alimentação. Nos últimos cinco anos, a FAO conseguiu estender esse modelo de trabalho parlamentar para países na África, Ásia, Europa, Oriente Próximo e Norte

⁴³ O foco da primeira reunião pública da Aliança Parlamentar Europeu contra a Fome, no dia 28 de setembro de 2016, foi “implementação dos ODSs 1 e 2 e o debate das principais causas da fome: a ligação entre a paz e a segurança alimentar”.

da África. Mesmo assim, há uma enorme variação entre os avanços alcançados. As frentes parlamentares da América Latina e Caribe já estão consolidadas, elaborando e fiscalizando leis e políticas chave para o sucesso do Fome Zero, tanto em seus parlamentos nacionais como na estruturação de leis modelo em nível regional. Nas outras regiões, em contraste, as iniciativas de aliança parlamentar ainda estão sendo construídas e ainda estão na fase de organização institucional. Embora incipientes, importantes contribuições foram feitas, com a inclusão de assuntos relacionados à segurança alimentar e nutricional nas agendas legislativas. Esse é o primeiro passo para a posterior redação de leis.

Na **América Latina e no Caribe**, o Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino), com apoio das FPHs e da FAO, redigiu e aprovou: a Lei-Quadro sobre o Direito à Alimentação e Segurança e Soberania Alimentar em 2012; a Lei-Quadro sobre Alimentação nas Escolas em 2013; a Lei Modelo de Agricultura Familiar em 2016; e a Lei Modelo da Pesca Artesanal em 2017. Os marcos legais regionais servem como referências para essas leis, para todos os países da região e do mundo. Embora esses marcos não sejam vinculantes para os países envolvidos, eles representam um endosso regional dos conceitos e princípios dos assuntos debatidos, e do desenvolvimento de políticas públicas sobre os assuntos em questão.

A Lei Modelo de Agricultura Familiar é considerada um grande avanço, em virtude da vital importância desse assunto para a América Latina e o Caribe. Essa iniciativa reconhece a agricultura familiar como a pedra angular da erradicação da fome. Refere-se à necessidade de haver políticas especiais, dedicadas a produtores familiares, que melhorem o acesso ao crédito, a assistência técnica, a utilização de cadastros únicos, o acesso a mercados e as compras públicas promovidas pelo Estado. Sob esse marco, o trabalho das FPH promoveu a aprovação de leis de agricultura familiar na Argentina, Brasil, Equador, Guatemala, Honduras,⁴⁴ Peru, México e Uruguai (FAO, 2017c).

As FPHs regionais e as 20 seções nacionais estão continuamente conduzindo processos de diálogo entre as diversas partes interessadas, promovendo a criação e discussão de novas ideias de políticas públicas. Esse esforço multisetorial por si só é de grande valia na luta contra a fome e a desnutrição no contexto da nova Agenda 2030.

No nível nacional, as frentes parlamentares conseguiram a aprovação de leis e avanços institucionais, para garantir o direito à alimentação. Assim, o Uruguai aprovou a Lei 19140 que trata de alimento saudável em instituições de ensino (2013).

⁴⁴ Nos casos de Guatemala e de Honduras, ainda não vigora legislação que trata da agricultura familiar, embora o assunto esteja em processo de debate em ambos países. Em seu lugar, outras leis foram aprovadas, que beneficiam a agricultura familiar, como as que garantem a alimentação escolar, que determinam que certas porcentagens sejam adquiridas de produtores familiares.

No Equador, com o apoio da frente, a Lei Fundamental de Terras Rurais e Ancestrais (2016) e a Regulamentação Oficial 134 sobre a Rotulagem de Alimentos Processados para o Consumo Humano (2015) também foram aprovados pelo Parlamento. No Estado Plurinacional da Bolívia, o processo de capacitação, conscientização e construção de alianças entre a frente parlamentar, o executivo e as organizações da sociedade civil resultou na redação e aprovação de uma lei garantindo o direito à alimentação para estudantes.⁴⁵

Na República Dominicana, o apoio da frente parlamentar foi decisivo na condução do processo de discussão e na conscientização das diversas partes envolvidas. Em 2016, foi promulgada a Lei 589-16, que trata da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito à Alimentação. O caso é considerado um modelo de integração, devido ao grau de articulação entre instituições governamentais, a sociedade e as agências da ONU. No caso do México, a emenda constitucional (2011) reconheceu o direito à alimentação⁴⁶ e em 2016 Honduras aprovou a nova Lei de Alimentação Escolar, proposta pela FPH hondurenha.

Com base na experiência bem-sucedida na sub-região da América Latina, a FAO está apoiando novas frentes no Caribe. Como resultado, FPHs foram formadas em São Vicente e Granadinas em 2015 e no Haiti em 2017. Em 2018, a FAO apoiou um projeto para estimular mais países do Caribe a estabelecerem frentes parlamentares e participar do debate e da troca de experiências.

Os esforços na África envolvem principalmente o fortalecimento da capacidade e a formação de alianças parlamentares. Um dos primeiros resultados foi o estabelecimento, em 2016, da Aliança Pan-Africana da Segurança Alimentar e Nutricional (PAPA-FSN) (FAO, 2016a). Através de um projeto de cooperação técnica conjunta entre a FAO e o Parlamento Pan-Africano,⁴⁷ a PAPA-FSN recebeu apoio para desenvolver a capacidade intersectorial visando o fortalecimento do papel dos parlamentares africanos para enfrentar os desafios da Agenda 2030. O mesmo se aplica à elaboração de uma lei modelo regional sobre a segurança alimentar e nutricional.

Além disso, o projeto conjunto promoveu a avaliação legal e política da segurança alimentar e nutricional em quatro países: Camarões, Madagáscar, Serra Leoa e Uganda. A cooperação entre os diversos atores contribuiu para a formação de alianças parlamentares nacionais em Serra Leoa e Uganda, enquanto Camarões encontra-se na fase de formação dessa aliança.

45 Lei 622 de Alimentação Escolar (2014).

46 Em emenda aos Artigos 4 e 27 da Constituição.

47 FAO TCP/RAF/3612 "Strengthening capacities of Parliamentarians in Africa for an enabling environment for food security".

Um bom exemplo dos avanços no continente africano nesta área é a Aliança Parlamentar Malgaxe de Segurança Alimentar e Nutricional (APMSAN), formada em fevereiro de 2017, sendo a primeira aliança parlamentar contra a fome e a desnutrição no continente africano. Desde então, a estratégia nacional foi desenvolvida para a APMSAN⁴⁸ com o objetivo de longo prazo de implementar o direito à alimentação adequada para todos em Madagáscar (APMSAN e FAO, 2017).⁴⁹

As iniciativas dessas alianças na África são bem-vindas. Os parlamentos e os governos têm valorizado esse tipo de iniciativa e têm dado seu apoio. Através do seu escritório regional para a África, a FAO implementou um programa de trabalho focado na formação de novas organizações parlamentares em nível local. Nesse contexto, alianças parlamentares foram formadas no Benim, Djibuti, na República Democrática do Congo e na Somália. Esse esforço ampliou-se ainda mais. Em 2017, parlamentares de seis países da África oriental (Djibuti, Quênia, Ruanda, Sudão do Sul, Uganda e a República Unida da Tanzânia) reuniram-se em Kigali sob o patrocínio da FAO para formar a Aliança Parlamentar Leste-Africana de Segurança Alimentar e Nutricional (EAPA FSN). Essa Aliança desenvolveu um modelo interessante para seu funcionamento, estabelecendo uma ligação próxima com o **Fórum de Universidades Regionais para a Capacitação na Agricultura (RUFORUM)**.⁵⁰ A meta é alinhar o trabalho da aliança com parceiros acadêmicos e de ancorar as políticas e a legislação em conteúdos baseados em evidências científicas.

No Oriente Médio e Norte da África, a FAO começou recentemente a trabalhar com o setor parlamentar. Uma série de atividades lideradas pelo Fórum Econômico Parlamentar Afro-Árabe, pela Associação de Senados, Shuras e Conselhos Equivalentes na África e no Mundo Árabe (ASSECAA) e pela FAO criaram as condições políticas para instituir a Rede Parlamentar para a Segurança Alimentar na África e no Mundo Árabe (ASSECAA, 2019). Essa iniciativa tornou-se oficial em janeiro de 2019. Aqui, foi refletido o ímpeto dos parlamentos regionais da América Latina e do Caribe e da Cúpula Parlamentar Mundial contra a Fome e a Desnutrição.⁵¹ A rede é composta por cerca de 50 parlamentares de países africanos e do mundo árabe que reafirmaram seu compromisso político de garantir o acesso

48 A estratégia foi adotada durante a sessão parlamentar em 12 de dezembro de 2017.

49 Existem quatro áreas prioritárias de ação: apoio à promoção de políticas e programas para melhorar a segurança alimentar e nutricional em Madagáscar; a identificação e implementação de medidas legislativas relacionadas à segurança alimentar e nutricional e o fortalecimento dos relatórios sobre essas ações em todos os níveis; o aumento da conscientização sobre a segurança alimentar e nutricional em todos os níveis; e o reestabelecimento da plataforma consultiva nacional da APMSAN, incluindo a Aliança Pan-Africana para a Segurança Alimentar e Nutricional, visando alavancar o trabalho em conjunto (APMSAN e FAO, 2017).

50 O fórum agrupa mais de 100 universidades em 37 países da África.

51 Informações detalhadas sobre a Iniciativa estão disponíveis em: <http://www.fao.org/about/meetings/global-parliamentary-summit/en/>

universal a alimentos suficientes e de qualidade. Os escritórios da FAO na região⁵² oferecem apoio ao trabalho realizado por essa rede de parlamentares, sendo reconhecida como um marco histórico e um avanço significativo nos esforços da região contra a insegurança alimentar e a fome. A formação dessa rede criou espaço para o diálogo, e oferece grande potencial para que os parlamentares possam, de forma coletiva, cumprir os compromissos de alcançar a Fome Zero na África e no mundo Árabe. Um dos temas específicos norteados o trabalho dessa aliança é a promoção de investimentos visando assegurar a produção farta e sustentável de alimento de boa qualidade, à luz de problemas como a escassez de água, enchentes, erosão do solo, desertificação e a propagação de doenças e epidemias devido às mudanças climáticas.

Na **Ásia e no Pacífico**, ainda não há uma aliança parlamentar regional. No entanto, a formação de frentes em nível nacional tem aumentado em anos recentes. Em 2017, a **Liga de Amizade Parlamentar no Japão da FAO** foi criada, focada na necessidade de rever as normas sobre a perda e desperdício de alimentos. Com o apoio da FAO, um projeto de lei sobre esse assunto foi apresentado para debate.⁵³ Parlamentares nas Filipinas e no Bangladesh também assumiram o desafio de criar alianças parlamentares visando propor legislação sobre esses assuntos no futuro.

A aliança parlamentar nas Filipinas foi lançada em 2017 como o Grupo Consultivo Legislativo da FAO – Filipinas (FLAG-PH). Seu principal objetivo é o de promover e harmonizar as medidas legislativas sobre segurança alimentar e nutricional. Também procura elaborar uma estratégia coerente e efetiva nessa área. A aliança tem sido bastante ativa desde seu início e atua como um fórum para o diálogo inclusivo entre os diversos setores.

Em abril de 2019, com o apoio da FAO, o parlamento de Bangladesh iniciou o processo de formação de uma aliança parlamentar nacional com um foco forte em assuntos de agricultura sustentável. A aliança parlamentar e a FAO compartilham o objetivo de transformar os setores agrícola e alimentar em sistemas de produção mais sustentáveis. O trabalho busca a adaptação adequada aos riscos das mudanças climáticas onde eventos climáticos extremos têm sido cada vez mais frequentes e intensos (FAO, 2014).

A Aliança do Parlamento Europeu “Luta contra a Fome” foi formada em 2016. Ela agrega mais de 30 Membros do Parlamento Europeu (MPEs) de diversas nacionalidades, agremiações políticas e comitês parlamentares. Através dessa aliança,

52 Através da iniciativa Desenvolver Resiliência para Fortalecer a Segurança Alimentar e Nutricional no Oriente Próximo e na África do Norte

53 O projeto de lei continua em fase de elaboração.

os MPEs realizam uma contribuição ativa para consolidar o compromisso político de agir contra a fome e a desnutrição no nível da UE e mundial. A aliança proporciona uma plataforma onde assuntos de interesse comum podem ser discutidos e onde podem propor políticas e programas conjuntos essenciais para construir um mundo onde haja Fome Zero. Algumas das linhas de atuação mais específicas incluem investimentos inteligentes e sustentáveis na agricultura e no desenvolvimento rural, nas florestas sustentáveis, na agricultura familiar, no acesso à terra, na paz e na segurança alimentar, na biodiversidade e no desperdício de alimentos.

CÚPULA Mundial Parlamentar contra a Fome e a Desnutrição (Madrid, 29 e 30 de outubro de 2018)⁵⁴

Cerca de 200 Parlamentares de 80 países participaram da Primeira Cúpula Parlamentar Global.

Foi co-organizada pela FAO juntamente com o Parlamento espanhol, a Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento (AECID) e a Frente Parlamentar da América Latina e do Caribe contra a Fome, com o apoio da Comissão Europeia e do IFAD.

Na cúpula, foram abordados três temas principais, analisados a partir da perspectiva da ação parlamentar: a prioridades no caminho para o Fome Zero, o desafio de nutrição saudável para todos, e ação efetiva para alcançar o ODS 2.

Foram dois dias de diálogo e troca de experiências sobre a elaboração de políticas, a aprovação de leis, a designação de recursos orçamentários e o estabelecimento de alianças, acordos e ações visando a consecução do ODS 2 até 2030.

A Declaração de Madrid foi adotada, reafirmando o compromisso político dos Parlamentares na consecução do Fome Zero e a luta contra a desnutrição através de quatro dimensões chave: políticas, programas e marcos legais; governança e articulação; processos decisórios baseados em evidências; e a implementação na ponta.

Em nível nacional, a Itália e a Espanha também formaram alianças parlamentares. Em 2017, a Câmara dos Deputados da Itália anunciou a formação da Aliança Parlamentar da FAO pela Segurança Alimentar. Inicialmente, a aliança era formada por quase 50 parlamentares de diversos partidos políticos que se propunham

⁵⁴ Para mais informações sobre a iniciativa, ver: <http://www.fao.org/about/meetings/global-parliamentary-summit/en/>

a contribuir para a meta do Fome Zero, alinhados com os compromissos da Carta de Milão.⁵⁵ A aliança foca particularmente na cooperação italiana e na elaboração de planos para países africanos, dando atenção especial à questão de gênero.⁵⁶ No tocante à Espanha, sua Aliança Parlamentar foi lançada em 2018, começando já com a participação de 169 parlamentares. Seu objetivo é avançar na ação conjunta contra a fome e a desnutrição, e de apoiar a implementação progressiva do direito à alimentação num contexto de sustentabilidade, em alinhamento com o ODS 2 da Agenda 2030.

Em função do amplo reconhecimento do papel das iniciativas parlamentares nas agendas sociais dos países envolvidos, e, principalmente, do forte interesse por fóruns para a troca de experiências entre parlamentares, a FAO, a AECID e o Senado da Espanha promoveram a 4ª Cúpula Mundial contra a Fome e a Desnutrição. Realizada em outubro de 2018 (FAO, 2018), a cúpula assumiu uma posição firme sobre sua responsabilidade, o papel dos parlamentares diante da nova situação mundial e a necessidade de reunir forças com outros membros do governo e da sociedade. Uma das realizações da cúpula foi a identificação e a troca de experiências políticas, leis e boas práticas consideradas fundamentais para a consecução da meta da Fome Zero, particularmente através da formação de uma rede de alianças parlamentares.

Lições aprendidas e desafios enfrentados

A experiência da FAO com alianças parlamentares demonstra que o trabalho dessas entidades é uma ferramenta chave para alcançar resultados sustentáveis para a erradicação da fome. Essa experiência tem destacado os diversos desafios e as lições aprendidas, a partir do trabalho com as FPHs.⁵⁷

É de se admitir que esse modelo de trabalho ainda está na sua infância no contexto de cooperação internacional, e sempre irá depender da situação do país e do ambiente político em que é implementado. Mas, em termos gerais, as maiores lições aprendidas e os desafios futuros são os seguintes:

1. **A necessidade de institucionalizar.** As FPHs são vulneráveis a mudanças. Isso significa que o status institucional é uma ferramenta chave para garantir a continuidade. A institucionalização de uma aliança parlamentar é a única forma de assegurar que a rede, com todos seus avanços e realizações, possa sobreviver a mudanças de governo. Com a institucionalização, é possível melhorar a articulação e posteriormente

55 Para mais informações sobre a iniciativa, ver: <http://carta.milano.it/it/>

56 Para mais informações sobre a iniciativa, ver: http://www.camera.it/leg17/1132?shadow_primapagina=7540

57 Essa reflexão surgiu do trabalho já realizado e relatado na seguinte publicação: *Parliamentary fronts against hunger, and legislative initiatives for the right to adequate food and nutrition* (FAO, 2017d).

os planos de ação das alianças. O *status* institucional também permite a criação de sistemas de relatoria e monitoramento, **mantendo a segurança alimentar e nutricional como prioridade nas agendas políticas.**

O resultado é um compromisso que transcende os interesses políticos. As frentes e alianças parlamentares determinaram as metas da Agenda 2030 como seu principal marco de ação. Isso permite que possam assegurar a continuidade de seus processos e iniciativas.

- 2. Um fórum para a troca de conhecimento e experiências em nível internacional.** Poderia ser categorizado como pertencente aos modelos de cooperação triangulares. Conforme dito acima, o trabalho da América Latina e do Caribe tornou-se referência para outras regiões. Embora o trabalho com parlamentares seja relativamente novo e por não haver normas, a troca de conhecimento levou ao reconhecimento das FPHs e das formas da sua formação, no mundo todo. Isso só foi possível através da criação de fóruns de debate que são cruciais para a troca de conhecimento, não somente entre parlamentares como também entre outros grupos interessados. Foi criado um ambiente que possibilitou o aprendizado tanto dos sucessos como dos fracassos. Esse diálogo e cooperação com a sociedade como um todo facilitou a contribuição local e assegurou o apoio e a validação, na forma de projetos de lei.
- 3. O círculo virtuoso entre a academia e as frentes parlamentares.** Ação contra a fome é proximamente ligada a outros fenômenos emergentes, como mudanças climáticas, acesso à informação, crescimento populacional etc. Todos esses assuntos exigem reflexão e constante atualização (FAO, 2018a). A capacitação técnica das alianças parlamentares e o suprimento de equipamento técnico é de suma importância, juntamente com os conhecimentos novos oriundos da pesquisa. A experiência tem demonstrado que a ação é muito mais efetiva quando os parlamentares e a ciência trabalham juntos. Uma mensagem só dos parlamentares não tem a autoridade o suficiente, e cientistas trabalhando juntos numa faculdade não tem o poder de mudar as leis. Assim, o trabalho conjunto entre os parlamentares e o mundo da ciência irá gerar uma mensagem que será bem recebida pela sociedade, conferindo assim legitimidade para legislar nesse sentido.
- 4. A necessidade de financiamento contínuo dos processos.** Recursos financeiros são a chave para garantir a consolidação, efetividade e sustentabilidade do trabalho das FPHs. O lançamento e consolidação de iniciativas como essas leva um bom tempo, e o processo requer fundos para garantir sua continuação, conforme mostram os resultados das frentes parlamentares da América Latina e Caribe. A forma de trabalhar dos parlamentos nacionais exige uma instituição externa e financiamento suficiente para iniciar o processo.

5. **Iniciativa globais de longo prazo.** Conforme discutido detalhadamente no presente documento, o papel dos parlamentares é essencial para garantir a sustentabilidade das políticas públicas. Um desafio importante é promover a participação dessas frentes e alianças em iniciativas globais e em fóruns internacionais de discussão, fornecendo assim formas para avançar com acordos-quadro de leis e normas que, por sua vez, facilitem os avanços em nível nacional. Uma das iniciativas globais para a qual o trabalho das frentes parlamentares é essencial é a Década da Agricultura Familiar da ONU 2019-2028 (UNDAF).

Esses desafios e as lições aprendidas são um primeiro passo no caminho para entender e fazer uso genuíno do potencial das frentes parlamentares na ação contra a fome. Para realizar isso, é necessário realizar mudanças profundas nos marcos normativos e jurídicos. Também é necessário reconhecer que o combate à fome é uma questão de política pública e não uma questão individual. Somente assim poderá ser assegurado o reconhecimento da segurança alimentar e nutricional para a população como sendo obrigação do governo. É aqui que o trabalho das frentes e alianças parlamentares se torna crucial.

Referências

- Associação de Senados, Shuras e Conselhos Equivalentes na África e no Mundo Árabe. 2019. [online]. <https://www.assecaa.org/index.php/en/>
- FAO. 2013. *Strategy for partnerships with civil society organizations*. Roma. (também disponível em <http://www.fao.org/3/a-i3443e.pdf>)
- FAO. 2014. *Bangladesh Country Programming Framework Towards sustainable agriculture and improved food and nutrition security, 2014–2018*. Dhaka. (também disponível em www.fao.org/3/a-i4236e.pdf)
- FAO. 2016a. *Ending hunger and malnutrition – FAO collaboration with parliamentarians on food and nutritional security*. Roma. (também disponível em www.fao.org/3/a-i6089e.pdf)
- FAO. 2016b. *FAO and the Pan-African Parliament launch the Pan African Parliamentary Alliance for Food and nutrition security to Shore Up Food and nutrition security in Africa*. In: *Alianças parlamentares*. [online]. Roma. <http://www.fao.org/partnerships/parliamentary-alianças/news/news-article/en/c/446762/>
- FAO. 2017a. *Trabajo Estratégico de la FAO para sistemas alimentarios inclusivos y eficientes*. Roma. (também disponível em www.fao.org/3/a-i6627s.pdf)
- FAO. 2017b. *Final Evaluation of the Global Programme to Support the Implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests 2012–2016*. Roma. (também disponível em www.fao.org/3/BD722/bd722.pdf)

- FAO. 2017c. *Frentes Parlamentarios contra el Hambre e iniciativas legislativas para el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas. La experiencia de América Latina y el Caribe 2009–2016*. Roma. (também disponível em www.fao.org/3/a-i7872s.pdf)
- FAO. 2017d. *Frentes parlamentares against hunger, and legislative initiatives for the right to adequate food and nutrition*. Roma. (também disponível em <http://www.fao.org/3/a-i7872e.pdf>)
- FAO. 2018a. *The Global Parliamentary Summit against Hunger and Malnutrition*. [online]. Madrid. <http://www.fao.org/about/meetings/global-parliamentary-summit/en/>
- FAO. 2018b. *Key facts on food loss and waste you should know*. In: *SAVE FOOD: Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction* [online]. Roma. <http://www.fao.org/save-food/resources/keyfindings/en/>
- FAO. 2018c. *La ley chilena de etiquetado de alimentos – Conferencia celebrada en la Sede de la FAO sobre el papel de los frentes parlamentarios en la mejora de la nutrición en el mundo*. *FAO Dialogues*. Rome. (disponível também em www.fao.org/3/CA1962B/ca1962b.pdf)
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO. 2018. *The State of food and nutrition security in the World: Building climate resilience for food and nutrition security*. Roma. FAO. (também disponível em www.fao.org/3/i9553en/i9553en.pdf)
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO. 2019. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: Safeguarding against economic slowdowns and downturns*. Rome. (também disponível em <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>).
- Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional. 2014. In: *Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe*. [online]. Santiago. <http://parlamentarioscontraelhambre.org/frentes/nacionales/brasil/>
- Ruforum. 2019. *Report of the 1st annual General Meeting and launch of the Eastern Africa Parliamentary alliance for Food and nutrition security EAPA-FSN*. Arusha.
- UNGA. 2015. *Transforming our world: the Agenda 2030 for Sustainable Development*. In: *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Knowledge Platform*. [online]. New York. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

CAPÍTULO 9

Agricultura Familiar na Agenda Global e a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar

Guilherme Brady and Francesco Pierri¹

O presente artigo destaca o papel central que agricultores familiares e suas organizações podem desempenhar na transição para sistemas alimentares mais sustentáveis e para o desenvolvimento rural, contribuindo para a consecução das metas ambiciosas da Agenda 2030. É apresentada também uma visão geral de alguns dos marcos que aumentaram o reconhecimento da comunidade internacional sobre a agricultura familiar, estabelecendo as condições para a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar (UNDAFF), aprovada pela Assembleia Geral da ONU².

Apresentação

A categoria “agricultores familiares” inclui camponeses, povo indígenas, agricultores de regiões montanhosas, pastores e muitos outros grupos, representando todas as regiões e biomas do mundo. Em função dessa enorme diversidade, não há uma única definição para a agricultura familiar, embora possa ser reconhecida em termos gerais como uma forma de produção em áreas agrícolas, florestas, montanhas, pastos ou em tanques de aquicultura realizada por uma família e que normalmente depende do capital familiar e do trabalho familiar de homens e mulheres. A família e a propriedade rural estão ligadas, evoluem juntas e combinam funções econômicas, ambientais, reprodutivas, sociais e culturais (Garner e O Campos, 2014).

Existem múltiplas definições na literatura e em nível de país. Diversos países estabeleceram critérios e parâmetros para identificar agricultores familiares, visando desenvolver e implementar políticas que abordem especificamente os

1 The authors would like to acknowledge significant contributions provided by Anna Korzenszky (FAO) and Sara Hassan (FAO).

2 Resolução da ONU adotada pela Assembleia Geral (A/RES/72/239).

desafios, entraves e capacidade de desenvolvimento dessas pessoas. O tamanho das propriedades varia dependendo do ecossistema agrícola e do sistema de produção. Alguns dos critérios e parâmetros mais comuns são:

- › Gestão da produção agrícola pela família ou um membro da família;
- › Tamanho da propriedade, com variações que dependem do ecossistema agrícola e do sistema de produção;
- › Local de residência da família;
- › Proporção de trabalho familiar na força de trabalho total;
- › Proporção de renda agrícola na renda total;
- › Capitalização familiar (valor de capital das posses do produtor ou da propriedade familiar – terra, maquinaria, estoque de insumos e de produção, etc.).

É importante considerar a vasta diversidade que existe dentro do conceito de agricultura familiar, por exemplo, em termos de tamanho de propriedade, setores produtivos, base patrimonial, acesso a infraestrutura e serviços, proximidade e acesso aos mercados, grau de comercialização, tipos de mercado em que estão engajados e o grau de especialização das atividades agrícolas no contexto doméstico. Todos esses fatores influenciam os tipos de estratégia e as abordagens adotadas pelos agricultores familiares e seus resultados econômicos, sociais e ambientais.

Tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, a agricultura familiar é a forma predominante de produção alimentar e agrícola: mais de 90% de todas as propriedades rurais (600 milhões de propriedades) são operadas por famílias e dependem principalmente da mão de obra familiar, produzindo mais de 80% do alimento mundial em termos de valor (FAO e FIDA, 2019a).

De forma paradoxal, quase 80% das pessoas pobres e em situação de insegurança alimentar residem em áreas rurais, a maioria dependendo da produção agrícola para sua subsistência. A maior parte das pessoas pobres em áreas rurais dependem da agricultura e da aquicultura para obter seu alimento e renda, mas enfrentam muitos entraves externos de natureza econômica e política para acessar recursos naturais e de produção, oportunidades e mercados. Em termos mundiais, propriedades menores, de 1 hectare representam 70% de todas as propriedades, mas controlam só 7% de toda a terra agrícola. Propriedades pouco maiores, de 1-2 hectares, representam 14% de todas as propriedades e controlam 4% da terra, enquanto propriedades na faixa de 2-5 hectares representam 10% de todas as propriedades e controlam 6% da terra.

A concentração de terras e a competição entre seus diversos usos, movidas por interesses corporativos e políticas de viés urbano ou voltadas para a exportação, afetam

os meios de subsistência dos produtores familiares e contribuem para a persistência das desigualdades sociais, não somente em sociedades que têm estruturas agrárias duais clássicas, como na América Latina (onde muitas propriedades pequenas coexistem com um número menor de grandes fazendas), mas também em nível global. Isso, aliado ao contínuo crescimento populacional e estresse ecológico, principalmente na África subsaariana, está provocando um declínio no tamanho das propriedades e na sua rentabilidade e, conseqüentemente, diversos fluxos migratórios.

A agricultura familiar ao redor do mundo também é afetada por desafios no nível doméstico, como o envelhecimento das famílias, o trabalho pesado das atividades agrícolas associado ao pouco uso de tecnologias e ao peso dos valores patriarcais sobre as aspirações das gerações mais jovens, principalmente meninas.

Desta forma, há uma concordância geral de que o fracasso da Revolução Verde e dos sistemas alimentares dominantes em lidar com os imperativos da geração de empregos, da produção de alimento seguro e nutritivo e da proteção da biodiversidade exige uma mudança profunda na maneira em que o alimento é produzido, processado e comercializado.

A agricultura familiar permanece no centro dos diversos caminhos que podem ser seguidos para a construção de novos sistemas agroalimentares, que tenham um maior potencial de se adaptar e promover a transição para sistemas alimentares sustentáveis, em lugar de outros modelos agrícolas. Mas, para que isso aconteça, os agricultores familiares precisam um ambiente institucional que lhes fortaleça de forma que entraves internos e externos possam ser superados. Nesse sentido, políticas públicas, ação coletiva e abordagens territoriais seriam os alicerces que irão impulsionar essa transformação. Apesar do crescente consenso sobre as contribuições da agricultura familiar, a existência de uma agenda específica para a agricultura familiar em níveis global e nacional é relativamente nova.

Construindo a agenda nacional para a agricultura familiar:

Desde o início dos anos 90, organizações nacionais de produtores rurais de diversas regiões, compostos principalmente de agricultores familiares, começaram a trocar experiências e a coordenar os seus posicionamentos em organizações guarda-chuva regionais e plataformas internacionais. As principais organizações de produtores familiares regionais e internacionais estabelecidas durante esse período foram:

- › A Via Campesina, fundada em 1993;
- › Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM), fundada em 1994;
- › Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), fundada em 2000; e

- › Asian Farmers Association for Sustainable Rural Development (AFA), fundada em 2002.

Uma das principais forças desse processo foi o esforço de trazer certas perspectivas e posicionamentos à atenção dos governos nacionais, para poder construir políticas públicas centradas na agricultura familiar. Mas um objetivo chave foi também promover a troca de conhecimento entre produtores para alavancar suas capacidades, tanto organizacionais como entre os próprios membros.

Uma das primeiras vezes que a agricultura familiar apareceu na agenda internacional foi nos anos 90. Diversas rodadas de negociação comercial internacionais e bilaterais ocorreram durante essa década, até o início dos anos 2000. Nesse período, a maioria dos esforços de *advocacy* das organizações de produtores focou naquilo que consideravam ser os efeitos adversos dos acordos comerciais: as reduções de tarifas, afetando os preços dos produtos agrícolas e seu meio de subsistência; e a concorrência de novos atores, beneficiados pelas vantagens comparativas nos mercados nacionais.

As organizações de produtores familiares, com o apoio de outros grupos da sociedade civil, principalmente organizações não-governamentais internacionais, também dedicaram esforços a entender e formular posicionamentos sobre as chamadas “novas questões” (investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais), considerando as possíveis implicações para as políticas e programas públicos nacionais existentes.

Em 2008, as negociações sobre comércio global estavam estagnadas, tendo naufragado devido aos desentendimentos sobre subsídios agrícolas e propriedade intelectual, enquanto alguns governos entraram em acordos de livre comércio bilaterais e regionais para promover seus interesses comerciais e de investimento (McBride, 2018).

Durante esse período, os esforços de *advocacy* das organizações de produtores familiares começaram a ressoar dentro dos governos. Não foi um processo linear, pois dependia dos diferentes interesses nacionais, mas as organizações de produtores familiares e diversos governos começaram a procurar respostas, tanto para reconciliar o acesso a mercados e a liberalização agrícola com o desejo de proteger agricultores familiares, como também avaliar as condições nas quais a agricultura de exportação pudesse gerar empregos e trazer prosperidade para as populações rurais menos favorecidas. Naquele momento, o nexo intersetorial entre a agricultura familiar e outras áreas de políticas ainda não se encontrava plenamente estabelecido e as contribuições multidimensionais dos agricultores familiares para os sistemas alimentares sustentáveis, muitas vezes, não eram reconhecidas além

do seu papel de mero produtor agrícola. Entretanto, a maior visibilidade da agricultura familiar nas negociações comerciais globais criou maior espaço para o diálogo e a colaboração entre organizações de produtores familiares e governos para poder desenvolver políticas de segurança alimentar e nutricional em nível nacional.

Quase ao mesmo tempo, durante a Cúpula Mundial do Alimento, em 1996, os Membros da FAO reiteraram o direito universal ao alimento seguro e nutritivo, consistente com o direito à alimentação adequada e o direito fundamental de todos estarem livre da fome. Essa declaração foi essencial para lançar o trabalho sobre o direito ao alimento e a noção de segurança alimentar que foi iniciada alguns anos depois, durante a Cúpula Mundial da Alimentação, em 2002. A participação das organizações da sociedade civil – principalmente das organizações de produtores familiares – articulando posicionamentos sob o Comitê Internacional de Soberania Alimentar (IPC),³ – mostrou ser de muita valia para o processo, com o reconhecimento por parte dos Membros, que as informações técnicas e as perspectivas trazidas pelos representantes do povo rural melhorou sobremaneira a qualidade do trabalho sobre o direito ao alimento. A importância do direito ao alimento no combate à fome foi reconhecida quando da adoção unânime do *Right to Food Guidelines* pelo Conselho da FAO, em novembro de 2004 (FAO, 2014).

Durante os anos 2000, um número significativo de países começou a dar mais ênfase ao desenvolvimento de estratégias nacionais de segurança alimentar e nutricional. Países de diversas regiões, apoiados nos marcos legais e inspirados pelas Diretrizes para o Direito à Alimentação, criaram instituições, políticas e programas voltados para a segurança alimentar e nutricional. Programas de transferência condicionada de renda para a população mais pobre, o apoio à agricultura familiar, melhorias no mercado de trabalho, e os programas de alimentação escolar são alguns dos exemplos das políticas e programas adotados em diversos países como parte das estratégias de segurança alimentar e nutricional, produzindo um conjunto mais rico de políticas de intervenção em comparação com a abordagem tradicional da Revolução Verde orientada à produção.

A contribuição da agricultura familiar em diversas áreas de políticas passou a receber cada vez mais reconhecimento nas agendas nacionais de segurança alimentar e nutricional. Alguns países começaram a reconhecer a agricultura familiar em seus marcos legais, definindo critérios e coletando dados para direcionar as políticas

3 O Comitê de Planejamento para a Soberania Alimentar (IPC) é uma plataforma global autônoma e auto organizada composta de pequenos produtores de alimentos, organizações de trabalho rural e movimentos sociais de base / comunidade para avançar a agenda de soberania alimentar a nível global e regional. Mais de 6000 organizações e 300 milhões de produtores de alimentos em pequena escala se auto organizam através do IPC. <https://www.foodsovereignty.org/about-us/>

públicas em prol dos agricultores familiares (MERCOSUR, 2007). As políticas especificamente elaboradas basearam-se em políticas e programas agrícolas existentes, estabelecendo condições especiais de acesso para agricultores familiares, mas também maximizando as contribuições da agricultura familiar para outras áreas de políticas. Alguns exemplos incluem pagamentos por serviços de ecossistema a assentados da reforma agrária, a fim de proteger a biodiversidade; a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares nos programas de alimentação escolar, hospitais públicos e assistência social; e a priorização dos agricultores familiares em certos tipos de compras governamentais. Essas experiências foram desenvolvidas, paralelamente, em outros países, como parte de distintas estratégias nacionais, mas ainda não consolidadas na agenda internacional.

Com o advento da crise financeira mundial de 2007/2008, que acarretou na pior crise de alimentos desde 1974, o mundo presenciou uma escalada nas tensões sociais em vários países, em resposta ao forte aumento nos preços de alimentos básicos. Preços mais altos das *commodities* no mercado global (principalmente trigo, arroz, soja e milho) provocaram um aumento sem precedentes no número de pessoas com fome. A crise de alimentos colocou o combate à fome na agenda internacional (Golay, 2010) e deu destaque ao papel dos agricultores familiares nas estratégias alimentares e nutricionais nacionais na busca por novas soluções.

O Sistema da ONU foi instado a oferecer respostas. Uma dessas respostas foi a reforma do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CFS) de 2009,⁴ que enfatizou a necessidade de promover a convergência e a articulação das políticas de segurança alimentar e nutricional, como também de apoiar os planos regionais e nacionais para eliminar a fome, com base na abordagem do direito à alimentação.

4 “Em 2009, sob a pressão da crise dos preços dos alimentos de 2007/2008, o CFS passou por uma profunda reforma e tornou-se a principal plataforma de inclusão para a participação exclusiva da sociedade civil. O Comitê se reporta à Assembleia Geral da ONU através do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e à Conferência da FAO. A reforma identificou os seguintes 6 objetivos para o CFS: Aumentar a coordenação em nível global para fortalecer as ações entre os governos, as organizações/agências regionais, organizações da sociedade civil, o setor privado e outras partes interessadas; Promover a convergência e coordenação de políticas através do desenvolvimento de estratégias internacionais e normas voluntárias sobre políticas de segurança alimentar e nutricional, com base nas lições aprendidas a partir das experiências locais e das contribuições nacionais e regionais; Fornecer apoio e orientações para os planos regionais e nacionais de combate à fome, através da aplicação de abordagens alimentares adequadas baseadas nos princípios de participação, transparência e responsabilidade; Assegurar a coordenação nos níveis nacional e regional através da construção e do fortalecimento de mecanismos e redes nacionais e regionais que tratam de assuntos relacionados com a segurança alimentar e nutricional; Assegurar a responsabilização e compartilhar as melhores práticas através do desenvolvimento de mecanismos de monitoramento inovadores e indicadores comuns para ajudar os países a monitorar e relatar quantitativamente o progresso obtido no combate à fome; Desenvolver um marco estratégico global para a segurança alimentar e nutricional para melhorar a coordenação e orientar ações sincronizadas para um grupo amplo de interessados” (<http://www.csm4cfs.org/the-cfs/>).

A guinada da agricultura familiar em relação à agenda global veio em 2014. Liderado pela FAO, o ano de 2014 foi designado o Ano Internacional da Agricultura Familiar pela ONU (IYFF). Assim, as Nações Unidas recolocaram a agricultura familiar no centro das políticas agrícolas, ambientais e sociais das agendas nacionais, e provocaram um deslocamento para uma agenda de desenvolvimento mais equilibrado e igualitário (Graziano da Silva, 2014). O IYFF alimentou um processo robusto de diálogo político entre os 197 países membros da FAO, com a participação de todos os atores não públicos relevantes. Esse processo resultou na formulação de políticas, programas, atividades e arranjos institucionais regionais e nacionais em apoio à agricultura familiar.⁵ Plataformas multi-ator, incluindo cerca de 50 Comitês Nacionais de Agricultura Familiar (NCFE), foram criadas para o diálogo político, promovendo um compromisso político forte a favor da agricultura familiar.⁶

Sistemas Alimentares Saudáveis e Sustentáveis e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs)

Fica cada vez mais evidente que os desafios multifacetados e complexos que afetam os sistemas alimentares requerem ação imediata se queremos alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), particularmente o ODS 1, eliminar a pobreza, e o ODS 2, alcançar a Fome Zero.

Até 2050, o crescimento populacional e as mudanças nas dietas irão aumentar as necessidades alimentares em até 60%, e a produção e a sustentabilidade agrícola, já sob pressão, irão enfrentar o desafio de atender essas necessidades. Ao mesmo tempo, a fome continua aumentando e a obesidade e as doenças relacionadas à dieta são cada vez mais frequentes.

Outros desafios urgentes incluem as mudanças climáticas e os perigos causados pelo clima, que são cada vez mais percebidos como motivadores dos fluxos migratórios cada vez maiores; do esgotamento da base de recursos naturais; dos altos índices de perda e desperdício de alimentos; de emissões de gases estufa; e da degradação ambiental.

Esse cenário exige uma transição urgente para um novo paradigma de sistemas alimentares e desenvolvimento rural – focado na sustentabilidade ambiental,

5 Alguns dos principais exemplos incluem a política reformada de sementes da Gâmbia (criação de um Conselho de Sementes, no qual as Organizações da Sociedade Civil têm 3 cadeiras); e o Decreto 1030/2014 na Argentina (criação da Secretaria de Estado para a Agricultura Familiar).

6 Entre outros: a 6ª Cúpula de Berlim de Ministros de Agricultura (Alemanha, 18 de janeiro de 2014); a declaração assinada no Fórum Global sobre Alimento e Agricultura (GFFA) por 65 ministros em apoio à agricultura familiar; a Declaração dos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) (Havana, Cuba, 28–29 de janeiro de 2014); a Conferência Ministerial para o IYFF na Ásia e o Pacífico (Chennai, Índia, 7 de agosto de 2014); a Declaração da Agricultura Familiar adotada pelo Parlamento Latino-americano (26 de agosto de 2014).

social e econômica – para assegurar segurança alimentar e nutricional universal, preservar o meio ambiente, gerar empregos e melhorar o sustento das populações rurais (FAO, 2017).

Não há dúvida que mudanças significativas também estão ocorrendo no lado da produção dos sistemas alimentares. Novas tecnologias e inovações já estão mudando como os alimentos são produzidos e consumidos. Essas transformações contribuíram para aumentar a produtividade agrícola e para aumentar a oferta de alimento de baixo custo, como também para o aumento da comercialização e rentabilidade da produção agrícola. Entretanto, não trouxeram as melhorias esperadas para a segurança alimentar global. De fato, a fome mundial está aumentando, assim como as diversas formas de desnutrição (FAO, FIDA, UNICEF, PMA e OMS, 2018)⁷, e questões ambientais continuam a ser um grande problema (FAO e FIDA, 2019a).

Além do mais, o processo de transformação estrutural que está em andamento (FAO, 2017) em muitos países em desenvolvimento está desafiando velhos paradigmas de crescimento sustentável e de absorção de mão de obra rural. A narrativa tem sido de que, à medida que a parcela da agricultura no Produto Interno Bruto (PIB) cai e a produtividade agrícola aumenta, o crescimento não-agrícola irá absorver o excedente de mão de obra rural com remuneração maior, enquanto a urbanização irá oferecer serviços e oportunidades (Barrett *et al*, 2015). Isso não ocorre em muitos países do Sul no mundo, onde não há crescimento na oferta de empregos e onde há uma maior proporção de empregos informais, de baixa produtividade e baixa remuneração (Byerlee, De Janvry e Sadoulet, 2010).⁸

Conforme mostrado, a transformação estrutural não significa a redução automática da pobreza e a segurança alimentar: para alcançar esse objetivo, diversos atores e, principalmente, o setor público, devem assumir seus papéis nessa transformação fazendo com que ela seja inclusiva, permitindo assim que os menos favorecidos saiam da pobreza sem serem obrigados a migrar para as cidades.

A necessidade de um espaço mais amplo de políticas para o desenvolvimento rural e a redução da pobreza no campo é amplamente reconhecida. Análises comparativas e nacionais mostram que, face às diversas transições demográficas e dotações de recursos, as estratégias governamentais em países em desenvolvimento têm sido cruciais para lançar – ou minar – os processos de transformação estrutural e para definir ritmo, magnitude e abrangência da redução da pobreza, uma vez implementadas.

7 O número estimado de pessoas com fome no mundo tem aumentado nos últimos três anos, retornando aos níveis de há quase uma década. O número absoluto de pessoas desnutridas, ou seja, que estão sujeitas à privação crônica de alimentação, aumentou para quase 820 milhões em 2017.

8 Ver também FAO, 2017, p. 8.

Um aspecto relevante tem a ver com o peso relativo das diversas políticas e do investimento na redução sustentável da pobreza rural durante períodos longos. Diversos estudos salientam a relação entre os gastos governamentais na infraestrutura rural, na pesquisa e desenvolvimento e na educação, devido a sua eficácia na promoção da renda agrícola e não-agrícola, com o crescimento como em países da Ásia. Outros estudos destacam o papel dos subsídios agrícolas e de medidas de proteção social para a população rural menos favorecida na promoção da renda agrícola e na criação de meios para enfrentar adversidades sociais e ambientais associadas à volatilidade de preços e às mudanças climáticas (Fan, Shenggen e Brzeska, 2007).

Em geral, a complexidade dos fatores interligados de estresse e os promotores de mudança exigem ir além de medidas isoladas focadas exclusivamente no lado da produção, ou somente nas implicações sociais das transformações em andamento. Estratégias integradas e políticas e ações interconectadas que lidam com os desafios ambientais, sociais e econômicos da nossa sociedade ao mesmo tempo são centrais para a transformação dos sistemas alimentares de forma inclusiva e que de fato contribuam para alcançar os ODSs.

Os sete pilares de fortalecimento mútuo de trabalho do Plano de Ação Global para a Agricultura Familiar

- 1 Desenvolver um ambiente de políticas que seja propício para o fortalecimento da agricultura familiar
- 2 Apoiar a juventude para assegurar a sustentabilidade geracional da agricultura familiar
- 3 Promover a igualdade de gênero na agricultura familiar e a liderança da mulher no campo
- 4 Fortalecer as organizações dos produtores familiares e de suas capacidades de gerar conhecimento, representar os produtores e de prover serviços inclusivos no contínuo urbano-rural.
- 5 Aprimorar a inclusão socioeconômica, a resiliência e o bem-estar dos produtores familiares, e das famílias e comunidades rurais
- 6 Promover a sustentabilidade da agricultura familiar em sistemas alimentares que sejam resilientes ao clima
- 7 Fortalecer a multidimensionalidade da agricultura familiar para promover inovações sociais em favor do desenvolvimento territorial e sistemas alimentares que protejam a biodiversidade, o meio ambiente e a cultura

Fonte: <http://www.fao.org/family-farming-decade/en/>

A Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar 2019–2028: o caminho

A UNDFE oferece uma oportunidade extraordinária e oportuna: juntamente com os ODSs, o Plano de Ação Global da UNDFE (FAO e FIDA, 2019b) estabelece um marco para a transição para sistemas alimentares mais sustentáveis, saudáveis e inclusivos, sem perder o foco nos agricultores familiares. O UNDFE reconhece e incorpora os conhecimentos e as experiências localmente específicos, porém globalmente relevantes, dos agricultores familiares. Além disso, oferece a oportunidade de aproveitar os diversos serviços que os agricultores familiares provêm a suas comunidades e para a sociedade em geral.

A Década conclama os países a revisarem seus marcos legais nacionais e a desenvolver políticas públicas e estratégias de investimento para melhor atender as necessidades dos agricultores familiares e aproveitar seu pleno potencial. As ações devem ser contextualizadas frente às características geográficas e socioeconômicas dos agricultores familiares e devem se valer de recursos e capacidades disponíveis localmente. Para apoiar esse processo, o Plano de Ação Global descreve um amplo conjunto de intervenções para abordar simultaneamente todas as dimensões da sustentabilidade – crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. Os sete pilares mutuamente sustentáveis de trabalho, identificados como os elementos constitutivos do UNDFE são, nesse sentido, plenamente consistentes com o espírito e os princípios norteadores do marco dos ODSs: a chave do sucesso é uma proposta que aborda, de forma holística, a agricultura familiar, a fim de transformar os sistemas alimentares em sistemas saudáveis e sustentáveis.

O trabalho com agricultores familiares, considerando sua natureza multidimensional, pode produzir resultados significativos em relação aos ODSs, simultaneamente. Ao mesmo tempo, intervenções que almejam ODSs específicos podem significativamente melhorar a vida dos agricultores familiares (em bolsões de pobreza; acesso a serviços básicos ou recursos de produção, etc.). Ao reforçar a “abordagem do nexo” dos ODSs, o Plano de Ação Global oferece apoio aos países para que desenvolvam planos abrangentes, incluindo ações especificamente elaboradas e focadas.

Assim, o Plano de Ação Global estabelece a meta de 100 Planos de Ação Nacionais, elaborados até 2024. Embora seja uma meta ambiciosa, ela pode sim ser alcançada, em função do amplo apoio recebido dos Estados Membros na Assembleia Geral da ONU durante a adoção da Resolução da UNDFE, assim como os 104 países que copatrocinam a campanha do Ano Internacional da Agricultura Familiar “IYFF+10”.

A fome e a desnutrição podem ser erradicadas do nosso mundo durante nossa geração, mas isso só será possível com o apoio de nossos mais importantes aliados – os

homens e as mulheres do campo, o pessoal da pesca, do pastoreio, dos jovens e dos mais velhos a fim de produzir o alimento que necessitamos para viver vidas felizes, produtivas e saudáveis.

Agricultura familiar na FAO

O novo Marco Estratégico da FAO (FAO, 2016) e sua Estratégia de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil (FAO, 2013), ambos aprovados em 2013, criaram uma oportunidade para a FAO fortalecer e diversificar seu trabalho em prol da agricultura familiar, através de uma abordagem multidimensional e integrada. Tornou-se uma prioridade alavancar as capacidades dos governos, instituições, organizações de produtores e pesquisadores para a implementação de estratégias integradas de agricultura familiar e desenvolvimento rural.

Um conjunto mais complexo de objetivos, incluindo a garantia de acesso à terra e outros recursos naturais, a consecução da igualdade de gênero, o reforço das oportunidades de mercado, a redução de custos e dependência de insumos, a garantia da cobertura universal de proteção social, aumentando a resiliência contra choques naturais e econômicos e a adaptação às mudanças climáticas são alguns dos resultados buscados pelo Programa Estratégico da FAO.

Este programa fortaleceu o foco na agricultura familiar dentro da FAO. Com base nas recomendações e resultados do IYFF 2014, a FAO está trabalhando com governos e organizações de produtores familiares⁹ para desenvolver políticas, estratégias, programas e planos para os mais pobres em áreas rurais, focados nos agricultores familiares, promovendo seu fortalecimento e aumentando seu acesso a recursos, serviços, políticas de proteção social, tecnologias e mercados.

Diversas experiências bem-sucedidas foram observadas em países de diversas regiões. Cabe ressaltar a expansão do número de países que reconhecem agricultores familiares em seus marcos legais; que desenvolveram caracterizações baseadas em evidências específicas ao contexto, e que têm contemplado agricultores familiares com políticas públicas específicas. Esse reconhecimento não se limita a áreas tradicionais de políticas de produção, mas também envolve proteção social para os agricultores familiares, educação sobre biodiversidade, iniciativas de infraestrutura, políticas nutricionais, entre outros.

9 Todas as 15 Iniciativas Regionais da FAO tratam das causas principais das vulnerabilidades dos agricultores familiares, e três delas tratam diretamente o tema de agricultura familiar.

Exemplo ao redor do mundo

LÍBANO

A FAO está trabalhando com o Governo do Líbano para fortalecer as relações entre as políticas sociais e agrícolas a fim de ajudar as comunidades rurais e ampliar a cobertura de proteção social para produtores rurais e pescadores. Isso está sendo feito através do apoio dado ao diálogo nacional sobre a proteção social, para desenvolver e implementar políticas sociais integradas e multissetoriais em áreas rurais para reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida de agricultores pobres; através do apoio dado aos mecanismos de articulação entre o Ministério da Agricultura e o Ministério de Assuntos Sociais; com a criação de um cadastro de produtores e a inclusão de produtores e pescadores no sistema de previdência social. O cadastro foi desenhado e desenvolvido com software livre e já foi pilotado e testado em cinco aldeias (em Akkar, no Líbano do norte e em Bekaa, no leste do Líbano) antes de ser implementado no resto do país.

AMÉRICA CENTRAL

Os países da América Central estão desenvolvendo estratégias nacionais para identificar e cadastrar agricultores familiares. A FAO também tem assistido a Costa Rica, El Salvador e Guatemala em iniciativas semelhantes. Ambos - o cadastro e caracterização da agricultura familiar - irão produzir conhecimento e facilitar a implementação de políticas públicas focadas em agricultores familiares. Projetos piloto já foram lançados na República Dominicana, Honduras e no Panamá, onde a definição de agricultura familiar foi acordada por governos e organizações de produtores familiares.

MOÇAMBIQUE E OUTROS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

A caracterização da agricultura familiar aumenta a conscientização e facilita o desenvolvimento de políticas, inclusive de combate à fome. Através de cooperação triangular, a FAO está promovendo a troca de conhecimentos e o diálogo em torno de políticas públicas para a agricultura familiar na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) na África, além de prestar assistência técnica aos Estados Membros para a caracterização da agricultura familiar e a implementação de políticas nacionais agrícolas e de segurança alimentar, junto com planos de investimentos em benefício de agricultores familiares.

Referências

Barrett, C., Christiaensen, L., Sheahan, M. & Shimeles, A. 2015. *The structural transformation of rural Africa: On the current state of African food systems and rural nonfarm economies*. Trabalho preparado para a Oficina de Pesquisa Bianual do Consórcio de Pesquisa Econômica Africana. Adis Abeba.

Bosc, P.M., Marzin, J., Bélières, J.F., Sourisseau, J.M., Bonnal, P., Losch, B.,

- Pédelahore, P. & Parrot, L. 2015. Defining, characterizing and measuring family farming models. In J.M. Sourrisseau, ed., *Agricultura familiar and the worlds to come*, Capítulo 3. Springer. DOI: 10.1007/978-94-017-9358-2
- Byerlee, D., De Janvry, A. & Sadoulet, E. 2010. Agriculture for development: Toward a new paradigm. In *Annual Review of Resource Economics*. Palo Alto, CA. DOI: 10.1146/annurev.resource.050708.144239
- Fan, S., Brzeska, J. & Shields, G. 2007. *Investment priorities for economic growth and poverty reduction. 2020 vision briefs BB38 Special Edition*. Washington DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- FAO. 2013. *Strategy for partnerships with civil society organizations*. Roma.
- FAO. 2014. *Voluntary Guidelines to support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security [adodato em 2004]*. Roma. (também disponível em: <http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf>)
- FAO. 2016. *Reviewed Strategic Framework and Outline of the Medium Term Plan 2018–21*. Roma. (também disponível em: <http://www.fao.org/3/a-mr830e.pdf>)
- FAO. 2017. *The State of Food and Agriculture 2017: Leveraging food systems for inclusive rural transformation*. Roma.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO. 2018. *The State of Food Security and Nutrition in the World: Building climate resilience for food security and nutrition*. Roma.
- FAO & IFAD. 2019a. *The future of family farming in the context of the 2030 Agenda*. Roma.
- FAO & IFAD. 2019b. *Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar 2019–2028. Plano de Ação Global*. Roma.
- Garner, E. & O Campos, A.P. 2014. *Identifying the “family farm”: an informal discussion of the concepts and definitions*. ESA Working Paper No. 14–10. Roma. (também disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4306e.pdf>)
- Golay, C. 2010. *Crise et sécurité alimentaires: vers un nouvel ordre alimentaire mondial?* In *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, pp.229–248. Genebra.
- Graziano da Silva, J. 2014. *The family farming revolution*. Disponível em <http://www.fao.org/director-general/my-articles/detail/en/c/212364/>.
- Losch, B., Fréguin-Gresh, S. & White, E.T. 2012. *Structural transformation and rural change revisited: Challenges for late developing países in a globalizing world*. Africa Development Forum. Washington, DC, World Bank.
- McBride, J. 2018. *What’s next for the WTO?* In: Council on Foreign Relations. New York. Available at: <https://www.cfr.org/backgrounder/whats-next-wto>
- MERCOSUR. 2007. *Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar del Mercosur (REAF MERCOSUR)*. Montevideo.
- UNGA. 2017. *UN Resolution adopted by the General Assembly (A/RES/72/239)*. New York.

Agricultura e sistemas alimentares sustentáveis: a caminho da Terceira Revolução Agrícola

Clayton Campagnolla, Ewald Rametsteiner and Diana Gutierrez

Histórico

Na era pós-guerra, a produção insuficiente de alimentos foi a principal causa de insegurança alimentar no mundo. Não só foi considerado urgente aumentar a disponibilidade de terras aráveis, como também era uma prioridade estratégica aumentar o volume de alimento produzido. A intensificação da produção agrícola ao redor do mundo começou de fato com a Revolução Verde, muitas vezes chamada da Segunda Revolução Agrícola. Iniciado nos anos 1950 e prosseguindo durante os anos 1960, os tipos de cultura e as práticas agrícolas mudaram no mundo todo (Royal Society, 2009). O modelo de produção era focado inicialmente na introdução de variedades melhoradas e de maior rendimento de trigo, arroz e milho em áreas de alto potencial (Hazell, 2018 e Gollin *et al.*, 2005). Esse modelo dependia e promovia a homogeneidade: variedades geneticamente uniformes produzidas com altos níveis de insumos complementares, como irrigação, fertilizantes e pesticidas, que muitas vezes provocava o esgotamento da resiliência agroecológica e subsequentemente o capital natural (FAO, 2011b). Fertilizantes substituíam a gestão da qualidade do solo e os herbicidas ofereciam uma alternativa à rotação de culturas e outros meios de controle de infestantes (Tilman, 1998). O forte aumento na produção de alimentos na Ásia durante a Revolução Verde se deve, principalmente, ao uso intensivo de fertilizantes minerais, junto ao germoplasma melhorado e à irrigação. A produção mundial de fertilizantes minerais aumentou quase 350% entre 1961 e 2002, de 33 milhões de toneladas para 146 milhões de toneladas (Banco Mundial, 2007).

A Revolução Verde permitiu, principalmente na Ásia, que economias dessem um salto, ajudando e evitar a falta de alimento, a despeito do crescimento da população. Entre 1975 e 2000, a produção de cereais no sul da Ásia aumentou mais de 50% e houve um declínio de 30% na pobreza (Banco Mundial, 2007). Durante o último meio século, desde o advento da Revolução Verde, a produção mundial de grãos,

cereais secundários, raízes e tubérculos, leguminosas e oleaginosas aumentou de 1,8 bilhão de toneladas para 4,6 bilhões de toneladas (FAO, 2011a). Aumentos na produção de grãos e menores preços dos mesmos reduziram significativamente a insegurança alimentar nas décadas de 1970 e 1980, enquanto o número de desnutridos caiu, mesmo com o crescimento populacional relativamente rápido. Em termos gerais, a proporção de desnutridos na população mundial caiu de 26% para 14%, entre 1969–1971 e 2000–2002 (FAO, 2009).

Quase 50 anos depois, e vislumbrando os desafios no caminho para um mundo onde a segurança alimentar seja garantida, a Revolução Verde não será capaz de realizar as metas do Fome Zero nem efetivamente ajudar e erradicar a pobreza nos grupos mais vulneráveis da população mundial. O foco em altos insumos e tecnologias para aumentar a produção de alguns poucos alimentos básicos (como arroz, milho e trigo) também é incapaz de, efetivamente, enfrentar o peso triplo da desnutrição – subnutrição, deficiência de micronutrientes e obesidade. Hoje, dietas não saudáveis apresentam maior risco de morbidade do que o uso de álcool, drogas e tabaco juntos (Willett, 2019). Além do mais, um terço do alimento produzido e processado atualmente é perdido ou desperdiçado.

A produção agrícola orientada à monocultura, a culturas de alto rendimento, à maior dependência em insumos como pesticidas e fertilizantes, além dos grandes sistemas de produção pecuária também contribuiu para o esgotamento dos recursos naturais (desmatamento, perda de biodiversidade e de serviços ecossistêmicos, degradação do solo e da água e a diminuição dos estoques de peixe). Os sistemas atuais de produção agrícola aumentaram as emissões de gases estufa e são mais suscetíveis a riscos e desastres causados por mudanças climáticas, incluindo secas, enchentes, mudanças de temperatura e consequências relacionadas com, por exemplo, pragas de insetos e surtos de doenças. Em países em desenvolvimento, a agricultura é severamente afetada por riscos e desastres naturais, representando cerca de um quarto de todas as perdas e danos causados. Os custos diretos e indiretos associados a esses riscos e à sua contenção são enormes e continuam a crescer.

Sistemas alimentares e agrícolas precisam mudar substancialmente se queremos erradicar a fome e realizar os desafios do século 21. Nos próximos 30 anos, a agricultura não só enfrentará problemas de sustentabilidade criados pelo modelos atuais de produção, como também terá que lutar uma dura batalha para lidar com a confluência sem precedentes de pressões, incluindo o aumento de 30% na população mundial, intensificando a concorrência por terras, águas e recursos energéticos cada vez mais escassos, além da ameaça das mudanças climáticas. Com uma população projetada a chegar a 9,3 bilhões até 2050, sociedades mais urbanizadas e padrões de consumo de alimentos em constante mudança, estima-se que a produção de alimentos terá que aumentar dos atuais 8,4 bilhões de toneladas para quase

13,5 bilhões por ano (FAO, 2014a). Atingir esse nível de produção a partir de uma base de recursos naturais cada vez menor será impossível sem mudanças profundas e transformadoras em nossos sistemas alimentares e agrícolas.

Precisamos expandir e acelerar a transição para sistemas alimentares e de agricultura sustentáveis que garantam a segurança alimentar mundial e dietas mais saudáveis, que ofereçam oportunidades econômicas e sociais, que protejam os serviços ecossistêmicos dos quais a agricultura depende dentro de um contexto de maiores impactos e riscos das mudanças climáticas. Isso exige enfrentar os desafios que irão determinar o futuro do planeta: como aumentar a produção de alimentos sem expandir as terras agrícolas; como proteger e recuperar ecossistemas naturais para poder manter a diversidade e a produtividade agroecológica necessária para a sustentabilidade no longo prazo; e como produzir alimentos que sejam saudáveis, nutritivos e seguros.

Entretanto, alimento e agricultura sustentáveis não podem ser consideradas isoladamente, e devem ser vistos dentro de um contexto mais amplo, como foi o caso do Brasil com o Programa Fome Zero. Os elos de produção-consumo locais, o papel da proteção social e de inclusão na produção agrícola e melhores meios de sustento são todos importantes para assegurar o direito ao acesso a alimentos básicos, principalmente para os grupos mais vulneráveis. Países tem recebido o apoio da FAO para o desenvolvimento de políticas e programas de alimentação escolar e compras públicas de produtos locais para garantir a disponibilidade de alimento seguro e saudável para todos, e para garantir a renda dos agricultores familiares. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 (ODS2) da ONU – o fim da fome, a consecução da segurança alimentar e da boa nutrição e a promoção da agricultura sustentável – mostra claramente a ligação entre todos os assuntos acima e salienta a necessidade de haver integração e coerência entre as políticas públicas e os instrumentos que permitem sua implementação.

O conhecimento e a experiência adquirida em favor da sustentabilidade nos diversos subsetores da agricultura e na produção de alimentos são essenciais para gerir e acelerar a transição para lidar com as diversas relações, sinergias e trocas que existem entre os setores agrícolas e ao longo das cadeias de valor. Isto requer uma visão comum de uma abordagem mais integrada da sustentabilidade na agricultura, no manejo florestal e a na pesca no contexto de sistemas alimentares, onde os consumidores desempenham um papel cada vez mais importante na definição das demandas da produção. Uma perspectiva mais unificada – que valha para todos os setores agrícolas e que considere os aspectos sociais, econômicos e ambientais – irá assegurar ação mais efetiva e válida na ponta para poder superar os desafios e ameaças no caminho, incluindo a falta de água, a degradação do solo, a perda de biodiversidade e os riscos das mudanças climáticas.

A visão da FAO em relação a alimentação e agricultura sustentáveis

Muitos países reconhecem a seriedade e a urgência da situação que nossas sociedades enfrentam. Por isso, a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) foram universalmente acordados pelos estados-membros da ONU em 2015, colocando a sustentabilidade no centro da agenda mundial e estabelecendo metas globais ambiciosas. Mais do que antes, os ODSs reconhecem explicitamente o papel central e as limitações da biosfera como a base para qualquer desenvolvimento social e econômico. Não existe desenvolvimento social ou econômico sustentável na ausência de recursos naturais saudáveis. A agricultura é a interface mais importante entre as pessoas e o meio ambiente; portanto, a alimentação e a agricultura estão no centro de muitas das transições recomendadas pela Agenda 2030. De forma semelhante, o alimento e a nutrição afetam muitas das dimensões humanas e da qualidade de vida dos ODSs. A transição para alimentos e agricultura sustentáveis não é somente uma questão de alcançar Fome Zero, mas também de assegurar o bem-estar da sociedade e o futuro do planeta.

Em resposta a esses desafios, a FAO desenvolveu uma visão para alimentos e agricultura sustentáveis: “um mundo onde o alimento é nutritivo e acessível para todos e os recursos naturais são geridos mantendo as funções ecossistêmicas para atender às necessidades humanas atuais e futuras”. Produtores, pastores, pescadores, silvicultores e outros grupos rurais têm a oportunidade de participar ativamente e de se beneficiar do desenvolvimento econômico, de condições decentes de trabalho e de renda justa. Mulheres, homens e comunidades do campo que vivem em segurança, que têm controle sobre sua subsistência e acesso igual a recursos, usados de forma eficiente (FAO, 2014a).

Sob a liderança extraordinária do Diretor-Geral (2011-2019), José Graziano da Silva, a FAO esteve na linha de frente do trabalho de transição para a agricultura sustentável em todos os setores relevantes à agricultura e à gestão de recursos naturais. A FAO assumiu a liderança e/ou apoiou os membros na aplicação de abordagens e marcos conceituais em subsetores como a Abordagem Ecossistêmica para a Pesca e Aquicultura, a “Save and Grow” (um marco para a intensificação da produção sustentável de lavouras), a Agenda Global para a Pecuária Sustentável, Gestão Sustentável das Florestas, a Parceria Global para o Solo, a Agricultura Clima-Inteligente, Enfrentando a Escassez de Água (um marco global de ação num contexto mudança climática constante).

Além disso, o conceito e a implementação prática da agroecologia e das abordagens agroecológicas foram amplamente promovidas. Duas oficinas internacionais, realizadas em Roma em 2015 e 2018, contaram com a presença de mais de 1.000 membros da academia, sociedade civil, governos e do setor privado. Para facilitar e assegurar a assimilação, uma iniciativa mundial para escalonar a agroecologia em países

foi ampliada pela FAO em colaboração com outras agências da ONU – FIDA, PMA, PNUD, ONU Meio Ambiente e a OMS – e da Convenção sobre a Diversidade Biológica.

Durante esse período, com o apoio do Diretor Geral, a FAO organizou a bem-sucedida 2ª Conferência Internacional sobre a Nutrição, na sede da FAO em Roma, em 2014. Uma reunião intergovernamental de alto nível que conclamou os esforços globais para o enfrentamento da desnutrição em todas suas formas; os Simpósios Internacional e Regionais sobre Biotecnologias em 2016–2017, que visaram investigar a aplicação de biotecnologias em benefício de pequenos produtores rurais para o desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis e para a melhoria da nutrição num contexto de mudanças climáticas; um Simpósio Internacional sobre Inovação, realizado em Roma em 2018, que promoveu a troca de conhecimento, informações e práticas, e debateu as políticas e plataformas que permitem a liberação das mudanças transformadoras necessárias para o desenvolvimento agrícola e rural através da inovação.

Todos esses eventos importantes conscientizaram os envolvidos sobre as diversas abordagens e práticas que os países podem adotar para aumentar sua produção e produtividade agrícola de forma sustentável. A agroecologia, com seus princípios e práticas, é uma abordagem chave já aplicada em diversos países. Ela é uma mudança de paradigma na produção agrícola e de alimentos em direção à sustentabilidade, composta por três pilares: o econômico, o social e o ambiental (ver Quadro 1).

Em essência, a visão da FAO propõe uma mudança de paradigma através de uma abordagem que se mantém e se desenvolve com base em processos do ecossistema e da biodiversidade para produzir alimento saudável, como a diversificação, a retenção de matéria orgânica no solo, a regulação do ciclo da água, a polinização, o controle de pragas de insetos e de doenças. Também propõe colocar as pessoas no centro de produção agrícola. Os produtores devem enxergar vantagens tangíveis em termos de rendas líquidas mais altas e garantidas, menores custos e meios de vida sustentáveis, incluindo comunidades e grupos vulneráveis como mulheres e povos indígenas. Os consumidores precisam poder adquirir alimento diverso, saudável e seguro. Para que isso aconteça, os formuladores de políticas precisam orientar e alinhar os incentivos, recompensar a gestão mais sustentável de agroecossistemas, apoiar pesquisa e inovação e escalar modelos sustentáveis de produção e de consumo.

A agricultura depende largamente dos agroecossistemas e, portanto, a agricultura sustentável deverá minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente e, ao mesmo tempo, otimizar a produção através da proteção, conservação e potencialização dos recursos naturais e de seu uso mais eficiente. Deverá haver um equilíbrio entre a proteção dos agroecossistemas e a capacidade de atender às necessidades crescentes da sociedade oferecendo, ao mesmo tempo, alimento saudável e acessível e meios de sustento resilientes para as populações rurais.

QUADRO 10.1 Rede Nacional de Municípios e Comunidades de Promoção da Agroecologia (RENAMA), na Argentina

Esta rede foi desenvolvida para enfrentar os muitos desafios associados à pecuária e agricultura extensiva no ecossistema “pampas” (pastagens naturais), tais como: aumento dos custos de produção da agricultura, aumento do uso de pesticidas com o consequente aumento de ervas daninhas resistentes a herbicidas, perda de fertilidade do solo e aumento das inundações e secas.

Os principais objetivos da RENAMA são:

- › Ajudar os municípios a promover políticas públicas para a transição para a agroecologia;
- › Incentivar atividades que contribuam para a conservação da biodiversidade e promovam a saúde pública;
- › Ajudar os municípios e produtores em questões ecológicas, incluindo áreas urbanas e periurbanas;
- › Fortalecer os mercados locais e regionais de alimentos saudáveis, incluindo o desenvolvimento de capacidades nos níveis de produção e cadeia de valor.

A RENAMA implementou atividades de promoção da agroecologia em 85 mil ha de 150 propriedades localizadas em 14 municípios, com ênfase nas seguintes práticas:

- › Manejo do solo para aumentar a matéria orgânica e proteger os microrganismos, por exemplo, usando o cultivo mínimo, culturas de cobertura, compostagem, cinzas, húmus de minhoca, biofertilizantes;
- › Prevenção e controle natural de pragas e doenças pela manutenção de reservatórios de predadores naturais benéficos e pelo uso de armadilhas, plantas que repelem ou atraem pragas;
- › Reciclagem de nutrientes através da rotação de culturas, associação de cereais e leguminosas, agrossilvicultura, consorciação, integração lavoura-pecuária, multicultivo;
- › Uso sustentável da paisagem e da biodiversidade, incluindo a conservação e o uso de recursos genéticos locais (sementes, mudas e animais).

Um resultado marcante desta iniciativa é de uma fazenda de 650 ha, onde a margem de renda bruta do trigo era em média 20 por cento mais alta do que a dos agricultores vizinhos que usam insumos externos.

Um dos assuntos chave para a segurança e a qualidade de vida na Terra é quão efetivos os países serão na redução de emissões e na promoção da resiliência a impactos climáticos. Apesar de o acordo sobre o clima adotado em Paris, em 2015, tenha reunido todos os países sob um marco global comum, um sem número de ações ainda precisa ser implementada para orientar as trajetórias atuais, para condições mais hospitaleiras no planeta. A efetividade da transformação agrícola para modelos mais sustentáveis irá determinar, de diversas formas, o quão rapidamente as emissões podem ser reduzidas (por exemplo, interromper o desmatamento e a

degradação causados pela pecuária e lavouras para a produção de ração animal, alimento e combustível) e quanto carbono pode ser sequestrado de maneira que a produtividade do solo aumente em benefício das comunidades (pela restauração ou por sistemas integrados de produção agro-silvo-pastoril).

QUADRO 10.2 Conectando a adaptação às alterações climáticas e a gestão dos riscos de desastres na agricultura

A República Democrática Popular do Laos sofre de desastres naturais, como enchentes e secas, que causaram e continuam a causar grandes danos à agricultura e à subsistência das populações rurais. A frequência e a gravidade desses desastres estão aumentando. Até 250 mil pessoas são afetadas a cada ano por desastres agrícolas de vários tipos, perdendo uma parte significativa de sua produção e causando escassez local de alimentos. A FAO auxiliou o Governo da República Democrática Popular do Laos na preparação de um plano de ação para a redução e gestão do risco de desastres (DRRM) na agricultura. O plano está organizado em torno de cinco áreas prioritárias:

- 1 Fortalecer a boa governança, as capacidades institucionais e técnicas para DRRM e a adaptação às mudanças climáticas na agricultura;
- 2 Avaliar e monitorar os riscos e vulnerabilidades do clima e emitir alertas antecipados para segurança alimentar e nutricional e ameaças transfronteiriças;
- 3 Melhorar a gestão do conhecimento, conscientização e educação sobre o DRRM, impactos das mudanças climáticas e adaptação;
- 4 Reduzir riscos e vulnerabilidades subjacentes pela promoção de opções técnicas e planejamento baseado na comunidade para a DRRM e a adaptação à mudança climática (CCA) no setor agrícola; e
- 5 Melhorar as capacidades, instalações e procedimentos para uma eficaz preparação e resposta a desastres e integrar a adaptação à mudança climática nas iniciativas de recuperação.

Fonte: Governo da República Democrática Popular do Laos, 2014.

Como parte dos esforços de redução de risco e de desenvolvimento de resiliência, pessoas vulneráveis precisam ser capazes de antecipar, responder e se recuperar de choques e crises (ver Quadro 10.2). Isso significa transmitir informações, por exemplo, através de sistemas de alerta, para evitar e lidar com as ameaças repentinas ou de desencadeamento lento como enchentes, tempestades tropicais e secas que podem danificar patrimônio, destruir a produção ou contaminar as fontes de água de lavouras, animais e árvores. A intensificação agrícola sobrecarrega o sistema, particularmente onde a base de recursos é pequena, como é o caso dos pequenos produtores. Por outro lado, quanto mais elementos são integrados ao sistema de produção agrícola, tanto mais resiliente ele se torna e maior a oferta de serviços ecossistêmicos, incluindo alimentos. Sistemas integrados, que incluem lavouras

mistas, lavoura-pecuária, agroflorestamento, lavoura-pecuária-floresta, assim como aquicultura, têm demonstrado suas capacidades de lidar com a variabilidade climática para assegurar a segurança alimentar e os meios de sustento.

QUADRO 10.3 Diversificando a produção com sistemas agroflorestais em Chiapas, México

A agrossilvicultura tem sido cada vez mais reconhecida e praticada como uma opção de diversificação do sistema agrícola que pode contribuir simultaneamente para geração de renda, segurança alimentar e conservação e uso sustentável da biodiversidade e do ecossistema – melhorando a qualidade do solo e a biodiversidade e reduzindo a pressão climática. Os sistemas agroflorestais unem sistemas tradicionais e modernos de uso da terra, onde as árvores são manejadas em conjunto com culturas e/ou sistemas de produção pecuária em ambientes agrícolas, resultando em um uso mais sustentável da terra (FAO, 2013).

Em Chiapas, no México, o café cultivado em sistemas agroflorestais com sombreamento intenso (60 por cento a 80 por cento) foi de 2 °C a 3 °C mais frio do que aqueles sob sombreamento leve (10 por cento a 30 por cento) e perdeu 41 por cento a menos de água por evaporação do solo e 32 por cento a menos pela transpiração das plantas, assim reduzindo a perda de água e, conseqüentemente, aumentando a resiliência do solo à seca. Os rendimentos de culturas em sistemas agroflorestais são comparáveis e mais estáveis do que aqueles obtidos com fertilizantes sintéticos e, além disso, liberam menos emissões de gases de efeito estufa.

Fonte: Adaptado de FAO, 2018a.

A consecução da agricultura sustentável requer o desenvolvimento de estratégias que fomentem decisões e escolhas informadas que considerem as sinergias e trocas para alcançar esses objetivos. Estes podem incluir sinergias ambientais, econômicas e sociais para a produção co-integrada entre diversos setores (ver Quadro 10.3), ou a redução dos riscos de produção, alavancando, ao mesmo tempo, a produtividade e a resiliência dos diversos setores (ver Quadro 10.4), para destacar algumas. Para poder assumir os desafios de coordenação, os principais interessados precisam ter um entendimento comum do que significa o alimento e a agricultura sustentáveis para eles na prática, e chegar a acordos sobre as abordagens e estratégias mais apropriadas para sua implementação em diversos contextos e em diferentes escalas.

QUADRO 10.5 Agricultura Climaticamente Inteligente (CSA) para pequenos agricultores no Quênia e na República Unida da Tanzânia

O Programa de Mitigação da Mudança Climática na Agricultura (MICCA) da FAO trabalha para tornar a agricultura mais inteligente em face do clima. Agricultores do Quênia e da Tanzânia participaram de várias consultas para identificar as práticas agrícolas existentes e seus possíveis impactos, sendo então treinados para facilitar a adoção das práticas de CSA e o ganho de escala. O desenvolvimento de capacidades nessas práticas está fortemente ligado a uma abordagem de extensão e mecanismos de incentivo (grupos de produtores de leite no Quênia e Escolas de Campo de Agricultores na Tanzânia) para promover a aceitação das diferentes práticas.

Aproximadamente 2.500 agricultores na Tanzânia e no Quênia - 46 por cento dos quais eram mulheres – receberam treinamento sobre CSA, resultando em:

- › 300 fogões com uso eficiente de energia para reduzir o desmatamento;
- › 44 viveiros de árvores;
- › 134.381 mudas em estoque e mais de 33.500 mudas de árvores plantadas;
- › 235 terraços estabelecidos para conservar o solo e a água; e
- › 2 biodigestores para produzir energia renovável a partir de gás do estrume de gado.

Instituições e fatores socioeconômicos moldam a importância de diferentes práticas de CSA para pequenos produtores. Estes incluem a disponibilidade e acesso a mão de obra e terra, bem como custos iniciais de investimento, riscos climáticos, papéis de gênero e condições físicas, como fertilidade e salubridade do solo, e acesso à água.

Fonte: FAO, 2014b

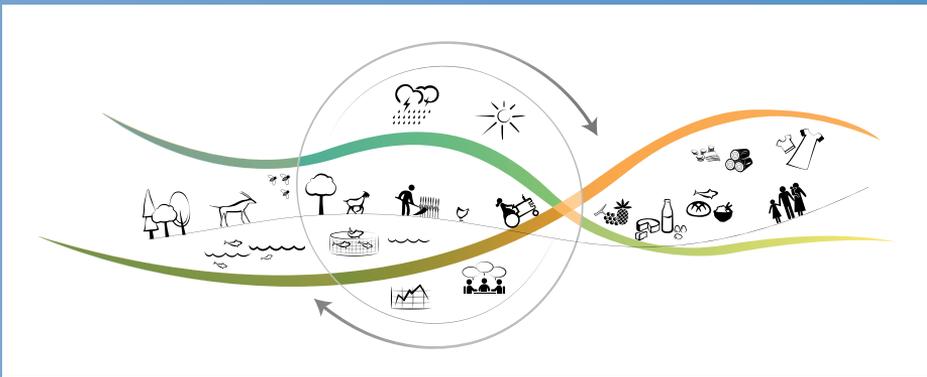
Os princípios da alimentação e agricultura sustentável

Uma perspectiva comum e uma abordagem coordenada em relação ao alimento e a agricultura sustentável podem ser desenvolvidas pelos países junto com os principais interessados com base em cinco princípios chave para equilibrar as dimensões sociais, econômicas e ambientais da sustentabilidade:

1. Aumentar a produtividade, o nível de emprego e o valor adicionado em sistemas alimentares;
2. Proteger e valorizar os ecossistemas naturais;
3. Melhorar os meios de sustento e promover o crescimento econômico inclusivo;
4. Fortalecer a resiliência das pessoas, das comunidades e dos ecossistemas; e
5. Adaptar a governança aos novos desafios.

Esses cinco princípios oferecem uma base para o desenvolvimento de políticas, estratégias, programas, regras e incentivos nacionais que irão guiar a transição para uma agricultura que seja altamente produtiva, economicamente viável, ambientalmente segura e baseada nos princípios de igualdade e justiça social. É um passo em direção à aceleração da transição para o alimento e a agricultura sustentável, a erradicação da fome e da pobreza e a realização do derradeiro objetivo da FAO vislumbrado nos ODSs – um mundo Fome Zero.

FIGURA 10.1 Uma visão holística para a agricultura e a alimentação sustentável



Para que seja sustentável e produtiva, a agricultura precisa adotar uma visão única e holística que maximize as sinergias, mitigue as externalidades negativas e minimize a competição prejudicial entre seus setores. A abordagem proposta, quando bem localizada, pode ajudar a identificar sinergias intersetoriais, externalidades negativas e ações que irão minimizar seus impactos nos setores-fonte ou para mitigá-los nos setores afetados (FAO, 2014a).

Os cinco princípios se complementam – o Princípio 2 apoia diretamente o sistema natural, enquanto o Princípio 3 apoia diretamente o sistema humano; Princípios 1, 4 e 5 apoiam tanto o sistema natural, como o humano. Para poder assegurar a aplicação dos cinco princípios, diversas ações devem ser tomadas para alavancar a produtividade e a sustentabilidade tanto num determinado setor, como entre setores.

Esses princípios têm fundamentado o indicador ODS 2.4.1, definido como “a parcela da área rural onde há agricultura produtiva e sustentável”. Este é um dos 21 indicadores ODS dos quais a FAO é a agência guardiã da ONU. Esse indicador reconhece que a agricultura sustentável não só envolve assuntos ambientais, mas que também incluem dimensões econômicas e sociais que colocam os produtores no centro, que capturam a natureza multidimensional da agricultura sustentável.

Esse indicador foi o resultado de um processo que teve a participação de diversos interessados, incluindo estatísticos e especialistas técnicos de diversos países, organizações internacionais, institutos nacionais de estatísticas, a sociedade civil e o setor privado. Foram abordados temas como a produtividade da terra, rentabilidade, resiliência, água e terra, riscos de poluição por pesticidas e fertilizantes, biodiversidade, emprego decente, segurança alimentar e a posse da terra para poder capturar a natureza multidimensional da agricultura sustentável.

Vinte ações interligadas para guiar os tomadores de decisão na transformação do alimento e da agricultura

A FAO reuniu 20 ações interligadas para ajudar a abordar e implementar os cinco princípios da alimentação e agricultura sustentável e para oferecer aos países uma forma de identificar hiatos de sustentabilidade e opções de resposta para os diversos setores de produção alimentar e agrícola, através de um diálogo aberto entre os governos nacionais e outros *stakeholders* chave (FAO, 2018a).

Essas ações adotam a perspectiva do alimento e a agricultura sustentável no contexto de desenvolvimento sustentável, onde a agricultura e os sistemas alimentares, o sustento das pessoas e o manejo e conservação dos recursos naturais não são abordados separadamente, mas como um único assunto interconectado; um futuro onde o foco não é exclusivamente a meta final, mas também os meios usados para sua consecução; e num contexto onde os atores dos setores público e privado participam na legitimação, engajando-se na elaboração e na consecução das soluções de desenvolvimento. São elas:

1. Facilitar o acesso a recursos de produção, recursos financeiros e serviços.
2. Conectar os pequenos produtores aos mercados.
3. Promover a diversificação da produção e da renda.
4. Construir o conhecimento dos produtores e desenvolver suas capacidades.
5. Promover a saúde da terra e recuperar solos.
6. Proteger as águas e manejar a escassez.
7. Integrar a preservação da biodiversidade e proteger as funções de ecossistema.
8. Reduzir as perdas, promover a reutilização e a reciclagem e promover o consumo sustentável.
9. Fortalecer as pessoas e combater as desigualdades.
10. Promover a garantia de direitos de posse.
11. Usar programas de proteção social para incrementar a produtividade e a renda.
12. Melhorar a nutrição e promover dietas balanceadas.
13. Prevenção e proteção contra choques: fortalecer resiliência.
14. Proteção e respostas a choques.

15. Responder e adaptar às mudanças climáticas.
16. Fortalecer a resiliência dos ecossistemas.
17. Promover o diálogo e a coordenação de políticas.
18. Fortalecer sistemas de inovação.
19. Adaptar e melhorar o investimento e o financiamento.
20. Promover ambientes propícios e reformar os marcos institucionais.

Quatro ações oferecem apoio para cada um dos cinco princípios do alimento e a agricultura sustentável. Ações 1-4 em apoio ao Princípio 1; ações 5-8, Princípio 2; ações 9-12, Princípio 3; ações 13-16, Princípio 4; e ações 17-20 em apoio ao Princípio 5. Específicas ao contexto, mas também universalmente relevantes, essas ações foram elaboradas para ajudar os países a selecionar e priorizar recursos para acelerar os avanços. Eles se valem das sinergias que normalmente existem nos diversos setores, e que podem catalisar a consecução dos objetivos nacionais e produzir resultados para múltiplos objetivos e metas do alimento e a agricultura sustentável.

Mudar a governança para mobilizar diversos indutores de transformação, criando oportunidades para a inovação

A transformação de sistemas alimentares e agrícolas numa trajetória sustentável não irá ocorrer por conta própria. Exige o comprometimento político de longo prazo e mudanças significativas nos diversos setores e na economia como um todo. Mudanças radicais nas políticas, nos investimentos e nas parcerias, além da capacidade de escalonar as inovações são imprescindíveis (FAO, 2018c). Investimentos na agricultura e no desenvolvimento rural devem aumentar em termos de qualidade, quantidade e diversidade se queremos que gerem crescimento econômico inclusivo, novas oportunidades de emprego, a mitigação de mudanças climáticas, o uso sustentável dos recursos naturais, dietas saudáveis, resiliência fortalecida e, derradeiramente, acabar com a fome e a pobreza.

Deverá ser feita uma revisão minuciosa das políticas que impactam a alimentação e a agricultura, direta ou indiretamente. Mudanças de política serão necessárias para poder liberar o potencial dos produtores, principalmente dos produtores familiares, dando e eles oportunidades para adotar abordagens mais sustentáveis que, por sua vez, irão impulsionar as economias locais e regionais. Embora essas políticas variem de lugar para lugar, eles tipicamente abordam tecnologias de produção sustentável, comercialização, trabalho, regulação da posse, descentralização e desenvolvimento urbano e rural. Além disso, subsídios e mecanismos de coordenação intersetorial irão desempenhar papéis chave nesse processo.

Para intervir efetivamente, é necessário olhar para o sistema alimentar como um todo – desde o consumo e gestão de desperdício até a produção – para melhorar a eficiência e a inclusão e assim reduzir perdas e desperdício de alimento. Soluções podem ser encontradas ao longo da cadeia de valor inteira, e os próprios produtores podem

desempenhar um papel importante criando opções alimentícias melhores e mais saudáveis para os consumidores. Os consumidores, por sua vez, têm um papel importante a desempenhar na adoção de hábitos de consumo mais sustentáveis.

QUADRO 10.5 Elementos-chave da transformação da governança na transição para alimentos e agricultura sustentáveis no contexto da Agenda 2030:

1. Liderança nacional e local.
2. Abordagens transversais e integradas e coerência de políticas.
3. Engajamento de múltiplos atores e parcerias para uma mudança transformadora.
4. Mobilização e alinhamento de finanças e investimentos, públicos e privados.
5. Melhor gestão do conhecimento e compartilhamento, uso eficiente da tecnologia.
6. Enfoque em ações com resultados mensuráveis.

A efetiva transição para o desenvolvimento sustentável requer um entendimento comum e um melhor diálogo dentro e entre setores. Também implica o envolvimento de todos os *stakeholders* chave, incluindo o setor privado, a sociedade civil, a academia e institutos de pesquisa, além do estabelecimento de parcerias em diversos níveis. Para obter avanços em relação aos ODSs, torna-se necessário alinhar e alavancar investimentos na agricultura e priorizar aquelas ações que podem de fato produzir resultados mensuráveis na ponta (ver Quadro 10.5).

Oportunidades de sinergias economicamente viáveis baseadas na coprodução de produtos e serviços podem ser encontradas em diversas combinações de lavoura e pecuária, pesca de captura e sistemas de produção de aquicultura, como também de árvores e florestas. Embora a utilização de sinergias entre diferentes sistemas de produção requer mais conhecimento e experiência, elas oferecem uma variedade maior de fontes de renda e mais resiliência, tanto em relação ao sustento como aos ecossistemas.

Por exemplo, as sinergias entre a pecuária e a agricultura são significativas. As lavouras produzem forragem, e a ração e os pastos contribuem para o sequestro de alguns dos gases de efeito estufa emitidos pela pecuária. Por sua vez, a pecuária produz esterco que contribui para a produtividade das lavouras e, ao reduzir a necessidade de fertilizante mineral, melhora a sustentabilidade (FAO, 2011b). O esterco também pode ser usado para a produção de bioenergia, que reduz a necessidade de combustíveis fósseis em sistemas de lavoura e aquicultura. Entretanto, um ambiente

propício que promova políticas e instrumentos, como incentivos e garantias, é um elemento crítico para o sucesso desse sistema de produção integrado.

A consideração das trocas em certos contextos e a otimização das sinergias na prática não é tarefa fácil. Muitas vezes requerem decisões mais políticas do que puramente econômicas e, às vezes, um foco na sustentabilidade econômica de longo prazo do que em ganhos de curto prazo. Requer tecnologias e práticas inovadoras, intervenções multidisciplinares, e instituições capazes de capturar as sinergias em vez da maximização de objetivos isolados. Os produtores do campo também precisam de um ambiente propício que lhes permita gerenciar os riscos de transição de um sistema de produção para outro.

Para poder realizar a transição dos sistemas alimentares e agrícolas nas diversas cadeias de valor, os produtores, pastores, pescadores, silvicultores e o agronegócio precisam de um ambiente propício para se apropriar e para implementar as mudanças apropriadas. Aqueles no setor privado comprometidos com a sustentabilidade, desde os caracterizados como semi-subsistência ou microempresas, até grupos maiores, precisam e exigem melhorias nos ambientes em que operam. Esse é um papel central dos governos na promoção da transição, podendo assumir diversas formas. Pode incluir iniciativas de múltiplos interessados em promover avanços concretos em certas áreas em nível local ou nacional, como o acesso ao financiamento, a troca de conhecimentos e experiência sobre inovações mais sustentáveis, acesso a mercados para novos produtos e serviços, etc. Esse “case” de negócios visando uma produção alimentar e agrícola mais sustentável precisa ser desenvolvido, apoiado e expandido, incluindo, através de marcos legais mais adequados, incentivos financeiros e a colaboração de institutos de apoio à inovação (ver Quadro 10.6).

QUADRO 10.6 Mecanização através de empreitadas no Quênia e na Zâmbia

A mecanização estimula novas oportunidades de emprego rural, tais como a fabricação e o reparo de equipamentos e a prestação de serviços de mecanização, e é um elemento importante no pacote de ações necessárias à transição para modelos agrícolas mais sustentáveis. No Quênia, um agricultor recorria a empreitadas durante a colheita de milho e isso poupava tempo do trabalho familiar. Liberava assim seu tempo para outras atividades correlatas e para procurar oportunidades de trabalho em outros lugares, além de cuidar de assuntos familiares, como a atenção aos filhos. As mulheres agricultoras de pequena escala que acessam os serviços puderam mudar sua perspectiva social. Elas agregaram um valor social às tecnologias de serviços – para além do benefício imediato destes. Por exemplo, esses serviços proporcionaram mobilidade, uma oportunidade para as mulheres deixarem a fazenda e interagirem com outras pessoas, além de acessarem serviços de saúde e educacionais etc.

Na Zâmbia, um projeto da FAO sobre a ampliação da agricultura de conservação criou um sistema de comprovantes eletrônicos que registra os agricultores familiares e os trabalhadores por empreitada em um banco de dados. Estes recebem créditos com o valor do comprovante eletrônico assim que concluem o trabalho nas terras do agricultor. Uma vantagem clara é que ela atua como um mecanismo de “corretagem” entre a demanda e a oferta de serviços produtivos.

Fonte: FAO, 2018b

O caminho pela frente

Para a maioria das pessoas que vivem nas áreas rurais de países em desenvolvimento, a agricultura é o principal ponto de partida para qualquer estratégia que almeje a redução da pobreza, a geração de renda, a criação de empregos ou o aumento da resiliência a choques. A visão da FAO para o alimento e a agricultura sustentável, consagrada na Agenda 2030, requer uma reavaliação radical do *status quo*, como também das políticas agrícolas e alimentares atuais. Chegamos ao limite do paradigma da Revolução Verde. A agricultura e os sistemas alimentares mundiais requerem grandes transformações – deixando para trás a agricultura e sistemas alimentares intensivos em insumos e recursos – para novos sistemas capazes de produzir alimentos seguros, nutritivos e sustentáveis. Precisamos adotar uma abordagem mais holística da sustentabilidade, onde sistemas agrícolas e alimentares são mais sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais. As escolhas de hoje são vitais para a segurança alimentar e nutricional de amanhã.

A transição para sistemas alimentares e agrícolas mais sustentáveis durante o processo de combate à fome e à desnutrição requer ações capazes de promover alianças e coalizões políticas com atores fora do âmbito do alimento e da agricultura, incluindo marcos legais que reconheçam e garantam os direitos de acesso à

terra para pequenos produtores familiares, e políticas que favoreçam e promovam o engajamento do setor privado em atividades sustentáveis de mercado (Campanhola e Pandey, 2018). Mecanismos que envolvam diversos interessados e novas estruturas de governança participativa irão promover a apropriação das políticas e, ao mesmo tempo, ajudarão a mobilizar capacidades, informações, tecnologias e o acesso a recursos financeiros e de produção.

Não existe um conjunto de recomendações de “tamanho único” para as estratégias, mecanismos e ferramentas mais apropriados de promoção de mudanças transformadoras nos sistemas agrícolas e alimentares para alcançar a sustentabilidade. Entretanto, é possível identificar características chave para as políticas, investimentos, parcerias inovadoras e o ambiente institucional necessários para essa transição:

- › **O fortalecimento de sinergias visando melhor alinhamento entre os planos de ação nacionais e as metas e marcos mais amplos de desenvolvimento.** O fortalecimento da coerência das políticas é um desafio difícil porque precisa ser transversal. Exige o compromisso do governo e a adaptação dos marcos institucionais e dos planos nacionais de ação de desenvolvimento para que estejam alinhados com os marcos globais, como a Agenda 2030, a Declaração de Roma sobre Nutrição e o Marco de Ação, a Agenda de Ação de Adis Abeba, o Acordo de Paris, o Marco de Sendai para a Redução dos Riscos de Desastres, etc. Uma vez identificados objetivos claros, o apoio deverá ser dado à tradução dos compromissos em ação, com a formulação de iniciativas e agendas relevantes, e o desenvolvimento de metodologias e mecanismos de relatoria.
- › **O fortalecimento de pesquisa e desenvolvimento (P&D) agrícola que atenda às necessidades dos produtores e que estabeleça vínculos com políticas e inovações agrícolas baseadas na ciência.** Os sistemas alimentares e agrícolas globais de hoje deverão mudar para poder enfrentar os novos desafios de desenvolvimento, como a adaptação a mudanças climáticas, o uso eficiente de recursos, o manejo e a preservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos e a produção de alimentos saudáveis e seguros. A avaliação do impacto da P&D deverá considerar os três principais pilares da sustentabilidade – o econômico, o ambiental e o social – como também as sinergias e trocas desde o início da implementação dos projetos e programas. A agenda de pesquisa precisa ir além da oferta de inovação e tecnologia, para o trabalho colaborativo entre os diversos interessados na lavoura, na terra e nos sistemas alimentares; de uma abordagem reducionista para uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. Sistemas integrados de produção agrícola (por exemplo, a agroecologia, o agroflorestamento, lavoura-pecuária, agrosilvipastoralismo e

lavoura–pesca) deverão ser priorizados na agenda de P&D, em decorrência das suas contribuições positivas para o meio ambiente e para a resiliência a mudanças climáticas, além da diversificação das dietas. Prioridade deverá ser dada ao desenvolvimento e utilização das tecnologias de informação e comunicação (TICs) para assegurar aos produtores o acesso barato e oportuno a tecnologias, inovação, dados e oportunidades de negócio em prol de sistemas alimentares e agrícolas sustentáveis, melhorando os processos decisórios, a gestão e a produtividade.

- › **O fortalecimento de políticas e incentivos que possam criar ambientes propícios que priorizem a eliminação da fome, da desnutrição e da pobreza.** Programas e políticas transversais feitos sob medida que priorizem a eliminação da fome, da desnutrição e da pobreza deverão ser desenvolvidos e implementados de forma colaborativa. Isso exige que uma consideração especial seja dada aos benefícios e às externalidades negativas dos sistemas agrícolas e alimentares. A coerência e a integração das políticas exigem mudanças estruturais no processo de formulação e implementação com o engajamento de diversos interessados, incluindo comunidades locais. Políticas de incentivos coerentes, como regulamentação, impostos, subsídios, proteção social dos mais pobres, remuneração da preservação dos recursos naturais, direitos à posse da terra e o acesso a mercados, entre outras que podem incrementar a renda líquida e o sustento da população rural deverão ser componentes da agenda de desenvolvimento. Atenção especial deverá ser dada à igualdade de gênero, à empregabilidade dos jovens, à diversificação da renda e a empregos decentes.
- › **O aumento nos investimentos e no financiamento de apoio à transição para uma agricultura e sistemas alimentares mais produtivos e sustentáveis.** Produtores rurais, pastores, silvicultores, pescadores são encorajados a produzir mais e a usar menos recursos naturais de maneira econômica, social e ambientalmente sustentável. Recursos públicos precisam ser investidos especificamente na pesquisa e no desenvolvimento para melhorar a produtividade e sustentabilidade dos sistemas alimentares e agrícolas através da inovação. Juntamente com os investimentos públicos, estratégias, mecanismos e incentivos apropriados devem ser colocados em marcha para induzir os investimentos do setor privado, principalmente na infraestrutura rural e no desenvolvimento de mercados inovadores. Uma abordagem inclusiva deverá ser adotada a fim de desenvolver as capacidades das comunidades de produtores de acessar e utilizar recursos financeiros. A promoção da organização e do fortalecimento de cooperativas de crédito poderá facilitar o acesso a financiamento por parte dos pequenos produtores, como também a adoção de práticas e tecnologias, energia e recursos naturais ecológicos.

- › **O desenvolvimento e o aprimoramento da governança e das instituições para a construção de sistemas alimentares inclusivos e o fortalecimento das capacidades técnicas.** A transição para sustentabilidade requer mudanças transformacionais na governança do alimento e da agricultura tanto em nível local como nacional, além de uma distribuição mais igualitária dos custos e os benefícios da transição (FAO, 2012). O desenvolvimento da capacidade institucional irá desempenhar um papel central na facilitação e na promoção da disseminação de práticas, abordagens e tecnologias, além de promover sua adoção pelos produtores. Desafios críticos devem ser enfrentados com intervenções apropriadas para maximizar o impacto a fim de alavancar boas práticas. Entretanto, uma reavaliação das estruturas e das funções das instituições governamentais poderá ser necessária para promover a colaboração entre os diversos ministérios e fomentar a integração transversal dos instrumentos, ferramentas e mecanismos de implementação de políticas. Além disso, novas estruturas e mecanismos também podem ser necessários para promover o diálogo entre as diversas partes interessadas e os parceiros não tradicionais, como empresas privadas, organizações não-governamentais, associações de produtores e cooperativas para assegurar a formulação e a implementação holística e coerente dos instrumentos e regulamentação públicas. Programas de desenvolvimento territorial e processos de investimento precisam ser elaborados sob medida para as realidades locais, assegurando que os interesses das populações rurais sejam reconhecidos e contemplados.

As recomendações acima deverão ser implementadas de maneira sistêmica e integrada a fim de colocar o alimento e a agricultura sustentável no centro da Agenda 2030. Os desafios chave de todos subsetores – lavouras, pecuária, pesca, aquicultura e florestas – estão interconectados, assim como as áreas temáticas no cerne dos ODSs, incluindo a proteção social e a produção agrícola inclusiva, o desenvolvimento local e territorial, estruturas adequadas de políticas e de governança, segurança alimentar, sistemas alimentares, a eliminação da desnutrição, a adaptação, mitigação e resiliência em relação às mudanças climáticas, igualdade de gênero, redução dos riscos de desastres, fluxos migratórios e a construção da paz. A promoção dessas interligações é imprescindível para traçar o caminho em direção a um mundo Fome Zero – somente assim poderá a Terceira Revolução Agrícola desencadear as mudanças transformacionais necessárias para a consecução de sistemas alimentares e agrícolas sustentáveis.

Referências

- Campanhola, C. & Pandey, S., eds. 2018. *Sustainable Food and Agriculture: An integrated approach*. London, FAO e Elsevier Academic Press.
- FAO. 2009. *The State of Food Insecurity in the World: Economic crises – impacts and lessons learned*. Roma.
- FAO. 2011a. Banco de dados FAOSTAT ([http:// faostat.fao.org/](http://faostat.fao.org/)).
- FAO. 2011b. *Save and Grow: A policymaker's guide to sustainable intensification of smallholder crop production*. Roma.
- FAO. 2012. *Towards the future we want. End hunger and make the transition to sustainable agricultural and food systems*. Roma.
- FAO. 2013. *Advancing agroforestry on the policy agenda: A guide for decision-makers. Agroforestry Working Paper, 1*. Roma.
- FAO. 2014a. *Building a common vision for sustainable food and agriculture: Principles and approaches*. Roma.
- FAO. 2014b. *FAO Success Stories on Climate-Smart Agriculture*. Roma.
- FAO. 2018a. *Transforming food and agriculture to achieve the SDGs: 20 interconnected actions to guide decision-makers*. Roma.
- FAO. 2018b. *Transforming food and agriculture to achieve the SDGs: 20 interconnected actions to guide decision-makers. Documento de referência técnica*. Roma.
- FAO. 2018c. *FAO's work on agricultural innovation: Sowing the seeds of transformation to achieve the SDGs*. Roma.
- Gollin, D., Morris, M. & Byerlee, D. 2005. *Technology adoption in intensive post-Green Revolution systems*. *Amer. J. Agr. Econ.*, 87(5): 1310–1316.
- Government of Lao PDR. 2014. *Plan of Action for Disaster Risk Reduction and Management in Agriculture*. Ministério da Agricultura e Florestas, Vientiane, Laos PDR.
- Hazell, P.B.R. 2008. *An assessment of the impact of agricultural research in South Asia since the Green Revolution*. Roma, Science Council Secretariat.
- Royal Society. 2009. *Reaping the benefits: Science and the sustainable intensification of global agriculture*. RS Policy document 11/09. London.
- Tilman, D. 1998. *The greening of the Green Revolution*. *Nature*, 396: 211-212. DOI: 10.1038/24254
- Willett, W., Rockström, J., Loken, B., Springmann, M., Lang, T., Vermeulen, S. et al. 2019. *Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems*. *Lancet*, 393: 447–492. DOI: 10.1016/S0140-6736(18)31788-4
- World Bank. 2007. *World Development Report 2008*. Washington, DC, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco Mundial.

Fome Zero: dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Maya Takagi

O Programa Fome Zero do Brasil se encaixou perfeitamente no esforço global que se iniciou com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (MDGs), seguido mais recentemente pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs). A agenda ODM passou a se materializar como um mecanismo e uma plataforma global para mensurar, monitorar e apoiar os avanços conquistados pelos países no meio dos anos 2000, organizado de acordo com os oito objetivos globais, 18 metas e 48 indicadores. A erradicação da pobreza e da fome extrema foi estabelecida como o primeiro objetivo, sendo também a base para a consecução dos outros, principalmente os relacionados com saúde e educação.

Os ODMs começaram a tomar forma gradualmente e, durante a cúpula ODM de 2010, foi anunciado um plano de ação global para acelerar o progresso através de diversas iniciativas de combate à pobreza, à fome e às doenças – com um foco especial na saúde das mulheres e das crianças (Lomazzi *et al.*, 2014; UNDP, 2013).

O Brasil já era uma referência nos primeiros anos dos ODMs, com progresso demonstrado na redução da fome e da pobreza através das políticas inclusivas que foram implementadas no país, incluindo o Programa Fome Zero (Rondo, 2008).

A experiência Fome Zero foi analisada em termos de sua relevância para outros países com base na agenda ODM, como também em termos da cooperação Sul-Sul (Chmielewska e Souza, 2011, Oxfam, 2010). Fraundorfer (2013) menciona o reconhecimento internacional da estratégia bem-sucedida do Brasil de combate à fome e à pobreza por organizações como a Action Aid, em 2009 e a Oxfam, em 2010. Mais especificamente, foi lançado em 2008 o projeto de Cooperação Sul-Sul (SSC)

em apoio a seis países africanos (Gana, Guiné Bissau, Moçambique, Nigéria, África do Sul e Zâmbia) para aprender mais a partir do Bolsa Família do Brasil, com o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Departamento do Reino Unido de Desenvolvimento Internacional (DFID) e o Ministério de Desenvolvimento Social. Muitas outras iniciativas SSC foram iniciadas na América Latina e na Ásia, com os BRICs (Brasil, China, Índia, Federação Russa e África do Sul), e através de outras plataformas.

A necessidade de incluir um conceito mais amplo de sustentabilidade na agenda e de considerar um novo marco, com uma abordagem intersetorial e forte comprometimento por parte dos governos e dos doadores, formou a base da agenda pós-ODM, que passou a ser conhecida como a Agenda ODS (Lomazzi *et al.*, 2014).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), foi estabelecida em 2015 com objetivos ambiciosos – incluindo acabar com a fome em vez de reduzi-la pela metade – para enfrentar os urgentes desafios ambientais, políticas e econômicas do mundo de hoje.

Com base nas lições e resultados obtidos com os ODMs, a Agenda 2030 propôs 17 objetivos, 169 metas e pelo menos 232 indicadores, tornando essa agenda bem mais ampla em comparação aos ODMs.

Além do escopo, que assume uma abordagem da sustentabilidade econômica e ambiental mais abrangente, e que almeja sociedades pacíficas e inclusivas, a agenda é também mais ambiciosa, visando erradicar ao invés de reduzir a pobreza. Inclui metas mais detalhadas sobre a saúde, a educação e a igualdade de gênero, além de ser mais universal, aplicável a todos os países e povos, com enfoque maior em não deixar ninguém para trás (UNDP, 2015).

Com metas e indicadores específicos de medição de sucesso, os ODSs são também mais abrangentes e concretos em termos daquilo que precisa ser mudado.

Diferente dos ODMs, a erradicação da fome e a erradicação da pobreza são os primeiros dois objetivos e são base de toda a agenda. A diferença está na separação em dois objetivos. Por um lado, isso oferece mais especificidade a cada uma das questões em relação à pobreza, à fome e à desnutrição. Por outro, não abordar esses dois objetivos, que são complementares, de forma conjunta, poderá resultar em uma agenda mais fragmentada.

Por quê a erradicação da fome e a erradicação da pobreza precisam ser os dois primeiros objetivos

Acabar com a pobreza é uma condição necessária para uma sociedade justa e igualitária. Embora não possam ser consideradas sinônimos, a fome é relacionada principalmente com a falta de meios para adquirir alimento, ou seja, a falta de renda, que é uma das principais causas – mas não a única – da pobreza. Acesso a alimentos de qualidade de maneira regular pode ser uma pré-condição para o acesso a outros direitos, como educação, trabalho e saúde. Ademais, a erradicação da pobreza e a erradicação da fome são os objetivos mais difíceis de alcançar. Um elemento alimenta o outro, pois crianças malnutridas enfrentam mais dificuldades para se engajar em atividades produtivas quando se tornam adultas e, portanto, será mais provável que continuem presas ao ciclo vicioso da pobreza. Garantir o direito à alimentação é o primeiro passo necessário para quebrar esse ciclo.

Essa complementariedade torna-se evidente nas metas dos dois primeiros ODSs. Por exemplo, a meta 1.3: “Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social apropriados, para todos, incluindo pisos”, e “até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis” são centrais para reduzir a pobreza e, como mostram os modelos do Brasil e de outros países, contribuem diretamente para a segurança alimentar e o combate à fome.

Uma série de estudos confirma a contribuição direta dos diversos programas de proteção social para a redução da pobreza e a garantia da segurança alimentar e nutricional (SAN). Os estudos mostram o impacto direto sobre a ingestão de calorias, o consumo e os gastos em alimento. As evidências também mostram a contribuição para a diversificação de dietas, com o maior consumo de frutas, verduras, carnes e outros produtos de origem animal (FAO, 2015b, Spray, 2014, Davis *et. al*, 2016)

Hjelm (2016) analisou oito programas de transferência de renda na África e confirmou os impactos sobre diversas dimensões da segurança alimentar: maior gasto em alimentos, maior número de refeições por dia, maior consumo de alimentos ricos em nutrientes, como também uma maior proporção de famílias em situação de segurança alimentar.

À luz do papel central da proteção social na redução da fome e da pobreza, dados recentes do Banco Mundial estimaram que 36% das pessoas que saíram da pobreza absoluta conseguiram graças às transferências sociais. Em outras palavras, na ausência de transferências, o número de pessoas vivendo em situação de pobreza absoluta seria bem maior (Banco Mundial, 2018a).

De acordo com o mesmo relatório, as transferências condicionadas de renda representam a principal cobertura para o quintil mais pobre do mundo, seguido

por transferências de renda incondicionais, cobrindo 23% do quintil mais pobre. A alimentação escolar também beneficia os mais pobres, cobrindo 37% do quintil mais pobre.

O relatório revelou um aumento nos gastos dos países em proteção social desde o início dos anos 2000. Na região da América Latina e o Caribe, com base numa amostra de sete países – Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, México, Peru e Uruguai – o dispêndio médio em programas de proteção social como porcentagem do produto interno bruto (PIB) aumentou de 0,4 do PIB em 2000 para 1,26% do PIB em 2015. Isso ocorreu enquanto o PIB regional crescia, o que significa que os gastos em proteção social aumentaram tanto em termos relativos como em termos absolutos. Na Europa e na Ásia Central, o gasto médio aumentou de 1,2 para 1,8% do PIB entre 2003 e 2009, depois caiu um pouco chegando em 1,6% em 2014. Houve também um aumento razoável nas pensões sociais a partir de 2001, com 29 países introduzindo ou expandindo esses programas, principalmente na América Latina.

Entretanto, em países de baixa renda, os programas de proteção social cobrem somente 18% do quintil mais pobre, e a transferência média só cobre 13% do consumo do quintil mais pobre da população.

Em relação ao desafio do atraso de crescimento de crianças devido à desnutrição, que é um dos efeitos de longo prazo da privação de alimentos e de micronutrientes, um estudo recente do Banco Mundial concluiu que baixa renda, juntamente com outras desigualdades no acesso a serviços básicos como saúde, água, saneamento e atenção e hábitos alimentares adequados na fase inicial da vida das crianças, é associado ao atraso no crescimento (World Bank, 2018b).

Esse achado baseia-se na premissa de que os determinantes da subnutrição são multisetoriais e que a solução de subnutrição requer abordagens multisetoriais. Isso exige uma perspectiva mais holística das desigualdades e hiatos no acesso a níveis adequados dos determinantes subjacentes (*drivers*) da nutrição, a saber, segurança alimentar e saúde, assim como água, saneamento e higiene (WASH) (World Bank, 2018b).

A complementariedade dos ODSs 1 e 2 também se reflete nas metas 1.4 e 2.3. Não iremos alcançar a meta 2.3 (até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores rurais, principalmente as mulheres, os povos indígenas, os agricultores familiares e os pastores e pescadores, incluindo através do acesso igual e seguro à terra, a outros recursos e insumos de produção, a conhecimento, a serviços financeiros, a mercados e a oportunidades para agregar valor e para o trabalho não-agrícola), a menos que alcancemos a meta 1.4 (até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, principalmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais

a recursos econômicos, como também acesso a serviços básicos, à posse e controle da terra e a outras formas de propriedade, heranças, recursos naturais, nova tecnologia apropriada, serviços financeiros, incluindo microcrédito) e a meta 1.5 (até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais).

Em áreas rurais, onde residem a maioria dos extremamente pobres, fatores que aumentam a vulnerabilidade incluem a posse limitada da terra, falta de opções de sustento alternativo, falta de acesso a mercados, a degradação dos recursos naturais, a falta de acesso à energia e a falta de saneamento básico (ver De la O Campos *et al.*, 2018).

Mudanças climáticas e choques climáticos são uma outra fonte de vulnerabilidade para as camadas mais pobres da população. Em áreas rurais, estão relacionadas à falta de recursos para se recuperar de choques climáticos como secas, inundações, furacões, como também uma alta dependência em setores sensíveis ao clima (agricultura, silvicultura, pesca, pastoreio) ou em trabalho informal, sem produção em caso de interrupções de emprego. Outros fatores incluem as escassas opções de sustento alternativo, a falta de informações e conhecimento para poder se adaptar, e pelo fato que as pessoas têm menos cobertura de seguros contra choques (Leichenko e Silva, 2014).

Como a iniciativa Fome Zero brasileira pode contribuir para os ODSs – algumas lições

Os resultados rápidos obtidos pelo Brasil em relação à redução das desigualdades em nível nacional e regional, assim como a erradicação da fome e da extrema pobreza em menos de uma década e meia oferecem lições e perspectivas importantes para os ODSs, principalmente em relação à aspiração de não deixar ninguém para trás.

O desenho do Programa Fome Zero foi abrangente desde sua concepção. Em primeiro lugar, o conceito de crescimento inclusivo foi o principal condutor da estratégia de erradicação da pobreza e da fome. Em segundo, a promoção de um ambiente favorável de investimento para a geração de empregos, o aumento no gasto público em políticas voltadas para os pobres e vulneráveis, e os investimentos na universalização do acesso a serviços públicos como saúde, educação, energia e água contribuíram para reduzir as desigualdades e a melhoria das condições de vida. Em terceiro, a devida consideração dada às ligações e as interdependências entre a fome e a pobreza extrema, e o apoio conferido ao desenvolvimento de estratégias integradas capazes de enfrentar os dois objetivos simultaneamente.

A proteção social e a alimentação escolar são alguns exemplos que devem constar da lista de intervenções prioritárias contra a fome e a pobreza, principalmente

em áreas marginais onde há níveis maiores de extrema pobreza e desnutrição. Elementos considerados essenciais para aumentar o impacto dos programas de proteção social nos resultados nutricionais incluem o foco em populações em situação de vulnerabilidade nutricional, a incorporação de objetivos e indicadores nutricionais específicos, assim como o fortalecimento de distintas características nutricionalmente sensíveis para melhorar a qualidade das dietas das famílias, da assistência, do saneamento, das práticas educacionais e do acesso a serviços de saúde (FAO, 2015a).

Outras políticas chave de apoio à produção dos agricultores familiares, que podem utilizar parte de sua produção para consumo próprio, incluem crédito subsidiado, seguros especiais, proteção contra variações de preço, apoio ao armazenamento, apoio para a diversificação da produção e do trabalho, assim como a promoção de emprego nas cadeias alimentares e acesso aos mercados e organização. As políticas de desenvolvimento territorial contribuíram para o desenvolvimento de um processo de planejamento de baixo para cima dentro das comunidades, aumentando o alcance das políticas públicas. Outras ações incluem a promoção de tecnologias adequadas a suas realidades e biomas, o desenvolvimento da infraestrutura, o microcrédito e o apoio para o desenvolvimento de organizações de produtores, além do acesso a mercados locais e alternativos.

Alocação orçamentária centrada nas pessoas a partir de uma perspectiva dinâmica

O estabelecimento de objetivos mais amplos para a erradicação da fome e a pobreza mobilizou o país inteiro e promoveu maior colaboração intersetorial. A alocação orçamentária foi determinada pelo Presidente e pelos ministérios de acordo com o princípio de inclusão. Prioridade alta foi dada para a dotação orçamentária necessária para promover o acesso pelos mais pobres à proteção social, ao salário mínimo com uma política de aumento progressivo, à educação, saúde, energia, água e saneamento, ou seja, colocar as necessidades das pessoas no centro.

De acordo com essa abordagem, os benefícios econômicos e financeiros do crescimento do PIB deverão ser dirigidos para os mais pobres da sociedade, como também para o benefício da sociedade como um todo. É necessário analisar os efeitos distribucionais do crescimento econômico para que sejam o mais inclusivos possíveis. E, no caso de desaceleração econômica, continuar a direcionar recursos suficientes para manter o sustento dos mais pobres.

Esse processo requer uma forte participação da sociedade. A alocação orçamentária é o resultado de um modelo financiado por impostos. Os impostos pagos pelos contribuintes acabam financiando a melhoria do sustento na sociedade como um todo. A eleição de um candidato altamente comprometido ajuda, mas o diálogo, a

transparência e a prestação de contas contínuos são necessários. A população precisa enxergar as vantagens de uma sociedade livre da fome e da pobreza.

Uma agenda fragmentada não ajuda

Outra lição aprendida é a necessidade de um mecanismo de coordenação. Um presidente altamente comprometido com assumir o efetivo papel de coordenador é fundamental mas não suficiente. Os diversos ministérios precisam trabalhar de maneira coordenada, evitando duplicações e, mais importante, visando construir sinergias. O trabalho da erradicação da fome requer um mecanismo de planejamento extremamente eficiente, com múltiplos ministérios de áreas estratégicas trabalhando para a priorização das comunidades de famílias pobres. No Brasil, um mecanismo capaz de identificar e atingir os mais pobres foi desenvolvido, servindo como referência para todas as outras políticas. Nos níveis dos governos nacional, estadual e municipal, as instituições públicas usaram o cadastro único como esse mecanismo, monitorando o progresso das políticas e iniciativas.

São claramente necessários esforços coordenados e metas em cada ministério/setor sob uma plataforma para poder monitorar progresso e resultados. O Programa Fome Zero, um nome mais curto para a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, foi coordenado através de um mecanismo de governança, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), composto por 38 representantes de organizações da sociedade civil (dois terços dos membros) e 19 ministérios (um terço). Os representantes do governo constituíam a Câmara Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que coordenava e monitorava a implementação dos Planos e dos Orçamentos vinculados a SAN. Esse mecanismo foi coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com um mandato do Presidente da República.

O posterior Plano Brasil sem Miséria, lançado em 2010, também coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social, contou com a participação dos Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho, Desenvolvimento Agrário, Integração Regional, Fazenda e Planejamento. O comitê foi presidido em nível ministerial e tinha forte poder decisório.

De acordo com Campello *et al.* (2017), o resultado de 14 anos de implementação do Fome Zero e do Brasil sem Miséria foi que entre 2002 e 2015, a renda dos 20% mais pobres aumentou quase 4 vezes mais do que os 20% mais ricos. Ademais, a porcentagem dos 5% mais pobres entre 15 e 17 anos de idade matriculados no ensino médio ou a níveis superiores aumentou 3.6 vezes, enquanto a média para a população total foi 1.4 vezes. A probabilidade dos 5% mais pobres ingressarem na universidade aumentou de 7 para 30%. Embora todos tenham sido beneficiados diretamente, a taxa na qual os 5% mais pobres ganharam acesso à educação básica, água, saneamento, energia e moradia melhor foi bem maior.

Chegando aos mais pobres

O mecanismo de identificação de beneficiários usado pelos programas de inclusão foi central para aumentar efetividade das políticas e para promover a redução das desigualdades. De acordo com o IFAD (2018), a destinação bem focada de recursos, políticas e ações é essencial para combater a fome e a extrema pobreza, considerando que a maioria dos mais pobres residem em áreas rurais. Alguns dos mecanismos para promover um enfoque mais preciso citados pelo IFAD são: enfoque geográfico, ou seja, foco em áreas com maiores concentrações de pessoas pobres; medidas de auto identificação, onde a intervenção que atende diretamente às necessidades dos próprios pobres é desenvolvida juntamente com eles, abordando os entraves específicos que afetam seu sustento; a avaliação de rendimentos baseada em estatísticas domiciliares; e o direcionamento direto, onde os serviços são canalizados a indivíduos ou famílias através de critérios de inclusão, liderados pela comunidade.

O Modelo de Graduação é uma reconhecida abordagem aplicada na Ásia, América Latina e África, baseada em focalização, suporte ao consumo, poupança, capacitação e orientação regular. A abordagem enfoca os ultra-pobres (definidos como pessoas que gastam 80% de seu rendimento em alimento), usando uma combinação dos seguintes critérios: identificação de comunidades pobres através de mapas de pobreza; seleção dos domicílios mais pobres em colaboração com a comunidade e a criação de consensos; verificação através de levantamentos nacionais ou com o uso de *scorecards* de pobreza; e, por último, a verificação cruzada através de visitas em pessoa a domicílios selecionados (Hashemi, S. e Montesquiou, A. de, 2011).

A necessidade de uma perspectiva e estratégia de mais longo prazo

A fome é o resultado de uma disfunção econômica e política de longo prazo que causa a desigualdade e a exclusão de uma boa parte da sociedade. O problema da fome precisa ser colocado no centro das políticas nacionais e qualquer solução precisa ter uma perspectiva de longo prazo, como parte da cultura e identidade de uma sociedade. A experiência brasileira reflete isso, assim como as de outros países que conseguiram avanços de longo prazo na redução da pobreza. Alguns exemplos são apresentados de forma resumida nessa seção, com base em May *et al.* (2017), que realizaram um estudo para a FAO para analisar as experiências de países selecionados no combate à pobreza extrema em áreas rurais.

O exemplo da China na redução da pobreza é um caso de destaque, devido a seu ritmo rápido e de longo prazo, sua escala e sua influência sobre os números globais. De acordo com o Banco Mundial, o número de pessoas em situação de pobreza caiu de 878 milhões de pessoas, ou seja 88% da população total do país em 1981, para 25 milhões, ou seja 1,85% da população, até 2013 (Takagi e De la O Campos, 2017). Em áreas rurais, a queda foi de 95,6% para 3,4%. Esse resultado foi a consequência de décadas de estratégias e iniciativas pró-ativas focadas na erradicação da fome, a começar com o sistema de responsabilidade domiciliar (HRS) agrícola em 1981, que

ofereceu incentivos a produtores para aumentar sua produção e a comercializar o excedente no mercado.

A Etiópia é outro país que se mostrou consistente na redução da pobreza durante as últimas décadas de crescimento econômico sustentável. Outros países analisados no estudo onde houve avanços relativos foram Gana, o estado de Kerala na Índia, Ruanda, Senegal e Vietnã, todos mostrando um declínio na pobreza tanto em áreas urbanas como rurais durante as últimas décadas de crescimento inclusivo, com políticas especificamente orientadas. Todos os países tiveram um bom avanço na consecução dos ODMs, principalmente a meta 1.

Na Etiópia, reformas prévias, como a redistribuição de terras - a Lei de Proclamação da Terra de 1975, que nacionalizou todas as terras rurais, dando direito de uso a todos os produtores (usufruto) - promoveram um acesso mais igualitário às terras que, no entanto, ficou restrito à disponibilidade de terras produtivas.

Em Gana, uma combinação de programas de proteção social, acesso a água potável, centros de saúde de qualidade, melhor renda rural e, no nível macro, transformações estruturais, níveis mais altos de educação na força de trabalho e a efetiva urbanização contribuíram para a redução da pobreza durante as últimas décadas (May *et al.*, 2017).

Alguns dos elementos chave identificados nos casos que tiveram resultados positivos em áreas rurais incluíram:

- › Aumento no acesso a terras: promovendo acesso a terras através de reassentamentos, proteção social e o enfrentamento de desafios de desenvolvimento comunitário como a degradação da terra, a falta de água, a carência de infraestrutura básica como, por exemplo, o Programa da Rede de Proteção Produtiva da Etiópia (PSNP) e a Garantia Nacional de Emprego Rural Mahatma Gandhi (NREGS).
- › Agências catalisadoras: de extrema importância para a redução da pobreza, por exemplo a Agência de Transformação Agrícola (ATA) na Etiópia e os diversos Conselhos Estaduais na China, (incluindo o Grupo Líder do Conselho de Estado para o Desenvolvimento Econômico em Áreas Afetadas pela Pobreza).
- › Assistência social: os diversos tipos de transferência de renda representaram uma estratégia crítica para a redução da pobreza extrema; quando associados com incentivos de produção passaram a ser chamados de intervenções “*cash plus*”, por exemplo, o programa Fortalecimento do Sustento contra a Pobreza de Gana (LEAP).
- › A expansão da economia agrária: exemplos incluem o investimento da

China na agricultura familiar e na indústria de processamento em áreas rurais, e programas de desenvolvimento de ativos da Etiópia associados a serviços de assessoramento técnico para pequenos produtores.

- › Atenção especial para grupos que vivem em áreas de difícil acesso, como montanhas, e minorias indígenas: exemplos incluem o Programa de Desenvolvimento Socioeconômico do Vietnã para comunidades particularmente vulneráveis em Minorias Étnicas e Regiões Montanhosas, um dos maiores programas de apoio a comunidades em regiões montanhosas, remotas ou isoladas. A estratégia é o treinamento de pessoas pobres na produção, no fornecimento de água limpa, no controle de doenças, no desenvolvimento de mercados rurais e na construção de estradas para centros inter-comunas.

Esses são apenas alguns exemplos de avanços nas últimas décadas. No caso do Brasil, levou 12 anos de orientação e de alocação de recursos e esforços para alcançar o resultado desejado. O processo de inclusão através da redução das desigualdades necessita ser progressivo. Senão, o agravamento das condições econômicas e sociais ou os recuos nas políticas mais amplas pode acarretar rápido retrocesso, como mostram dados recentes da FAO sobre a prevalência da subnutrição.

Monitoramento dos ODSs e os desafios pela frente

Os ODSs foram assinados e assumidos por 193 países, e foi estabelecido um mecanismo amplo e complexo para monitorar os avanços em relação às 169 metas e 232 indicadores.¹ Um sistema de custódia foi estabelecido para os indicadores, designando responsabilidades a agências da ONU e a parceiros para o desenvolvimento de metodologias e para apoiar os países na sua construção e no monitoramento de seu progresso.

FAO é a guardiã de muitas das metas, a começar com a Meta 2 sobre a erradicação da fome, e principalmente os indicadores 2.1.1: Prevalência de subnutrição e 2.1.2: Prevalência insegurança alimentar moderada ou severa na população, com base na Escala de Vivência de Insegurança Alimentar (FIES). Esses indicadores são apresentados cada ano no relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World*.²

Infelizmente, o relatório de 2018 revelou uma reversão no progresso obtido desde 2005 pelo terceiro ano seguido (FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS, 2018). O relatório estimou que o número de pessoas em situação de fome aumentou para 821 milhões

1 Para mais informações, ver: *Sustainable Development Goals, Monitoring and Progress platform*, em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/monitoring-and-progress-hlpf/>, e o *SGD Index & Dashboards Report*, em: <https://www.sdgindex.org/>.

2 Ver <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/>.

– cerca de uma em cada nove pessoas no mundo. Atrasos de crescimento em termos globais permanecem em níveis inaceitavelmente altos, com 151 milhões (ou mais de 22%) de crianças menores de 5 anos afetadas em 2018, e mais de 50 milhões de crianças menores de 5 anos debilitadas. Ao mesmo tempo, mais de 38 milhões de crianças com menos de 5 anos de idade estão com sobrepeso e há uma piora crescente na obesidade entre adultos.

Através de um estudo mais aprofundado por região e sub-região, o relatório conclui que a exposição a eventos e extremos climáticos mais complexos, frequentes e intensos está contribuindo para a reversão dos ganhos obtidos na erradicação da fome e da desnutrição, assim como o acirramento de situações de conflito em alguns países da Ásia e da África subsaariana. A África continua sendo o continente com a maior prevalência de subnutrição, afetando 21% da população. A situação está se agravando também na América do Sul. Fatores como secas, eventos climáticos extremos, o aumento nos preços dos alimentos, o lento crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* e a persistência dos baixos preços das principais *commodities* de exportação – principalmente produtos não processados – contribuem para a piora.

A consecução dos ODSs, incluindo as metas 1 and 2, está ameaçada. Crescimento inclusivo, associado a intervenções direcionadas, medidas urgentes de mitigação ou adaptação às mudanças climáticas e esforços na manutenção da paz e na prevenção de conflitos são necessários.

Ciente desses acontecimentos e desafios, a FAO está trabalhando no desenvolvimento e implementação de marcos como: *FAO Framework on Rural Extreme Poverty* (FAO, 2019a), *A Framework for Linking Responses to Rural Poverty and Climate Change* (FAO, no prelo), *Framework to support sustainable peace in the context of Agenda 2030* (FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS, 2018), *FAO Framework for the Urban Food Agenda* (FAO, 2019b) e *FAO Migration Framework* (FAO, 2019c). Esses marcos procuram destacar as oportunidades do trabalho feito de forma intersetorial e integrada, fortalecendo a resposta de desenvolvimento ligado a assuntos humanitários, respostas ao clima, a migrações e a agenda urbana. Conforme estabelecido no “*FAO Extreme Poverty Framework*”, existe a necessidade de estabelecer uma ligação mais clara entre a redução da pobreza e a segurança alimentar e as respostas ao clima, e de incorporar os passos recomendados para as estratégias mais amplas de desenvolvimento, humanitárias e de redução de riscos de desastres, a fim de alinhar os ODS com o Acordo de Paris e assim produzir resultados de maneira mais eficiente, efetiva e inclusiva. Isso inclui alterações nas políticas e nas instituições em casos em que as intervenções estejam focadas especificamente no desenvolvimento, no clima, ou em ambos (FAO, no prelo).

O “*Framework to support sustainable peace*” representa um compromisso corporativo

renovado para alcançar e manter uma paz sustentável através da ampliação e aprofundamento do trabalho da FAO em relação à prevenção, à mitigação, à resolução e à recuperação de conflitos (FAO, 2018). De acordo com o marco, um quarto do total dos resultados dos programas de campo da FAO nos 15 contextos mais frágeis do mundo em 2016 foram na área de assistência para desenvolvimento.

Entretanto, na agenda ODS, os países são os condutores de seus próprios destinos e o primeiro compromisso tem que vir deles, e não da FAO ou dos parceiros de desenvolvimento.

Os ODSs representam um importante roteiro para o alcance de uma sociedade mais inclusiva que esteja livre da fome e da extrema pobreza. O progresso dos países nas últimas décadas mostra que são necessários a perspectiva de longo prazo e o compromisso dos escalões mais elevados. A agenda ODS pode servir como guia para mostrar o caminho para a inclusão e para a sustentabilidade mais amplas, mas, em vez de ser um mecanismo complicado e detalhado de monitoramento de cada uma das metas e indicadores de maneira isolada entre si, é mais importante que se estabeleça uma perspectiva de longo prazo para o desenvolvimento inclusivo, para assegurar que intervenções direcionadas alcancem e beneficiem os mais pobres através de uma abordagem baseada em direitos.

Referências:

- Campello, T., Gentili, P., Rodrigues, M. & Howell, G.R. 2017. *Faces da Desigualdade no Brasil. Um olhar sobre os que ficam para trás*. FLACSO, Brasil.
- Chmielewska, D. & Souza, D. 2011. *The food security policy context in Brazil. Estudo de país*. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, Brasil.
- Davis, B., Handa, S., Hypher, N., Winder Rossi, N., Winters, P. & Yablonski, J. 2016. *From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub Saharan Africa*. Oxford University Press, FAO and UNICEF, Oxford.
- De La O Campos, A.P., Villani, C., Davis, B., Takagi, M. 2018. *Ending extreme poverty in rural areas – Sustaining livelihoods to leave no one behind*. Roma, FAO.
- FAO. 2015a. *Nutrition and Social Protection*. Roma. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4819e.pdf>
- FAO. 2015b. *State of Food and Agriculture (SOFA): Social Protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. Roma, FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/publications/sofa/2015/en/>
- FAO. 2018. *Corporate Framework to support sustainable peace in the context of Agenda 2030*. Roma, FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/I9311EN/i9311en.pdf>
- FAO. 2019a. *FAO Framework on Rural Extreme Poverty: Towards reaching Target 1.1 of the Sustainable Development Goals*. Roma, FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca4811en/ca4811en.pdf>
- FAO. 2019b. *FAO framework for the Urban Food Agenda: Leveraging sub-national and*

- local government action to ensure sustainable food systems and improved nutrition. Roma, FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/CA2717EN/ca2717en.pdf>
- FAO. 2019c. *FAO Migration Framework: Migration as a choice and an opportunity for rural development*. Roma, FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/CA2717EN/ca2717en.pdf>
- FAO. No prelo. *A Framework for Linking Responses to Rural Poverty and Climate Change with a focus on coastal communities, coastal areas and Small Island Developing States*. Roma, FAO.
- FAO, IFAD, WFP, WHO & UNICEF. 2018. *The State of Food Insecurity in the World 2018. Building climate resilience for food security and nutrition*. Roma, FAO. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/018/i3434e/i3434e.pdf>.
- Fraudorfer, M. 2013. Zero hunger for the world – Brazil’s global diffusion of its Zero Hunger strategy. In: *Austral Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 2 n. 4. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/256694816_Zero_Hunger_for_the_world_Brazil's_global_diffusion_of_its_Zero_Hunger_Strategy
- Hashemi, S. & Montesquiou, A. de. 2011. *Reaching the poorest: lessons from the Graduation Model*. Focus Note. No. 69. Washington, D.C., CGAP.
- Hjelm, L. 2016. The impact of cash transfers on food security. *Innocenti Research Briefs* no. 2016-04, Escritório de pesquisa do UNICEF. Florence. Disponível em: <https://www.unicef-irc.org/publications/800-the-impact-of-cash-transfers-on-food-security.html>
- IFAD. 2008. *Targetting: reaching the rural poor*. Nota de política. Roma, IFAD. Disponível em: <https://www.ifad.org/en/document-detail/asset/40769236>
- Leichenko, R. & Silva, J.A. 2014. *Climate Change and Poverty: vulnerability, impacts, and alleviation strategies*. Volume 5, Número 4. WIREs Climate Change.
- Lomazzi, M., Borisch, B. e Laaser, U. 2014. *The Millennium Development Goals: experiences, achievements and what's next*. *Global Health Action*, 7:1, 23695. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/1578/32b38ec4b0c8c-3f413bf432fo4ad90e69359.pdf>
- May, J. Dallimore, A., & Durno, D. 2018. *Synthesis report of selected country experiences in addressing extreme poverty in rural areas*. Relatório interno da FAO, não publicado.
- Oxfam. 2010. *Fighting Hunger in Brazil: Much achieved, more to do*. Oxford, Oxfam International. Disponível em: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/cs-fighting-hunger-brazil-090611-en_3.pdf
- Rondo, P.H.C. 2008. Brazil’s Progress in Achieving the Millennium Development Goals. *Journal of Tropical Pediatrics*, Volume 54, Número 4. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/tropej/fmn045>
- Takagi, M., & De la O Campos, A. P. 2017. *China’s pathways towards poverty eradication: lessons from Brazil*. *Global Poverty reduction and Inclusive Growth Portal*. Disponível em: <http://www.iprcc.org.cn/South/content/index/>

id/6640.html.

Banco Mundial. 2018b. *All hands-on deck: reducing Stunting through Multisectoral Efforts in Sub-Saharan Africa: Main report (English)*. Washington, DC., World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/260571530132166786/Main-report>

PNUD. 2013. *Accelerating progress, sustaining results: the MDGs to 2015 and beyond*. UNDP, New York. Disponível em: [file:///C:/Users/Utente/Downloads/Accelerating por cento2520Progress por cento2520- por cento2520October por cento252002.pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/Accelerating%20Progress%20-%20por%20cento2520October%202013.pdf)

PNUD. 2013. *Global MDG Conference: making the MDGs work*. UNDP, Bogota. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/events/2013/february/27-28-february--making-the-mdgs-work.html>

CAPÍTULO 12

Olhando para o futuro: o Fome Zero como parte do desafio dos sistemas alimentares

José Graziano da Silva

Os sistemas alimentares estão passando por uma revolução. Todos os dias aparecem novos estudos, relatórios e artigos baseados em evidências sobre como o alimento afeta tantos aspectos da vida das pessoas. Ao mesmo tempo, há também um fervoroso debate sobre como produzir o alimento que precisamos, num planeta sob séria ameaça dos impactos das mudanças climáticas. Evidentemente, não podemos continuar simplesmente aumentando a produção a um alto custo para o meio ambiente. A forma em que o alimento é produzido e consumido tem implicações profundas tanto na dieta das pessoas, como na saúde do mundo. A equação nutrição-meio ambiente-desenvolvimento nunca foi tão difícil de resolver. Como podemos superar o desafio de promover sistemas alimentares sustentáveis que também ofereçam dietas saudáveis para todos?

Por um lado, necessitamos considerar o alimento como essencial para nosso sustento. O alimento não nos dá somente energia, mas também os nutrientes que nos permitem viver e nos proteger contra doenças. O alimento pode funcionar como um remédio ou como ferramenta para fortalecer o sistema imunológico humano. Ao mesmo tempo, e acertadamente, cada vez mais pessoas estão se interessando em aprender mais sobre a origem e as propriedades nutricionais do alimento que comem.

Por outro, o alimento que comemos não é uma mera quantidade de proteínas ou vitaminas. As pessoas se alimentam não somente para evitar doenças ou para assegurar uma vida saudável. O alimento faz parte de nossa identidade e da nossa cultura – ele é a base de nossas civilizações. Devemos, portanto, considerar as práticas e preferências de consumo das pessoas no dia-a-dia.

Além disso, sistemas alimentares servem para distintos propósitos: enquanto as sociedades dependem da produção de alimento para ter acesso a produtos que

correspondam a suas preferências culturais e hábitos alimentares, os produtores rurais e todos os envolvidos na cadeia alimentar também dependem disso para seu trabalho e sua forma de vida.

Portanto, foi dada consideração cuidadosa a todos esses elementos quando elaboramos o Programa Fome Zero no Brasil. Implementado em 2003 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o programa tornou-se um marco de política de erradicação da fome e da pobreza (Graziano, et al. 2013). Continua sendo uma experiência inspiradora de política para outras regiões e países que procuram enfrentar esses problemas. Com base na experiência brasileira, o desafio Fome Zero, lançado pelo então Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon, realizou a façanha inédita de reunir os países em torno da meta comum de eliminar a fome até 2030 (Desafio Fome Zero, 2012).

Os capítulos anteriores desta publicação, “Do Fome Zero ao Zero Hunger: uma perspectiva global”, destacam como conseguimos compartilhar a experiência brasileira com o resto do mundo durante meus sete anos e meio como Diretor Geral da FAO. Depois de dois mandatos, percebi que a consecução de Fome Zero não significa mais a simples garantia de alimentos para todos. Na realidade, a questão central é assegurar que todos tenham acesso a alimento seguro e saudável através de sistemas alimentares sustentáveis.

O alimento deve ser seguro e, ao mesmo tempo, saudável. Segurança alimentar e alimento saudável são dois lados da mesma moeda. No entanto, infelizmente, nem todo alimento seguro é também saudável. E é por isso que temos que melhorar e regular nossos sistemas alimentares: eles precisam ser sustentáveis e capazes garantir o acesso das pessoas a alimentos seguros e saudáveis.

Este capítulo relata a experiência política e social do Fome Zero no Brasil, e como se tornou uma referência internacional de política de segurança alimentar e nutricional. Examina também alguns dos desafios atuais e futuros para os sistemas alimentares e sugere caminhos a serem trilhados para que o mundo possa realizar esse compromisso urgente.

Do Fome Zero brasileiro para o compromisso Fome Zero da ONU

O presidente Lula dizia que acabar com a fome não era a mesma coisa que mandar uma pessoa para a lua, no sentido de que não precisa de inventar novas tecnologias. Em outras palavras, sabemos o que precisa ser feito para erradicar a fome. Em vez disso, ele destacou a necessidade do compromisso político e a priorização clara do combate à fome na agenda dos governos.

O Programa Fome Zero brasileiro se inspirou nas experiências bem sucedidas já desenvolvidas em nível local – como restaurantes populares, programas de merenda escolar e bancos de alimentos – e rapidamente expandiu essas iniciativas para o nível nacional em resposta ao contexto da crise econômica e social. Mas, o potencial internacional do programa logo se tornou evidente.

Em 2009, os governos da América Latina se reuniram na Guatemala e assinaram uma declaração – a Iniciativa da América Latina e o Caribe Livres da Fome – na qual os países de região se comprometeram a erradicar a fome até 2025 (FAO, 2017). Em 2012, A Conferência da ONU para o Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 – realizou o primeiro evento internacional sobre o Fome Zero, liderado pelo Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon. A ocasião também serviu para reiterar a contradição entre Fome Zero e o 1º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, cuja meta era reduzir a fome pela metade.

Eu disse “reiterar” porque essa não foi primeira vez que essa contradição foi salientada. Sabe-se que o ex-presidente de Cuba, Fidel Castro, recusou-se a comparecer a uma coletiva de imprensa organizada pela FAO em 2004 depois que a Conferência da FAO endossou uma resolução que visava reduzir a proporção de pessoas com fome no mundo pela metade durante os 10 anos seguintes. Sua justificativa: “O que vou dizer para a outra metade?” A Conferência da FAO adotou a meta de erradicar a fome somente em 2008.

A visão Fome Zero atravessou fronteiras, indo além da América Latina: as Iniciativas Fome Zero na África refletiram o compromisso da União Africana de acabar com a fome e a desnutrição até 2025. Diversas experiências brasileiras foram replicadas: o programa de merenda escolar em Moçambique, o programa de cisternas, na região do Sahel e a aquicultura em Gana são alguns exemplos.

Nos últimos meses do meu mandato, em 2019, eu presenciei a abordagem Fome Zero sendo aplicada na República Democrática Popular do Laos, com resultados concretos na forma de programas de merenda escolar que utilizaram alimento local fresco adquirido dos agricultores familiares. Houve melhorias na saúde das crianças do Laos que foram beneficiadas com a inclusão de peixe e verduras produzidas localmente em suas refeições tradicionais de arroz. Essa pequena mudança, embora impactante, foi positiva também para o aprendizado e bem-estar das crianças.

ODS 1 e ODS 2 como as bases da Agenda 2030

A inclusão do Fome Zero – no sentido da erradicação da subnutrição crônica – como parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a agenda de desenvolvimento global foi um avanço fundamental. Queremos crer que todos

os países estão atualmente comprometidos com a erradicação da fome – ao menos até 2030. Para aqueles que não acreditam que ainda seja possível, irei repetir que conseguimos fazê-lo Brasil em menos dos 10 anos que temos pela frente para a consecução do ODS 2.

Um aspecto importante que precisa ser destacado é que todos os 17 ODS dependem diretamente da erradicação da fome e da pobreza, que são justamente os primeiros dois ODS. Esses dois objetivos podem ser considerados os motores de toda a agenda; se não conseguirmos alcançá-los, os outros também não serão alcançados. A questão se realmente vamos erradicar a fome e a pobreza até 2030, face ao aumento dos conflitos que hoje estamos enfrentando, é uma questão diferente de se devemos ou não fazê-lo. Acredito que hoje há um consenso de que precisamos erradicar a fome e a pobreza, que é uma coisa que, como dito acima, antes não era óbvia. No passado recente, havia a tendência em aceitar que um número “razoável” de pessoas sofriam de fome e desnutrição em países em desenvolvimento.

Argumentamos que a pobreza gerava fome e que fome gerava pobreza, no sentido de que afetava a produtividade no trabalho ou na escola e, portanto, afetava o desenvolvimento no longo prazo. Os países desenvolvidos conseguem o engajamento de projetos filantrópicos através de organizações sociais – e não necessariamente do setor privado – incluindo igrejas, empresas e sindicatos. Em países em desenvolvimento é mais difícil garantir uma rede social estruturada. Por isso, precisamos insistir na criação de políticas públicas fortes e abrangentes nos países em desenvolvimento para enfrentar os desafios específicos da segurança alimentar.

A cooperação Sul-Sul é também uma ferramenta importante para a implementação do modelo Fome Zero em diversos contextos ao redor do mundo. Há um potencial de aprendizagem imenso envolvido nessa dinâmica, a um custo baixíssimo. A solução para a fome e a pobreza está dentro dos próprios países. Mas, para desencadear esse potencial é fundamental promover a troca de experiências e conhecimento entre eles.

A cooperação Sul-Sul também tem um papel importante a desempenhar em relação aos impactos das mudanças climáticas por facilitar a adoção de novas tecnologias já desenvolvidas em países vizinhos. Além do mais, a proximidade geográfica e um mesmo idioma podem ajudar a superar alguns dos obstáculos das iniciativas de transferência de tecnologia. Vejo isso como uma área que deverá crescer e, à medida que as organizações se fortalecem, a cooperação entre produtores tem, particularmente, um forte potencial de crescimento.

Obesidade, o principal desafio dos sistemas alimentares do futuro

Sem dúvida, a pobreza é a principal causa da insegurança alimentar e a desnutrição em todas suas formas. Assim como a fome é ligada à falta de acesso ao alimento devido à pobreza, a obesidade é ligada à falta de dinheiro para comprar alimentos frescos e nutritivos, que são geralmente mais caros do que alimentos ultraprocessados.

Em julho de 2019, o relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World*, organizado pela FAO (FAO, 2019), apresentou um segundo indicador para o monitoramento da meta ODS 2.1: a prevalência de insegurança moderada ou severa na população, conforme a Escala de Experiência de Insegurança Alimentar (FIES). Embora a insegurança alimentar severa seja associada ao conceito de fome, as pessoas que sofrem de insegurança alimentar moderada enfrentam incertezas sobre sua capacidade de obter alimento e são obrigados a ceder em relação à qualidade e/ou quantidade de alimento que consomem. Os resultados apresentados mostram que quase 2 bilhões de pessoas no mundo sofrem de insegurança alimentar, incluindo os 820 milhões que sofrem de fome.

Como mostra este relatório, desde 2016 há mais pessoas obesas do que subnutridas no mundo, o número chegando a quase 830 milhões de pessoas obesas em 2018 (FAO et al., 2019). A obesidade está se tornando cada vez mais um sério desafio global e está aumentando rapidamente em todos os países, seja de baixa, média ou alta renda.

O sobrepeso e a obesidade continuam a aumentar em todas as regiões, principalmente entre crianças em idade escolar e adultos. Em 2018, foi estimado em 40 milhões o número de crianças menores de cinco anos com sobrepeso. Cerca de um terço dos adolescentes e adultos com sobrepeso e 44% das crianças entre 5 e 9 anos com sobrepeso eram obesas. Em 2016 – o último ano para o qual dispomos de dados desagregados – 131 milhões de crianças entre 5 e 9 anos de idade, 207 milhões de adolescentes e 2 bilhões de adultos estavam com sobrepeso.

As consequências da obesidade são profundas. É um fator de risco para doenças não transmissíveis como a diabetes, doenças do coração, osteoartrite, certas formas de câncer e mortalidade geral. Ganhos excessivos de peso na infância e na adolescência tendem a contribuir para o desenvolvimento precoce de doenças crônicas, incluindo diabetes tipo II. O sobrepeso e a obesidade durante a infância também aumentam o risco de sobrepeso durante a adolescência e a vida adulta, causando problemas de saúde pelo resto da vida.

Continua sendo um grande desafio oferecer dietas saudáveis produzidas por sistemas alimentares sustentáveis para uma população cada vez maior. Isso é particularmente verdadeiro se considerarmos que fatores ambientais e econômicos,

agravados em alguns casos por conflitos, afetam o acesso de muitas pessoas ao alimento seguro, nutritivo e a preços acessíveis, necessários para uma dieta saudável e sustentável.

Os sistemas alimentares foram fomentados pelo fácil acesso e baixo custo de alimentos altamente processados, que são caracterizados pela conveniência, sabor e embalagens atraentes, mas com pouco valor nutricional. Em países de maior renda, o tamanho das porções aumentou e está ligado a padrões de consumo maiores. Os preços de alimentos concentrados de alta energia têm caído em comparação com os preços de alimentos ricos em nutrientes como frutas e verduras, contribuindo para um consumo excessivo de alimentos menos nutritivos.

Se queremos reduzir a prevalência da obesidade na próxima década e além, precisamos promover uma transformação em nossos sistemas alimentares. Sistemas alimentares sustentáveis precisam assegurar que todos tenham dietas saudáveis. Isso requer mudanças profundas de dieta, incluindo uma redução global no consumo de alimentos com alto teor de gordura, açúcar e/ou sal, e um aumento do consumo de alimentos como nozes, frutas, verduras e legumes.

Não há soluções rápidas para prevenir a obesidade. Estratégias para a prevenção de obesidade precisam de um portfólio abrangente de intervenções em diversos níveis do sistema alimentar. Estratégias isoladas talvez não sejam capazes de produzir impactos significativos. A obesidade é um desafio multisetorial e multidisciplinar que requer ações colaborativas e multifacetadas por parte dos diversos atores, trabalhando juntos.

Embora diversos países no mundo instituíssem instrumentos regulatórios, como por exemplo a rotulagem nutricional, imposto sobre açúcar, orientações alimentares baseadas em alimentos e programas de educação alimentar e nutricional em escolas, essas medidas por si só não são suficientes para transformar o ambiente alimentar atual. Assegurar e identificar situações em que todos ganhem através da formação de diversas alianças e alinhamentos multisetoriais, desde o setor público até o setor privado e incluindo pequenos agricultores familiares, é crítico para o sucesso das estratégias futuras de prevenção da obesidade.

Até agora, a melhor forma que temos para enfrentar esse problema envolve a redução do consumo de alimentos ultraprocessados e o aumento do consumo de produtos frescos. Embora seja provável que os avanços na medicina tragam para o mercado uma série de produtos capazes de combater os efeitos nocivos da desnutrição, incluindo a obesidade, a melhor forma de prevenir esse problema continua sendo basicamente aquilo que comemos.

Conclusão

Um elemento chave do Programa Fome Zero brasileiro é a promoção dos circuitos de produção e consumo locais. O principal eixo desta política é o fortalecimento da produção local dos agricultores familiares e garantir um aumento na oferta e na demanda de produtos frescos.

Se hoje fossemos desenvolver um programa para combater a obesidade usando o mesmo raciocínio, de acordo com a metodologia Fome Zero, deveríamos recorrer às melhores práticas existentes. Então, quais são as melhores práticas que já temos? Elas incluem a rotulagem na frente da embalagem, evitar que seja vendido alimento artificial de elevado teor calóricos nas escolas, assim como outras iniciativas, como a taxação de produtos com alto teor de açúcar e de gordura.

Entretanto, políticas específicas de segurança alimentar e nutricional, como aquelas mencionadas acima, estão perdendo terreno. Por quê? Primeiro, são as situações humanitárias provocadas por conflitos que se tornaram prioridades mundiais absolutas, assim como outras emergências e crises econômicas.

Alguns países na América Latina que criaram redes sociais fortes, com programas de transferência de renda, foram afetados por crises políticas e econômicas recentes. De forma mais crítica, não fomos capazes de construir um consenso em torno do que seriam as políticas fundamentais para enfrentar os novos desafios de obesidade e outras formas de desnutrição. Um exemplo: quando o Programa Fome Zero foi lançado, há 20 anos, a transferência de renda foi considerada uma iniciativa inovadora, mas hoje em dia esse tipo de política é muito mais comum. Entretanto, não há um menu abrangente de políticas para combater a obesidade, pelo menos que tenha sido amplamente acordado e aplicado em nível de país com sucesso.

Há dois caminhos complementares que podem ser seguidos.

Primeiro, precisamos encontrar formas sustentáveis de produzir alimento saudável e assegurar que seja amplamente acessível, principalmente em termos econômicos, além de valorizado no mercado. E precisamos reconhecer e combater o real inimigo: alimentos ultraprocessados. Talvez ainda não saibamos a definição exata de dietas saudáveis. Mas, em relação a esse tipo de alimento artificial – para o qual nem mesmo conseguimos identificar os ingredientes – podemos afirmar, sem sombra de dúvida, que ele não é saudável, nem sustentável. Nesse contexto, qualquer abordagem nova, como a classificação NOVA elaborada pelo Professor Carlos Monteiro do Departamento de Nutrição da USP¹, irá atrair críticas injustificadas: é o preço que se paga por ser o primeiro a propor uma nova política.

1 <https://archive.wphna.org/wp-content/uploads/2016/01/WN-2016-7-1-3-28-38-Monteiro-Cannon-Levy-et-al-NOVA.pdf>

Segundo, as informações têm um papel chave a desempenhar. Se os governos resolvem alertar as populações sobre os danos que esses alimentos podem provocar para nossa saúde, e também a interferir nos seus preços, essa parte da batalha estará ganha. Refiro-me à taxação de alimentos de baixa qualidade e à rotulagem nutricional facilmente entendível na parte da frente das embalagens.

Como já foi dito, não existe uma solução isolada ou rápida para enfrentar a obesidade. Entretanto, há algumas fontes de inspiração que nos podem guiar na direção certa.

O Comitê de Segurança Alimentar (CFS) da FAO está elaborando um conjunto de Diretrizes Voluntárias para regular os sistemas alimentares. Fico feliz em ver que essa iniciativa está ganhando força, após a 2ª Conferência Internacional sobre Nutrição (ICN2) em 2014 (FAO e OMS, 2014).

Mas, precisamos ir além de simples diretrizes. Precisamos desenvolver uma convenção global sobre sistemas alimentares sustentáveis que garantam dietas saudáveis para todos, possivelmente de acordo com um modelo inspirado pelo marco contra o tabaco. Está na hora dos governos estabelecerem um conjunto de regras e normas obrigatórias para a promoção de alimento saudável e nutritivo. A adoção de recomendações técnicas para calorias e para o consumo de sal e açúcar, por exemplo, conforme estabelecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS), é uma medida importante, porém está longe de ser suficiente para conter o avanço implacável da obesidade e do sobrepeso.

Um acordo sobre a regulação global de alimento saudável teria de ser implementado em várias etapas e exigiria articulação criteriosa. Os países precisam estabelecer suas normas nacionais para dietas saudáveis, com base nas recomendações já estabelecidas pela FAO e a OMS. Existem também as dimensões regionais e locais da alimentação saudável, que é, em parte, cultural.

Um novo marco da alimentação saudável e contra a obesidade terá que se basear nas iniciativas nacionais bem-sucedidas a fim de consertar as falhas de nossos sistemas alimentares. O desafio hoje é melhorar o ambiente alimentar fazendo com que dietas saudáveis sejam mais acessíveis e baratas, principalmente para os grupos mais vulneráveis.

Os sistemas alimentares desempenham um papel importante em todas as formas de desnutrição. Entretanto, o papel que desempenham em relação à crise de sobrepeso e obesidade talvez ainda não seja plenamente entendido, principalmente naqueles países que até recentemente têm se esforçado a combater a fome e a desnutrição.

A prevenção da obesidade requer ação multisetorial. Abaixo seguem alguns exemplos de como os governos estão transformando seus sistemas alimentares.

- › Normas alimentares: À luz das epidemias de obesidade e sobrepeso, as famílias e os indivíduos necessitam do apoio de normas nutricionais nacionais estabelecidos pelos governos. Normas para o teor de açúcar em refrigerantes estão sendo aplicadas no Brasil e no México. Gorduras *trans* foram proibidas no Canadá e na Argentina.
- › Rotulagem de alimentos: Também em relação à regulação e padronização de substâncias nocivas, políticas de rotulagem de alimentos foram adotadas de forma bem-sucedida em países como Chile (Ministerio de Salud, 2019) e Uruguai. Nesses casos, produtos com alto teor de açúcar, sal ou óleos saturados são identificados com diversos tipos de avisos. Uma tarja preta na parte da frente da embalagem é normalmente a melhor forma de indicar as restrições do alimento. O modelo “semáforo” (usando as cores vermelho, amarelo e verde) frequentemente implica uma interpretação mais subjetiva.
- › Marketing de alimentos: A restrição de anúncios de produtos ultraprocessados focados em crianças, como cereais, chocolates, biscoitos doces, doces e outros produtos contendo alto teores de sal e açúcar, está sendo discutida em diversos parlamentos nacionais e câmaras municipais, e já está em vigor desde fevereiro de 2019 na cidade de Londres. Surgiu na esteira de exemplos de experiências bem-sucedidas com armas de brinquedo e tabaco, cujos consumos foram significativamente reduzidos após a regulação dos anúncios (Mayor of London Office, 2018).
- › Alimento nas escolas: Diversos países conseguiram adotar programas de merenda escolar baseados em produtos hortifrutigranjeiros, adquiridos principalmente de agricultores familiares, como no Brasil e Moçambique. As crianças que recebem alimentos nutritivos aumentaram substancialmente sua capacidade de prevenir o sobrepeso e a obesidade (FAO, 2018).
- › Governança alimentar: Os países podem criar agências alimentares interministeriais e independentes, com a participação de atores não-governamentais (sociedade civil, setor privado, academia), para lidar com os aspectos multidisciplinares do alimento (saúde, trabalho, agricultura, desenvolvimento, economia e cultura). A Suécia e o Canadá são bons exemplos de como se pode construir uma agência alimentar nacional.

A adoção de normas globais de alimento saudável poderá também abrir o caminho para a regulação do comércio do alimento, uma das principais causas de obesidade e sobrepeso em países que dependem de produtos alimentícios processados e previamente embalados. Muitas nações não produzem alimento suficiente localmente, devido à falta ou insuficiência de recursos naturais, ou ao fato de que priorizam atividades mais lucrativas (como o setor de turismo no Caribe).

Esse tipo de regulação irá ajudar a Organização Mundial do Comércio (OMC) a negociar regras para a comercialização de produtos saudáveis. Embora não seja seu objetivo original, a OMC está numa posição privilegiada para poder traduzir as normas da alimentação saudável, conforme definido pelos países com o apoio da FAO e da OMS, em regras para o comércio global de alimentos saudáveis.

Embora tenha havido avanços significativos em relação à erradicação da fome, há muito ainda por fazer, e só será possível se a comunidade internacional trabalhar em conjunto.

Espero que esta publicação e as experiências contidas nela sirvam de apoio a todos os interessados em assegurar um mundo onde todos tenham acesso aos alimentos seguros e nutritivos que precisam.

Referências

- FAO & WHO. 2014. Conference Outcome Document: Rome Declaration on Nutrition. Second International Conference on Nutrition. Rome, FAO. (disponível também em: <http://www.fao.org/3/a-ml542e.pdf>).
- FAO, IFAD & WFP. 2019. Healthy diets vital for progress in Lao PDR, say UN food agencies. Rome, FAO. <http://www.fao.org/news/story/en/item/1194522/icode/>
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO. 2019. The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: Safeguarding against economic slowdowns and downturns Rome, FAO.
- FAO. 2017. Latin America and the Caribbean without Hunger 2025 Initiative. In: Program of Brazil-FAO International Cooperation. Rome, FAO. <http://www.fao.org/in-action/program-brazil-fao/projects/iniciative-without-hunger/en/>
- FAO. 2018. Década de Ação em Nutrição: compromissos do Brasil. Brasília, DF. (disponível também em: <http://www.fao.org/3/ca2787pt/CA2787PT.pdf/>)
- Graziano da Silva, J., Del Grossi, M., de França, C.G., eds. 2013. The Fome Zero (Zero Hunger Program): the Brazilian Experience. Brasília, DF.
- LAO. 2018. Taxation of Sugary Drinks. California, USA. (disponível também em: <https://lao.ca.gov/Publications/Report/3903>).
- Mayor of London Office. 2018. Mayor confirms ban on junk food advertising on transport network. London, UK. (disponível em: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/ban-on-junk-food-advertising-on-transport-network-0>).
- Ministerio de Salud. 2019. Ley de Alimentos: Manual de Etiquetado Nutricional. Santiago, Chile. (disponível também em: <https://www.minsal.cl/ley-de-alimentos-manual-etiquetado-nutricional/>)
- Zero Hunger Challenge (ZHC). 2012. ZHC [online]. [cited 17 July 2019]. www.un.org/zerohunger/content/challenge-hunger-can-be-eliminated-our-lifetimes

Sobre os autores



JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

contribuiu com mais de 30 anos de conhecimento acadêmico, profissional e político sobre questões relacionadas à segurança alimentar, nutrição e desenvolvimento rural. Em particular, como Diretor-Geral da FAO, de 2012 a 2019, ele implementou a experiência oriunda do programa Fome Zero no Brasil, que ele conceitualizou e mais tarde liderou enquanto servia como Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e do Combate à Fome durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

No Brasil

José Graziano da Silva coordenou, em 2001, o desenvolvimento do programa Fome Zero – um componente central da campanha de Lula para a presidência do país – e em janeiro de 2003, foi nomeado para o gabinete com a missão de implementá-lo.

O programa Fome Zero introduziu um novo modelo de desenvolvimento focado na erradicação da fome e na busca da inclusão social, conectando políticas macroeconômicas, sociais e industriais. Isso acelerou em muito o progresso na redução da fome: entre 2000 – 2002 e 2005 – 2007, a desnutrição crônica no Brasil diminuiu de mais de 10% para menos de 5%, caindo a uma taxa 2,5 vezes mais rápida do que na década anterior. Como resultado, o país cumpriu os objetivos da Cúpula Mundial da Alimentação e do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio. Em 2014, o Brasil foi removido do mapa da fome da FAO e foi considerado o primeiro país em desenvolvimento a ter erradicado a fome.

Na FAO, como representante regional para a América Latina e o Caribe

Graziano da Silva ingressou na FAO em 2006, quando foi nomeado Diretor-Geral adjunto para a América Latina e o Caribe. Como representante regional da FAO, Graziano da Silva solicitou aos governos que apoiassem a Iniciativa Fome Zero na América Latina e Caribe 2025, que consolidou uma importante agenda regional focada na segurança alimentar, no desenvolvimento rural sustentável e na agricultura familiar.

De acordo com o Relatório sobre o Estado da Insegurança Alimentar no Mundo de 2014, a América Latina e o Caribe tornaram-se a primeira região a alcançar o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, de reduzir a fome até 2015.

Na FAO como Diretor-Geral – primeiro mandato (2012 – 2015)

No comando da FAO, Graziano da Silva reforçou o compromisso de transformar a visão de um mundo sustentável e seguro para a alimentação em realidade. Durante seu primeiro mandato (2012 – 2015), ele realizou mudanças transformadoras dentro da organização, intensificando o foco do trabalho da FAO em cinco objetivos estratégicos: (i) garantir a segurança alimentar; (ii) promover uma agricultura mais produtiva e sustentável; (iii) reduzir a pobreza rural; (iv) melhorar os sistemas alimentares; e (v) fortalecer a resiliência.

Ao mesmo tempo, realizou uma reforma interna da agência das Nações Unidas reduzindo a burocracia e os custos administrativos; desenvolveu parcerias com diversos atores, incluindo a sociedade civil, o setor privado, academia, instituições de pesquisa e fundações; e impulsionou a capacidade da FAO de apoiar a cooperação Sul-Sul – o intercâmbio de recursos, tecnologia e conhecimento entre países em desenvolvimento. Com essas mudanças, Graziano da Silva ajudou a fazer da FAO uma organização do conhecimento com os “pés no chão”, reforçando a capacidade técnica de seu trabalho de campo.

Graziano da Silva também foi figura-chave para fortalecer a confiança dos estados-membros da FAO, reforçando a abordagem “value-for-money” da organização. Isso pode ser atestado pelo amplo consenso alcançado na aprovação dos sucessivos orçamentos e programas de trabalho da FAO. Ele fortaleceu o papel global da FAO ao apoiar ativamente a Comissão de Segurança Alimentar Mundial, a força-tarefa de alto nível das Nações Unidas para combater a crise alimentar mundial – na qual ele serviu como vice-presidente – e o Desafio Fome Zero do Secretário-Geral da ONU (2012 – 2015), inspirado no programa brasileiro Fome Zero. Adicionalmente, em seu trabalho com a União Africana, teve papel fundamental como Diretor-Geral da FAO para garantir o compromisso político dos líderes africanos com a erradicação da fome até 2025.

Na FAO como Diretor-Geral – segundo mandato (2015 – 2019)

Em 2015, como candidato único ao cargo, Graziano da Silva foi reeleito diretor-geral da FAO para um segundo mandato de quatro anos (até 2019), com uma votação histórica (177 votos a favor, um contra). Nesse mesmo ano, em Nova York, a abordagem brasileira do Fome Zero tornou-se o modelo de um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS 2), que apela ao esforço de erradicação da fome e de todas as formas de desnutrição até 2030.

Posteriormente, José Graziano da Silva consolidou muitas das iniciativas lançadas durante seu primeiro mandato, em parceria com os estados-membros e organizações internacionais, agências da ONU, a academia, a sociedade civil e o setor privado. Entre as conquistas mais notáveis, Graziano da Silva deu forma à contribuição crucial da FAO para a maioria dos principais desafios de desenvolvimento, o que incluiu:

- a) reforçar o reconhecimento da pobreza rural como causa primeira da migração forçada;
- b) destacar a estreita ligação entre a fome e o conflito, uma visão adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2018;
- c) promover uma nova abordagem para facilitar a adaptação agrícola e reforçar a resiliência como meio de atenuar os impactos das alterações climáticas;
- d) ressaltar a perda de biodiversidade como uma ameaça muito séria para a alimentação e a agricultura mundiais;
- e) trazer os temas de duas iniciativas de 2014 – o Ano Internacional da Agricultura da ONU e a Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição FAO/OMS – para o topo da agenda do sistema das Nações Unidas, como demonstrado pela declaração das Décadas da Nutrição (2016 – 2025) e da Agricultura Familiar (2019 – 2028);
- f) salientar o papel da qualidade do alimento como uma preocupação-chave para a segurança alimentar e para o comércio;
- g) reforço de uma visão global sobre a epidemia de obesidade e a necessidade de promover sistemas alimentares sustentáveis que possam fomentar dietas saudáveis, bem como a necessidade de uma regulamentação global para a produção e consumo de alimentos.

Histórico acadêmico

Graziano da Silva tem graduação em Agronomia e mestrado em Economia e Sociologia Rural, ambos pela Universidade de São Paulo. Possui doutorado em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pós-doutorado pela Universidade de Londres e pela Universidade da Califórnia em Santa Cruz. Antes de se aposentar como professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Graziano da Silva lecionou por mais de 30 anos e publicou 25 livros sobre Desenvolvimento Rural, Segurança Alimentar e Economia Agrícola. Atuou como tutor de mais de uma centena de profissionais dedicados ao Desenvolvimento Rural e à Segurança Alimentar, bem como atuou como orientador de estudantes de pós-graduação.



**LUIZ CARLOS
BEDUSCHI FILHO**

é agrônomo. Possui mestrado e doutorado em Ciências Ambientais pela Universidade de São Paulo, Brasil. Em 2016, tornou-se diretor de políticas (Desenvolvimento Territorial) no escritório regional da FAO para a América Latina e o Caribe, onde é responsável pelo Programa Estratégico da FAO para a Redução da Pobreza Rural e coordena a área prioritária da Agricultura Familiar e Sistemas Alimentares Inclusivos para o Desenvolvimento Rural Sustentável. Antes de ingressar na FAO, foi professor e pesquisador da Faculdade de Artes, Ciências e Humanidades e do Instituto de Energia e Meio Ambiente da Universidade de São Paulo, onde coordenou o programa de doutorado em Ciências Ambientais e liderou a Divisão de Ciência Ambiental, Gestão e Tecnologia.



**GUILHERME
BRADY**

é chefe da Unidade da FAO sobre Agricultura Familiar e Parcerias com Organizações da Sociedade Civil, dentro da Divisão de Parcerias. Possui mestrado em Políticas Públicas e Administração Pública, bem como em Política Ambiental. Tem 20 anos de experiência profissional, com foco na concepção e implementação de políticas de desenvolvimento rural inclusivas, cooperação técnica Sul-Sul e desenvolvimento de capacidades para agricultores familiares.

Antes de ingressar na FAO, trabalhou em diferentes cargos para o governo brasileiro, bem como para redes e organizações da sociedade civil.



**CLAYTON
CAMPAGNOLLA**

é o líder do Programa Estratégico de Agricultura Sustentável da FAO e ex-diretor da Divisão de Produção e Proteção de Plantas da FAO. Antes disso, foi pesquisador e presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e diretor da Agência Brasileira de Desenvolvimento industrial (ABDI). Possui bacharelado em Agronomia e mestrado em Energia Nuclear aplicada à Agricultura, ambos obtidos na Universidade de São Paulo, Brasil. Concluiu seu doutorado em entomologia na Universidade Texas A&M e seu pós-doutorado em Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente na Universidade de Campinas (Brasil).



**RODRIGO
CASTAÑEDA
SEPÚLVEDA**

é um economista chileno com vasta experiência em políticas públicas em matéria de Segurança Alimentar e Erradicação da Pobreza Rural, bem como na área de parcerias com o setor privado. Possui mestrado e é doutorando na Universidad Politécnica de Madrid. Trabalhou para entidades públicas e privadas, bem como

organizações internacionais e, atualmente, é diretor adjunto da Divisão de Parcerias da FAO. Foi autor de vários artigos e trabalhos sobre acesso à terra, agricultura familiar e o papel do setor privado na agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.



SAULO CEOLIN

é diplomata, atualmente servindo como cônsul-geral adjunto do Brasil em Tóquio. Trabalhou na Missão Brasileira junto à FAO, PMA e IFAD em Roma (2004 – 2008) e como assessor do diretor-geral da FAO (2015 – 2017). Foi chefe da divisão de Meio Ambiente no Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2013 – 2014) e foi um negociador do Brasil em várias instâncias multilaterais para o Meio Ambiente e Agricultura Sustentável.



GALA DAHLET

é uma oficial profissional associada que atua no Programa Estratégico da FAO para a Redução da Pobreza Rural, com foco na redução da pobreza rural e políticas relacionadas de proteção social e multissetorial. Entre outros postos, ela atuou como coordenadora executiva no Instituto Lula, liderando projetos de cooperação Sul-Sul sobre políticas de proteção social e segurança alimentar. Tem mestrado em Gestão Pública Internacional (Sciences Po, Paris) e em Política

Social e Desenvolvimento (London School of Economics), onde sua dissertação sobre o Combate à Fome no Brasil e os desafios para a sua sustentabilidade: uma urgência social e um imperativo político foi premiada com uma Distinção pela banca examinadora.

MAURO
DELGROSSI

é professor da Universidade de Brasília. Possui doutorado em Economia (Universidade Estadual de Campinas) e mestrado em Economia Agrícola (Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz). Mauro tem ampla experiência em pesquisa e políticas públicas nas áreas de segurança alimentar, desenvolvimento rural e agricultura familiar. Trabalhou no Instituto Agronômico do Paraná (IAPAR), na implementação do programa Fome Zero, e como assessor do Presidente da República e do Ministério do Desenvolvimento Agrário.



PAULO DE LIMA

é jornalista com experiência de trabalho em veículos de comunicação brasileiros, na assessoria de imprensa do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e na missão permanente do Brasil em Nova York, onde liderou campanhas bem-sucedidas para candidaturas brasileiras a grandes órgãos da ONU. Em 2014, ingressou no escritório

da FAO para comunicação corporativa, antes de se tornar assistente pessoal do Diretor-geral da FAO (2015 – 2019). Nessa função, era responsável pela comunicação pessoal do Diretor Geral e de um portfólio, que abrange o sistema das Nações Unidas e assuntos interinstitucionais, organizações e grupos inter-regionais, e assuntos como paz e segurança alimentar, sistemas alimentares e nutrição. Em agosto de 2019, ele assume como oficial de ligação da FAO para a União Europeia.



**LARISSA
DOMÍNGUEZ
FUENTES**

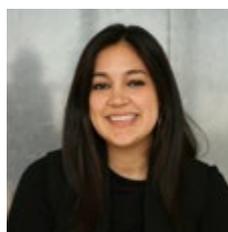
é uma profissional mexicana de assuntos internacionais. Atualmente trabalha como consultora internacional para a Divisão de Parcerias da FAO. Tem uma vasta experiência na promoção do diálogo entre os atores em áreas como o acesso à terra, a governança dos recursos naturais e a agricultura familiar. É bacharel em relações internacionais e mestre com honras em desenvolvimento social com foco em gênero e mudanças climáticas.



HILAL ELVER

tem atuado como Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação desde junho de 2014. Ela é professora de Direito Internacional e Membro Ilustre

Global no Centro Resnick de Direito e Política Alimentar da Escola de Direito da UCLA; Codiretora do projeto Mudanças Climáticas, Segurança Humana e Democracia no Centro Orfalea, UC Santa Barbara; e ex-membro da Faculdade de Direito da Universidade de Ancara. Ela é autora de *Controvérsia do Véu: Secularismo e Liberdade de Religião* (Oxford University Press, 2012) e várias publicações sobre direito ambiental, mudanças climáticas, segurança alimentar, igualdade de gênero e direitos humanos.



**DIANA
GUTIERREZ**

é coordenadora de comunicação do programa estratégico de alimentação e agricultura sustentável da FAO – um programa que assegura a eficácia da ação no terreno através de uma visão comum e abordagem integrada da sustentabilidade na agricultura, na silvicultura e na pesca. Ela também coordena os esforços de comunicação para o Departamento de Agricultura e Proteção ao Consumidor da FAO. Possui doutorado em Direito e Defesa do Consumidor pela Universidade Roma Tre, em Roma, e MBA em Marketing e Gestão pela Universidade Cristã de Abilene, em Abilene, Texas.



**HIROYUKI
KONUMA**

é ex-diretor-geral adjunto da FAO e representante regional para a Ásia e o Pacífico, cargo que ocupou de 2010 até sua aposentadoria em 2015, após 35 anos no sistema das Nações Unidas. Graduiu-se na Universidade Meiji, no Japão, e possui mestrado e doutorado em Ciências Agrícolas pela Universidade de Tsukuba. Atualmente é diretor executivo da Associação para a Promoção da Autoconfiança na Ásia (GIAPSA), uma organização sem fins lucrativos baseada no Japão que fundou em 2018, que visa apoiar comunidades rurais pobres na Ásia. Ele lecionou na Universidade Meiji e na Universidade Srinakharinwirot, na Tailândia.



**FLORENCE
LASBENNES**

é uma agrônoma especializada em Economia Rural. Trabalhou em vários países africanos em questões de terras rurais, segurança alimentar e reconstrução econômica pós-conflito. Trabalhou para o Ministério dos Negócios Estrangeiros francês sobre questões de segurança alimentar antes de ingressar nas Nações Unidas, onde gerenciou iniciativas multipartes e multissetoriais sobre alimentação e nutrição. Ela serviu como chefe de gabinete de David Nabarro quando ele era representante especial do secretário-geral da ONU sobre segurança alimentar

e nutrição. Atualmente é diretora-geral da 4SD (Habilidades, Sistemas e Sinergias para o Desenvolvimento Sustentável).



**LUIZ INÁCIO
LULA DA SILVA**

nasceu e cresceu em uma área pobre do nordeste do Brasil, juntamente com sete irmãos. Após as primeiras experiências como metalúrgico e torneiro, entre outros trabalhos, tornou-se líder sindical e foi o primeiro representante da classe trabalhadora a ser eleito Presidente do Brasil. Ele governou o Brasil por dois mandatos: 2003 – 2006 e 2007 – 2010. Durante seu primeiro ano como chefe de Estado do Brasil, ele lançou o programa Fome Zero, que foi seguido por vários outros programas sociais significativos. Ao deixar o cargo, em 2010, Lula havia reduzido enormemente a pobreza extrema e a fome no Brasil.



**CARMELA MARIKA
MORGILLO**

é uma consultora que trabalha com a Divisão de Parcerias da FAO, onde se concentra em estreitar a colaboração com parlamentos. Antes de se juntar à FAO, trabalhou na Direção-Geral de Políticas Externas do Parlamento Europeu com iniciativas no campo dos assuntos políticos e do desenvolvimento social. Possui mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais e pós-graduação em Marketing e Comunicação.



DAVID NABARRO

é codiretor do Instituto Imperial de Inovação em Saúde Global (Londres). Ele apoia a liderança de sistemas para o desenvolvimento sustentável através de sua empresa social 4SD e é conselheiro na Comissão Global de Adaptação em Roterdã. Atuou em vários postos em mais de 50 países, inclusive para o governo britânico, como chefe de Saúde e População na década de 1990. Ocupou cargos de liderança na ONU sobre surtos de doenças e problemas de saúde, insegurança alimentar e nutrição, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável (1999 – 2017). Em outubro de 2018, ele e Lawrence Haddad receberam o Prêmio Mundial da Alimentação por sua liderança na criação do perfil de subnutrição dentro da agenda de segurança e desenvolvimento alimentar.



**CHIMIMBA
DAVID PHIRI**

tem atuado como coordenador sub-regional da FAO para a África Oriental e representante da União Africana e da Comissão Econômica das Nações Unidas para África desde maio de 2018. Ele tem PhD em Economia Agrícola e em Economia de Desenvolvimento da Universidade de Cambridge, mestrado em Economia Agrícola da Universidade de Gales e bacharelado em

Agricultura da Universidade de Malawi. Lecionou na Universidade do Malawi antes de ingressar na FAO, em 1991, como economista de políticas. Posteriormente, serviu no gabinete do diretor-geral da FAO (1998 – 2008), como chefe de assistência em políticas (2008 – 2013) e depois como coordenador sub-regional da FAO para a África Meridional e representante da FAO para o Zimbábue, Botswana e Suazilândia (2013 – 2018).



**FRANCESCO
PIERRI**

é o representante da FAO na África do Sul. Ele é bacharel em Ciência Política e tem doutorado em História e Teoria do Desenvolvimento Econômico. Prestou assessoria em questões de política fundiária e agrária ao Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil (2003 – 2011) e foi nomeado chefe de Assuntos Internacionais e Promoção do Comércio, do gabinete do ministro do Desenvolvimento Agrário (2011). No exercício dessa função, liderou a Seção Nacional do Encontro Especializado em Agricultura Familiar no Mercosul e representou o Ministério do Desenvolvimento Agrário no Grupo de Trabalho de Cooperação Agrícola do BRICS. Ingressou na FAO em 2013, onde liderou a Unidade de Advocacy.



**EWALD
RAMETSTEINER**

foi coordenador de programa (Global Delivery) do Programa Estratégico da FAO sobre Agricultura Sustentável (2015 – 2019) e agora é diretor adjunto do Departamento Florestal da FAO. Antes de ingressar na FAO, trabalhou no Instituto Internacional de Análise de Sistemas Aplicados e no Instituto Florestal Europeu. Ele foi membro de secretarias de órgãos intergovernamentais regionais e assessor de políticas em questões de sustentabilidade para uma série de organizações internacionais e órgãos governamentais. É doutor em Política e Economia Florestal pela Universidade de Ciências da Vida Aplicadas, de Viena, Áustria.



RICARDO RAPALLO

possui doutorado em Engenharia Agrícola e mestrado em Projetos Rurais e Planejamento pela Universidade Politécnica de Madri, Espanha. Desde 2009, está contratado como oficial da FAO no campo da Assistência em Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, Desenvolvimento Rural e Direito à Alimentação. Atualmente, é diretor de políticas sênior do Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe. Antes de ingressar na FAO, trabalhou em projetos e pesquisas sobre

questões de desenvolvimento rural e redução da fome e da insegurança alimentar na América Latina, com ênfase nos países centro-americanos. Ele também trabalhou na Europa.



**ADONIRAM
SANCHES PERACI**

é coordenador sub-regional no Escritório da FAO para a América Central e, anteriormente, foi diretor de políticas da FAO para a América Latina e o Caribe (2012 – 2018). Graduiu-se em Agronomia pela Universidade Federal do Paraná, Brasil (1993), e obteve um mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável pelo Colégio de Pós-graduados, do México (1998). Foi diretor de finanças e seguros do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil (2003 – 2005) e atuou como Secretário de agricultura familiar no mesmo ministério (2006 – 2010). Ele é especialista em Formulação, Implementação e Monitoramento de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, possuindo ainda especialização em Política Regional e Apoio ao Movimento Cooperativo.



**ANDRÉ
SARAMAGO**

é bacharel em Direito pela Universidade de Coimbra, Portugal, e mestre em Desenvolvimento pela Universidade de Bolonha, Itália. Sua carreira começou em 2006 na Organização Internacional para a Migração, no Chile. De 2009 a 2012, viveu e trabalhou em El Salvador, coordenando um projeto de cooperação da organização não-governamental portuguesa Oikos. Em 2013, ingressou no escritório regional da FAO para a América Latina e o Caribe como consultor internacional na área de Redução da Pobreza Rural. Nesta ele prestou um estreito apoio aos processos regionais e nacionais para reforçar as políticas públicas centradas na agricultura familiar e no desenvolvimento rural.



**COUMBA
D. SOW**

obteve um mestrado na Faculdade de Indústrias de Alimentos de Montpellier, na França, e uma pós-graduação em Economia Agrícola na Universidade de Londres. Ingressou na FAO em 2006 como diretora de políticas, onde contribuiu para coordenar o apoio da FAO à Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Em 2013, juntou-se ao gabinete do diretor-geral da

FAO, assumindo um portfólio que abrange a África e a ligação com os departamentos de Cooperação Técnica e de Desenvolvimento Econômico e Social. Desde fevereiro de 2017, Coumba é a coordenadora regional de resiliência para a África Ocidental e o Sahel, englobando 18 países. Ela lançou a iniciativa “1 milhão de cisternas para o Sahel”, da FAO.



MAYA TAKAGI

tem mais de 20 anos de experiência em pesquisa e políticas públicas nas áreas de segurança alimentar e nutrição, de desenvolvimento rural, de proteção social e de agricultura familiar. Ela tem doutorado em Desenvolvimento Econômico e trabalhou na implementação do programa Fome Zero no Brasil. Foi assessora do Presidente do Brasil (2005 – 2010), Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição (2011 – 2012) e pesquisadora agrícola do Ministério da Agricultura (2013 – 2014). Foi ainda diretora sênior de Proteção Social e líder adjunta do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Rural na FAO (2015 – 2019). Atualmente, é líder regional de programa no Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe.

Do Fome Zero ao Zero Hunger:

Uma perspectiva global

Após uma década de declínio, a fome mundial está crescendo novamente. A fome afeta cruelmente o bem-estar das pessoas e compromete todas as perspectivas do desenvolvimento de um país. Ela corrói a produtividade humana e ocorre em direta contradição com o direito humano à alimentação adequada. Mas a fome é um flagelo que pode ser erradicado. Esta publicação discute a perspectiva de um Fome Zero internacional à luz das conquistas da estratégia Fome Zero no Brasil. A obra apresenta as iniciativas bem-sucedidas em outros países e discute os atuais desafios da agenda global de segurança alimentar, como a obesidade e as mudanças climáticas.

Com a contribuição de diversos especialistas internacionais, o livro aponta caminhos sobre como a vontade política pode ser traduzida em ações políticas. O exemplo do Brasil mostrou que a fome, quando abordada de maneira abrangente, combatida com base em uma agenda de proteção social multissetorial e com forte liderança política, pode ser erradicada. Com base nessa experiência, o Desafio Fome Zero (Zero Hunger Challenge), lançado pela ONU em 2012, mobilizou um compromisso global inédito para acabar com a fome no mundo. Pelo menos cinco dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 tem relação direta com essa questão. Enfrentados em conjunto, esses objetivos podem erradicar a fome, eliminar todas as formas de má nutrição e construir sistemas alimentares inclusivos e sustentáveis.

De fato, os ODS somente poderão ser cumpridos caso os países decidam erradicar a pobreza e abrir o caminho para o crescimento sustentável de longo prazo. O tempo está passando e os números crescentes da fome mundial tornam nossos esforços ainda mais prementes. Nossas ações de hoje serão decisivas para a construção de um mundo mais igualitário e sustentável. Este livro oferece uma oportunidade para revisar as conquistas alcançadas até agora e para inspirar nossas ações em um panorama ainda mais desafiador.

ISBN 978-92-5-131670-2



9 789251 316702

CA5524EN/1/07.19