



**FIAN**  
BRASIL

**INFORME DHANA 2021**

**PANDEMIA,  
DESIGUALDADE  
E FOME**

BRASÍLIA-DF

INFORME DHANA 2021

**PANDEMIA,  
DESIGUALDADE  
E FOME**

BRASÍLIA-DF



**FIAN**  
BRASIL

## EXPEDIENTE

O *Informe Dhana 2021: pandemia, desigualdade e fome* trata das violações ao **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)** no atual contexto brasileiro. A publicação é uma iniciativa da **FIAN Brasil** – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, em parceria com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), com o apoio de Pão Para o Mundo (PPM) e Misereor.

As informações contidas neste relatório foram atualizadas até o dia 30 de agosto de 2021. Salvo quando registrada atualização pontual mais recente.

Organização: Valéria Torres Amaral Burity e Nayara Côrtes Rocha

TEXTO: *Capítulo 1:* Nayara Côrtes Rocha e Valéria Torres Amaral Burity; *Capítulo 2:* Ana Kuhn, Paola Romero Niño, Juan Carlos Morales Gonzáles, Laura Michéle, Charlotte Dreger, Paulo Asafe C. Spínola e Nayara Côrtes Rocha; *Capítulo 3:* Grazielle Custódio David e Pedro Rossi; *Capítulo 4:* Mariana Levy; *Capítulo 5:* Flávio Luiz Schieck Valente, Valéria Torres Amaral Burity e Nayara Côrtes Rocha; *Capítulo 6:* Flávio Luiz Schieck Valente, Valéria Torres Amaral Burity e Nayara Côrtes Rocha

*Copidesque:* Tatiana Lotierzo (a pedido de alguns autores, optou-se por preservar a redação original de alguns trechos).

*Revisão de capítulos:* Elisabetta Recine, Enéias Rosa, Francisco Menezes, Jônia Rodrigues de Lima, Maria Emília Pacheco, Nayara Côrtes Rocha, Paulo Asafe C. Spínola, Sônia Costa e Valéria Burity

*Leitura do original e revisão final:* FIAN Brasil

*Designer Gráfico:* Rubens Rangel Silva (Estúdio Borogodó)

## FIAN Brasil

Gestão 2021-2024

### CONSELHO DIRETOR

*Diretor presidente:* Enéias da Rosa

*Vice-presidente:* Norma Alberto

*Diretora financeira:* Sonia Costa

*Diretora de Articulação:* Miriam Balestro

*Diretor de Formação:* Lucas Prates

Conselho Fiscal

*Titulares:* Delzi Castro e Suemelberne Alves de Lucena

*Suplente:* Célia Varela Bezerra

### SECRETÁRIA-GERAL

Valéria Torres Amaral Burity

### SECRETARIA EXECUTIVA

*Assessores de Direitos Humanos:* Adelar Cupsinski, Nayara Côrtes Rocha e Paulo Asafe Campos Spínola

*Assessora de Políticas Públicas:* Vanessa Manfre Garcia de Souza

*Assessor de Comunicação:* Pedro Biondi

*Assessor de Gestão:* Arlân Monção

*Assessora técnica financeira:* Paula Bernardes

FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas

ENDEREÇO: SCLN 413, BLOCO A, SALAS 219/220, ASA NORTE, BRÁSÍLIA – DF.

TELEFONE: (61) 3224-0454.

E-MAIL: FIAN@FIANBRASIL.ORG.BR

SITE: FIANBRASIL.ORG.BR WWW.FIANBRASIL.ORG.BR

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Informe Dhana 2021 [livro eletrônico]: pandemia, desigualdade e fome / organização Valéria Torres Amaral Burity, Nayara Côrtes Rocha. -- Brasília, DF: FIAN Brasil, 2021.  
PDF

Vários colaboradores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-88708-13-2

1. Ciências sociais 2. COVID-19 - Pandemia  
3. Desigualdade social 4. Direitos humanos  
5. Economia 6. Nutrição - Aspectos sociais  
I. Burity, Valéria Torres Amaral. II. Rocha, Nayara Côrtes.

21-89458

CDD-300

---

Índices para catálogo sistemático:

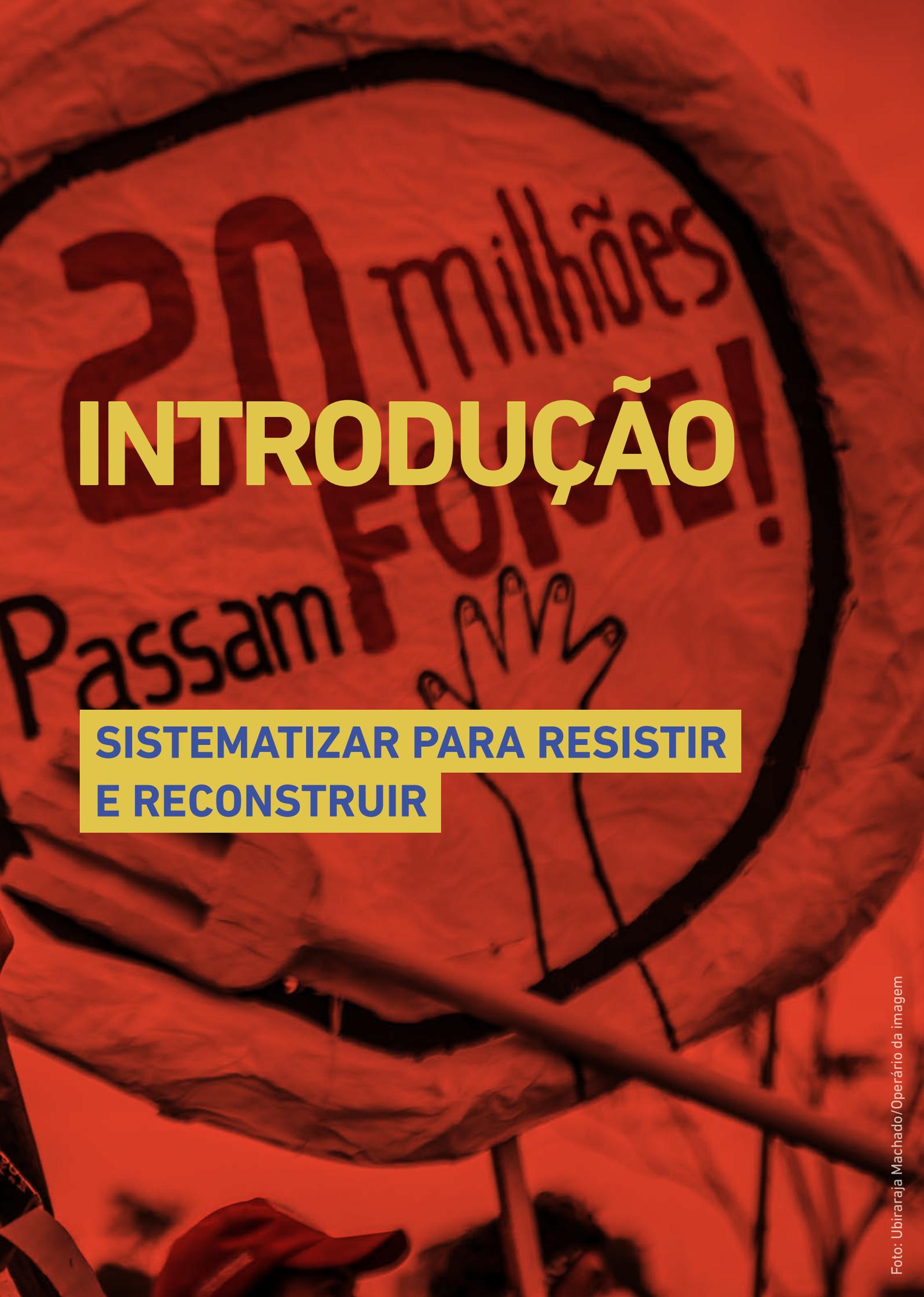
1. Ciências sociais 300

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

# SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO .....   | 05  |
| SISTEMATIZAR PARA RESISTIR - E RECONSTRUIR   |     |
| <b>1</b> O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS (DHANA) .....   | 09  |
| <b>2</b> CONJUNTURA INTERNACIONAL: DHANA, A CRISE DOS SISTEMAS ALIMENTARES E O ENFRAQUECIMENTO DA GOVERNANÇA INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS ..... | 19  |
| <b>3</b> POLÍTICA ECONÔMICA E DHANA: IMPACTOS DA PANDEMIA E O CASO BRASILEIRO .....  | 33  |
| <b>4</b> SISTEMAS ALIMENTARES, DIREITOS E PANDEMIA DE COVID-19 .....   | 47  |
| <b>BOX 1</b><br>MEDIDA PROVISÓRIA 1061/2021 EXTINÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E CRIAÇÃO DO AUXÍLIO BRASIL .....                                     | 55  |
| <b>BOX 2</b><br>MEDIDA PROVISÓRIA 1061/2021 O PROGRAMA ALIMENTA BRASIL E O DHANA .....   | 59  |
| <b>5</b> EXIGIBILIDADE DO DHANA INTENSIFICA-SE NO CONTEXTO DA PANDEMIA: CRESCENTE VIOLÊNCIA E CRIMINALIZAÇÃO DOS DEFENSORES DE DIREITOS .....        | 75  |
| <b>6</b> ANÁLISE DE VIOLAÇÕES AO DHANA .....   | 85  |
| ANEXO 1 .....  | 93  |
| A CAPTURA CORPORATIVA DO SISTEMA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA E O DHANA COMO EIXO ARTICULADOR DAS LUTAS PELA SOBERANIA ALIMENTAR                      |     |
| ANEXO 2 .....  | 107 |
| DA PANDEMIA À TRANSFORMAÇÃO DOS SISTEMAS ALIMENTARES – QUE CAMINHO ESCOLHEMOS?   |     |
| LISTA DE SIGLAS .....  | 115 |
| LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS .....  | 117 |





# INTRODUÇÃO

**SISTEMATIZAR PARA RESISTIR  
E RECONSTRUIR**



---

**E**m 2017, a FIAN Brasil elaborou seu primeiro informe sobre o **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**, *Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do Dhana no Brasil* ([bit.ly/InformeDhana2017](http://bit.ly/InformeDhana2017)), trazendo um panorama daquele momento. O país que, em anos anteriores, havia sido reconhecido internacionalmente pelos programas de segurança alimentar e nutricional (SAN) e conquistado vitórias, como a redução da mortalidade infantil e da pobreza, sofreu uma inflexão a partir do golpe de 2016.

Na segunda edição, em 2019, incorporamos ao título a sigla pela qual também é conhecido esse direito humano individual e coletivo, e passamos a chamar a publicação de *Informe Dhana* ([bit.ly/InformeDhana2019](http://bit.ly/InformeDhana2019)). Destacamos, no conteúdo, como o neoliberalismo e o autoritarismo haviam acentuado retrocessos em relação à soberania e à segurança alimentar e nutricional (SSAN) no Brasil.

O atual informe, elaborado em um momento em que a fome atinge uma larga parcela da população, mostra como a pandemia agravou uma série de crises já existentes. Traz, portanto, uma perspectiva histórica, e não apenas conjuntural, do momento que vivemos, dando ênfase às violações ao Dhana da população brasileira. O relatório também reúne informações sobre ações de solidariedade, resistência e reinvenção em prol da vida e dos direitos humanos (DHs).

O *Informe Dhana 2021* está dividido em seis capítulos ou partes. O primeiro apresenta os conceitos que estruturam as informações e análises sobre as informações constantes neste documento. Nele, destacamos como de-

sigualdades de classe, machismo e racismo são causas estruturantes da violação do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. O segundo capítulo apresenta uma análise da conjuntura internacional, apontando para tendências no mundo e em nosso hemisfério no que diz respeito ao Dhana e a temas correlatos. O terceiro aborda a relação da macroeconomia com a alimentação e a nutrição adequadas. A política econômica tem um impacto direto no acesso à renda e às políticas sociais que podem garantir esse direito.

No quarto capítulo, sistematizamos informações sobre violações ao Dhana nas diferentes etapas e relações dos sistemas alimentares no Brasil. No quinto, avaliamos como se dá a exigibilidade do Dhana num contexto de retrocessos e agravamento das violações de direitos. O texto examina obstáculos para a exigência desse cumprimento, como a contenção de lutas sociais por meio da violência e criminalização de movimentos sociais e de defensores e defensoras de direitos humanos. E o último capítulo faz uma análise das informações constantes nesta publicação, utilizando uma abordagem de DHs. Nessa parte, avaliamos como o Estado tem se portado em relação às obrigações que decorrem de tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Com este trabalho, a FIAN Brasil espera dar continuidade aos informes anteriores, de forma a contribuir para o monitoramento do Dhana e embasar as ações necessárias para sua garantia – e, portanto, para uma vida digna para todas e todos – no Brasil. A luta contra a fome é também a luta contra a destruição da democracia. E vice-versa.



# 1

## O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS (DHANA)



Para mim o mundo em vez de evoluir está retornando à primitividade. Quem não conhece a fome há de dizer: “Quem escreve isto é louco”. Mas quem passa fome há de dizer: “Muito bem, Carolina. Os gêneros alimentícios deve ser ao alcance de todos” (...)

É quatro horas. Eu já fiz almoço-hoje foi almoço. Tinha arroz, feijão e repolho e linguiça. Quando eu faço quatro pratos penso que sou alguém. Quando vejo meus filhos comendo arroz e feijão, o alimento que não está ao alcance do favelado, fico sorrindo atoa. Como se eu estivesse assistindo um espetáculo deslumbrante.

Carolina Maria de Jesus,  
*Quarto de despejo, Diário de uma favelada.*

---

**Q**uarto de despejo foi escrito no final dos anos de 1950 e, apesar dessa constatação parecer constrangedora, é possível que o livro retrate, ainda e novamente, a realidade de pelo menos 19 milhões de pessoas no Brasil (quase 10% da população). É também possível que a obra reflita o medo de mais da metade da população, que tem base em um risco permanente, de passar fome. O diário de Carolina Maria de Jesus evidencia a centralidade da alimentação na produção de angústia e alegria e na autopercepção da narradora sobre a dignidade. Frente ao que é passar fome, oferecer uma refeição adequada a seus filhos parece-lhe um “espetáculo deslumbrante”. Sob a perspectiva de direitos humanos, não passar fome e ter uma alimentação adequada são dimensões indivisíveis do direito à alimentação.

A fome é o avesso do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**, não apenas por representar sua não realização absoluta, mas também por violar o direito de viver livre do medo e da miséria, o princípio da dignidade humana e o direito a um nível de vida suficiente para ter saúde e bem estar, como assegura a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948).

Compreender a alimentação e a nutrição adequadas como pilares de um direito humano é notar que, para além da importância de que cada pessoa possa alimentar a si e aos seus, a alimentação e a nutrição são questões coletivas – questões de responsabilidade da sociedade e obrigações do Estado. Os princípios de universalidade, de não discriminação, de dignidade, de indivisibilidade e de interdependência e interrelação entre os direitos humanos são violados

brutalmente, quando um direito indispensável para o gozo de todos os demais é violado em sua dimensão mais basal, como é o caso da fome – a violação máxima ao Dhana.

Os direitos humanos são um acordo da humanidade sobre o que deve ser garantido a todas as pessoas, apenas por fazerem parte da espécie humana. Um acordo civilizatório, no qual representantes de povos do mundo, na qualidade de membros da grande comunidade que é a humanidade, comprometem-se a agir diante do inadmissível.

## DISPOSITIVOS DE DIREITOS HUMANOS – PACTOS CIVILIZATÓRIOS

Além de estar presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) (ONU, 1966b), quando esse instrumento prevê o direito à vida, o direito à alimentação é explicitamente citado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais – o Pidesc (ONU, 1966a), do qual o Brasil é signatário. O Comentário Geral nº 12 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (Cdesc) (ONU, 1999) traz uma definição mais detalhada desse direito e das obrigações do Estado para garantir sua realização. Posteriormente à ratificação desses instrumentos, em 2004, são desenvolvidas as *Diretrizes Voluntárias para a Realização do Direito à Alimentação Adequada*, indicando linhas gerais para políticas públicas que realizem esse direito. De acordo com o Comentário Geral nº 12:

O direito à alimentação adequada é observado quando todo homem, mulher ou criança, seja sozinho ou junto com os outros, tem acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada ou a meios para obtê-la. O direito à alimentação adequada não deve ser interpretado, portanto, de forma estrita ou restritiva, equiparando-o a uma quantidade de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá que ser alcançado progressivamente. No entanto, os Estados têm a obrigação elementar de tomar as medidas necessárias para mitigar e aliviar a fome (ONU, 1999, p. 2).

Assim, viver livre da fome é apenas a primeira dimensão do direito humano à alimentação adequada, indivisível da segunda: ter acesso a uma alimentação adequada, para além da composição nutricional. No Brasil, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) acrescentou a essa nomenclatura o termo “saudável”, para enfatizar a importância desse aspecto em um contexto em que a má nutrição provoca desnutrição, excesso de peso e doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) em níveis preocupantes.

O Comentário Geral nº 12 assume que o direito à alimentação é inseparável da justiça social, exigindo “políticas econômicas, ambientais e sociais adequadas, tanto em nível nacional quanto internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e o gozo de todos os direitos humanos para todos” (ONU, 1999, p. 1). Isso significa que, sem dispensar ações urgentes para o enfrentamento da fome, o direito é realizado plenamente quando um conjunto de políticas permite que todos os cidadãos e cidadãs tenham condições de realizar seu direito e o de sua família de forma plena e autônoma.

O documento define, como conteúdo essencial do direito, a *disponibilidade*, *acessibilidade física e econômica* a alimentos aceitáveis, segundo critérios culturais, e livres de substâncias nocivas, em quantidade e com qualidade suficiente para suprir as necessidades das pessoas; a *adequação* às condições predominantemente sociais, econômicas, climáticas e ecológicas e a *sustentabilidade*, usada tanto no sentido de que esse acesso seja mantido ao longo do tempo, quanto no sentido de garantir acesso à comida às próximas gerações (ONU, 1999).

Os documentos internacionais evidenciam, portanto, que a realização do direito humano à alimentação adequada decorre de ações públicas diversas, voltadas a diferentes necessidades, e de políticas estruturais que definem as condições necessárias para sua garantia. Para uma população urbana, o acesso à alimentação adequada geralmente depende da disponibilidade de recursos financeiros para a aquisição de alimentos, o que demanda políticas econômicas que beneficiem a maior parte da população, políticas de geração de emprego e renda dignos, de regulação dos preços dos alimentos essenciais e políticas de abastecimento que garantam a disponibilidade de alimentos saudáveis e acessíveis em todas as partes da cidade, por exemplo, além de muitas outras

políticas de saúde, assistência social e educação. Já para populações rurais, indígenas e povos e comunidades tradicionais, o acesso à terra e a outros recursos naturais (água, sementes etc.) revela-se imprescindível para a realização do direito à alimentação, assim como o apoio à produção e reprodução de seus modos de vida. Nos diferentes contextos, o enfrentamento a questões estruturantes de desigualdades sociais, econômicas, de gênero e raça é central para a garantia deste direito.

O Comentário Geral nº 12 também destaca que é obrigação do Estado fornecer alimentos, quando indivíduos ou grupos não são capazes de usufruir de seu direito por conta própria, por razões que fogem a seu controle. Além disso, as vítimas de desastres naturais, ou outras situações de emergência devem ter suas necessidades alimentares supridas pelo Estado. Em um momento de crise sanitária e econômica como a vivida durante a pandemia de Covid-19, políticas de apoio ao isolamento social e renda mínima são fundamentais para a realização do direito à alimentação e à vida e, em muitos casos, elas implicam no provimento direto de alimentos adequados e saudáveis e no fortalecimento de equipamentos sociais, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e banco de alimentos.

## O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS (DHANA), SEGUNDO A FIAN

A proposta da FIAN para pensar o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana) considera quatro dimensões fundamentais para sua realização: a nutrição, a soberania alimentar, as relações raciais e a questão de gênero.

Parte-se do princípio de que a alimentação é o processo de transformação de natureza em gente (VALENTE, 2002). Isso acontece não apenas concretamente – os nutrientes, convertendo-se em células e fazendo corpo –, mas também porque a comida e as formas de comer têm uma dimensão afetiva, produzem identidades e subjetividades. Os aspectos simbólicos, culturais e subjetivos são parte indivisível da realização do Dhana. Alimentação e nutrição adequadas são compatíveis com a cultura e o contexto comunitário, com formas de produção, coleta, pesca, transformação/processamento de alimentos, trocas e acesso justos e sustentáveis e formas de comer que respondem aos desejos e às necessidades nutricionais de cada indivíduo e das comunidades.

Comer é essencial para cada pessoa ser o que é e o que quer ser. Compreende-se que a comida, além de direito, é cultura e é patrimônio, e que alimentar a vida é também alimentar lutas por melhores condições para todas as pessoas.

## SOBRE O SENTIDO DA NUTRIÇÃO, NO DIREITO

A atenção às necessidades nutricionais é um elemento fundamental para que se desenvolvam capacidades físicas, psíquicas e simbólicas de forma plena. Nesse sentido, a realização do Dhana permite que todas as pessoas vivenciem seu máximo potencial humano. A menção à nutrição importa, na medida em que falsas soluções para a problemática da fome passam pela ideia de que quem não tem o que comer, pode comer qualquer coisa, inclusive “alimentos” que limitam sua saúde e capacidade de viver bem. Como é exatamente nesses produtos que o sistema alimentar corporativo e hegemônico concentra parte significativa de seus esforços, energias e recursos, eles acabam estando mais disponíveis e acessíveis, acarretando graves danos à saúde, em escala mundial.

A maior disponibilidade e o imenso incentivo ao consumo de produtos ultraprocessados, via publicidade, além das dificuldades concretas de grande parte da população para acessar, preparar e consumir alimentos adequados e saudáveis, refletem um sistema alimentar adoecido, no qual o que define os alimentos que serão produzidos, disponibilizados, publicizados e conseqüentemente, mais consumidos, é o mercado que, por sua vez, não tem obrigação formal com a saúde das populações.

## SOBERANIA ALIMENTAR

A soberania alimentar é a proposta de que as decisões relacionadas à alimentação sejam tomadas pelos próprios povos, a partir de suas demandas – e não das demandas do mercado, tomadas à revelia de quem come e produz alimentos. Ela propõe, basicamente, que a natureza e as pessoas que produzem e consomem alimentos estejam no centro dos sistemas alimentares, ou seja, que as comunidades definam os processos de produção, coleta, pesca, processamento, distribuição, troca, comercialização e consumo de alimentos, a partir de suas necessidades e em equilíbrio com os recursos naturais disponíveis. Soberania alimentar constitui, portanto, uma defesa dos interesses e a inclusão das gerações futuras, priorizando as economias e mercados locais e nacionais, empoderando a agricultura familiar, a pesca artesanal, o pastoreio tradicional, a distribuição e consumo de alimentos com bases sustentáveis do ponto de vista ambiental, social e econômico, o comércio justo para todas as pessoas e o direito dos consumidores de controlar sua alimentação e nutrição (FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR, 2007).

O conceito de soberania alimentar nasce, inicialmente, de uma preocupação das nações com sua autossuficiência em relação aos alimentos para consumo interno, mas caminha para a compreensão da relação entre os sistemas alimentares e os biomas, a natureza e os seres humanos, o patrimônio cultural e os hábitos alimentares de cada povo

e a responsabilidade com a preservação de sementes – recursos naturais do planeta para a garantia de alimentação para as futuras gerações.

A soberania alimentar oferece ao entendimento do Dhana a perspectiva do poder e a proposta de seu deslocamento para as pessoas e sugere que, para a realização plena desse direito, é preciso que os sistemas alimentares sejam pautados por esse objetivo, ou seja, que tenham como prioridade o respeito, a proteção e a garantia de alimentação adequada e saudável para todas as pessoas.

É interessante notar que, na proposta da soberania alimentar, está presente a construção de “novas relações sociais, livres da opressão e da desigualdade entre mulheres e homens, povos, grupos sociais, classes sociais e econômicas e gerações” (FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR, 2007). É inequívoco o papel decisivo que cumprem as relações de poder profundamente desiguais, em termos de classe, raça e gênero, para as violações ao direito humano à alimentação e à nutrição adequadas.

## INTERSECCIONALIDADES

A questão de classe é bastante óbvia, visto que um dos principais (senão o principal) elemento mediador para a realização de quase todos os direitos econômicos, sociais e culturais – entre eles, o Dhana – é a posse (e propriedade) de recursos financeiros, naturais, etc. Esse ponto é balizador de toda discussão sobre o sistema alimentar, o papel da política econômica para a realização do Dhana e seu impacto em termos de violação desse direito, ao longo deste *Informe*. Faz-se necessário, porém, sublinhar que, entre as pessoas mais pobres, cujo direito é mais violado, as dimensões de raça e gênero se destacam, reforçando a importância de trazer para o centro da discussão esses pontos fundamentais para a compreensão e a superação da fome e do risco de fome no Brasil.

## GÊNERO

As desigualdades de gênero impactam de maneira inconteste as vidas das mulheres, tanto em situações concretas – como o fato de receberem salários mais baixos do que os dos homens, a feminização da pobreza, a desvalorização de serviços feminizados, as duplas ou triplas jornadas, as violências de gênero e o feminicídio –, quanto do ponto de vista simbólico, expresso na invisibilidade do trabalho de cuidado, na sobrecarga mental, na misoginia e no assédio. Essas dimensões refletem-se também na relação das mulheres com o Dhana.

Em todo o mundo, as mulheres são desproporcionalmente mais afetadas pela fome e, quando não a vivem, carregam o fardo da fome de outras pessoas. São elas, geralmente, quem primeiro reduz seu consumo de alimentos em situações de escassez e também as primeiras a se mobilizar para superar essas situações. Paradoxalmente, as mulheres são também responsáveis pela alimentação no interior das famílias e das comunidades das

quais participam, cabendo a elas atribuições que vão do aleitamento materno à preparação e oferta de refeições. Nos meios rurais, elas costumam responder por diferentes etapas da produção de alimentos, como a preparação da terra, a seleção de sementes, o cultivo, a colheita, o armazenamento e o processamento. Em contextos urbanos, as mulheres costumam ser responsáveis pela seleção, compra e preparação dos alimentos da família, guardiãs das práticas alimentares saudáveis e promotoras de sistemas alimentares mais justos. Em comunidades rurais e tradicionais, elas costumam ser as portadoras de conhecimentos tradicionais sobre plantas, biodiversidade e sementes. Ainda assim, as mulheres são invisibilizadas nos sistemas alimentares hegemônicos e seu trabalho tende a não ser remunerado, nem compartilhado. Visibilizar, valorizar e compartilhar o trabalho produtivo e reprodutivo é tarefa fundamental para a construção de uma sociedade mais justa. No caso do trabalho relacionado à alimentação, é também fundamental visibilizar e fortalecer formas de garantia desse direito, condizentes com os princípios dos direitos humanos (REDE GLOBAL PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO, 2019).

No campo simbólico, a sobrecarga de trabalho e responsabilidades e a culpa por não ser capaz de oferecer aos seus uma alimentação adequada e saudável produz sofrimento psíquico a essas mulheres, que muitas vezes não contam com apoio algum.

No enlace entre os campos concretos e simbólicos, as mulheres são também responsabilizadas (e culpabilizadas) quando seus filhos estão desnutridos, obesos ou doentes e consideradas as responsáveis naturais pelo cuidado, mesmo quando não contam com nenhuma estrutura de apoio. No interior das famílias e das comunidades, costumam ser as cuidadoras de idosos e enfermos, além das crianças, de forma que o peso simbólico das violações ao Dhana de qualquer pessoa tende a recair sobre uma ou mais mulheres. Talvez por essa razão, a busca por soluções também costuma ser tomada por mulheres, de forma que elas costumam se posicionar na linha de frente das lutas pelo direito humano à alimentação e por soberania alimentar, e suas conquistas reverberam em toda a comunidade.

Trazer as mulheres para um lugar de destaque nas discussões e proposições sobre o Dhana é, além de uma questão de justiça, um investimento na promoção do direito, em sua forma ideal de realização: com cuidado, solidário e para o conjunto da sociedade.

## RAÇA

O racismo estrutural é determinante de violações aos direitos e, portanto, determinante de violações ao Dhana: “como processo histórico e político, [ele] cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática” (ALMEIDA, 2021).

O racismo é estrutural porque estrutura as relações, garantindo privilégios a determinados grupos, em detri-

mento dos direitos e, muitas vezes, de condições mínimas para a sobrevivência de pessoas negras. Isso só é possível, porque nossas estruturas são racistas e porque o racismo está presente na subjetividade da sociedade brasileira, assim como na economia e no direito. Essa realidade tem impacto direto e muito contundente sobre o processo alimentar da população negra.

A etapa de obtenção do alimento, como mencionado, diz respeito não apenas à produção, mas também à caça, pesca e coleta, entre outras atividades e tem estreita relação com o acesso à terra e ao território. Quanto a isso, dados presentes no *Atlas do espaço rural brasileiro*, do IBGE (2020) revelam como o racismo estrutura desigualdades, refletidas na distribuição de área dos estabelecimentos agropecuários:

Entre os produtores que dirigem estabelecimentos com área total de até 1 hectare, 57,9% declararam-se como de cor ou raça parda, 25,5% branca, 13,6% preta, 8,3% indígena e 1,8% amarela. Já nos estabelecimentos com mais de 500 hectares, 72,2% dos produtores proprietários são brancos, 23,9% pardos, 2,5% pretos, 0,4% indígenas e 0,06% amarelos. Ou seja, quanto maior a área dos estabelecimentos, maior a predominância dos produtores declarados brancos<sup>1</sup>.

Para além de trabalhadores e trabalhadoras rurais, os movimentos indígenas e quilombolas também ressaltam a falta de acesso à terra e território como uma das principais causas de violações a seus direitos.

Quanto ao consumo de alimentos, os indicadores de acesso à renda também demonstram que a população negra é mais afetada pela pobreza e pela fome e que as mulheres negras são as mais prejudicadas. Segundo o Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil, desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (REDE PENSSAN, 2021), pessoas negras e mulheres são a parcela da população mais afetada negativamente pela fome – o que voltará a aparecer, em maior detalhe, em outros capítulos deste informe.

Não apenas a quantidade dos alimentos disponíveis para essa população é insuficiente. Dados da pesquisa *Vigitel 2018* (MONTEIRO *et al.*, 2018), desenvolvida pelo Ministério da Saúde, indicam que o consumo regular de frutas e hortaliças é 33% menor entre a população negra do que entre a população branca.

Essa informação é um indicativo de como a população negra – geralmente mais empobrecida em razão da persistência da discriminação, que encontra raízes históricas – tem menos acesso a ambientes que fornecem alimentos saudáveis. Muitos desses grupos vivem em regimes de *apartheid* alimentar, ambientes alimentares com maior

1 Atlas do Espaço Rural retrata diversidade e desigualdade do campo brasileiro. Agência IBGE Notícias, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29724-atlas-do-espaco-rural-retrata-diversidade-e-desigualdade-do-campo-brasileiro>.

oferta de produtos comestíveis que não são saudáveis, como os ultraprocessados, do que de comida de verdade.

A propósito, o médico Llaila Afrika, autor de *Nutricide: the nutritional destruction of the black race*, usa o termo “nutricídio” para explicar como o modelo alimentar predominante, que leva as pessoas a consumir produtos prejudiciais à saúde em excesso, a exemplo dos ultraprocessados, tem impacto negativo maior sobre pessoas negras (AFRIKA *apud* RIBEIRO, 2020).

De fato, a redução da qualidade e da quantidade de alimentos tem consequências para seu aproveitamento e sua capacidade de promover saúde, assim como para a capacidade regenerativa desses grupos. É sabido que certas doenças crônicas não transmissíveis têm maior incidência sobre a população negra, como é o caso da hipertensão ou pressão alta e do diabetes. De acordo com o Ministério da Saúde (MS), o *diabetes mellitus* (tipo II) atinge com maior frequência os homens negros, que são 9% mais afetados pela doença do que os homens brancos, e as mulheres negras, que são 50% mais afetadas do que as mulheres brancas (NUNES, 2021).

É ainda importante destacar como o empobrecimento dessa população mata de fome ou de obesidade esses corpos que, em sua ancestralidade, desenharam a cultura alimentar do Brasil com diversidade e sabor. Além do conflito fundiário que deixa essa população em situação de enorme vulnerabilidade e do genocídio da juventude negra, têm ganhado visibilidade os casos de tortura em salas de supermercados, como forma de punição por conta da subtração de alimentos, ou da mera suspeita que a presença dos corpos negros inspira em seguranças desses estabelecimentos.

Essas são só algumas informações que evidenciam a existência da desigualdade nos sistemas alimentares – desigualdades que afetam mais fortemente a população negra.

O racismo estende-se também a outros grupos não brancos, identificados por sua raça, como povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. No Brasil, essa discriminação traduz-se no desrespeito por seus direitos fundamentais mais básicos, como o direito às terras originárias e tradicionais, que afeta profundamente as condições para a realização de seu direito humano à alimentação e à nutrição adequadas.

## PROCESSO ALIMENTAR

Alimentar-se, só ou em grupo, é expressão de um processo em que o bem-estar nutricional vai além de objetivo final, constituindo “também um pré-requisito – uma capacidade primordial que possibilita aos seres humanos serem saudáveis, dar à luz, amamentar, nascer, crescer, desenvolver-se, aprender, trabalhar, fazer amor, e serem felizes e socialmente ativos” (VALENTE, 2016, p. 3).

O conceito de processo alimentar revela que a alimentação abrange ciclos ou etapas que vão da obtenção dos alimentos à regeneração das capacidades vitais das pessoas que os consomem e da natureza que permite sua conse-

cução. O termo abrange também as dimensões culturais, sociais, políticas, de poder, ambientais e de conhecimento que envolve cada uma destas etapas. Tais etapas não seguem, necessariamente, uma ordem determinada. Abaixo, apresentamos algumas das principais:

1. A principal *forma de obtenção* de um alimento, habitualmente denominada de produção, mas que também pode se dar através da pesca, da criação, da caça e da coleta dos alimentos, entre outras atividades;
2. A *troca de alimentos*, que não ocorre apenas por meio de mecanismos de mercado, deve incluir também redes solidárias e comunitárias, que tendem a assumir maior relevância em tempos de crise como, a propósito, ficou evidente durante a pandemia de Covid-19;
3. A *transformação de alimentos*, que inclui o processo realizado nas residências e inclui a transmissão de conhecimentos associados ao seu preparo. Aqui também estão as transformações artesanais em pequena escala e as do setor industrial que, em nenhum caso, deveriam atingir um grau de beneficiamento que permitisse incorporar componentes prejudiciais à saúde;
4. O *consumo, uso ou aproveitamento biológico* dos alimentos, para o qual é fundamental ter em conta os mecanismos de acesso aos alimentos, a frequência com que os alimentos nutricionalmente adequados são ingeridos, o estado de saúde de quem se alimenta, a salubridade dos ambientes, a escassez ou excesso de alimentos que podem levar a diferentes formas de má nutrição, ataques da mídia contra a ingestão de alimentos tradicionais e, com isso, substituição por produtos alimentícios ultraprocessados, que fornecem excesso de açúcar e outros ingredientes que prejudicam a saúde.
5. A *reconstrução ou regeneração* das condições vitais que permitem, através de nossa força de trabalho, saúde e inteligência, manter o processo alimentar funcionando em condições de dignidade, além de garantirem que a própria natureza se regenere.

É importante enfatizar que as ações e as relações sociais, culturais, ambientais e econômicas presentes em cada uma dessas etapas pode levar tanto a violações do Dhana, quanto à sua realização. A propósito, como afirmava Josué de Castro (2006, p. 16), “nenhum fenômeno se presta mais para ponto de referência no estudo ecológico destas correlações entre os grupos humanos e os quadros regionais que eles ocupam, do que o fenômeno da alimentação”.

De fato, o cotidiano do ato alimentar, aliado à ampliação do modelo industrial de dietas corporativas, mostra como o grupo que detém grande poder econômico, político, digital e de informação está interferindo nas diferentes fases e gerando consequências nefastas para as condições de saúde da população e a natureza, em detrimento do bem-estar físico e das tradições culturais que garantem uma vida espiritual e psicológica, individual e coletiva, livre de angústias, satisfatória e digna.

Na lógica do uso que o alimento deve garantir, é preciso considerar que o corpo é o primeiro território. Quando uma dieta que está fora dos costumes nos é imposta, ou quando nos prejudica, é justamente o primeiro território que está sendo violado.

## SISTEMAS ALIMENTARES

Segundo o Painel de Especialistas de Alto Nível em segurança alimentar e nutricional (High Level Panel of Experts – HLPE) do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO):

Um sistema alimentar reúne todos os elementos (meio ambiente, pessoas, insumos, processos, infraestruturas, instituições, etc.) e atividades relacionadas à produção, elaboração, distribuição, preparação e consumo de alimentos, bem como os produtos dessas atividades, como resultados socioeconômicos e ambientais (HLPE, 2014, p. 12).

### Considera-se sustentável

um sistema alimentar que garante a segurança alimentar e nutricional para todas as pessoas, de forma que as bases econômicas e sociais e as condições ambientais que fornecem segurança alimentar e nutrição para as gerações futuras, não sejam colocadas em risco (HLPE, 2014, p. 12).

O marco conceitual apresentado pelo Painel de especialistas (HLPE, 2017) deixa de fora elementos que são importantes se quisermos dar respostas à altura da chamada síndrome global (SWINBURN *et al.*, 2019), ou seja, a ocorrência simultânea de três grandes pandemias, em escala mundial, – a desnutrição, a obesidade e as mudanças climáticas – que têm causas semelhantes, entre elas, o próprio sistema alimentar.

Tomando o sistema alimentar predominante como ponto de partida, os conceitos propostos pelo Painel não tocam em estruturas que alicerçam as imensas desigualdades e consequências desse modelo. Ele não é enfático no que diz respeito às relações de poder no interior dos sistemas – que produzem, por exemplo, a captura corporativa – não faz conexões com a soberania alimentar e nem com as obrigações dos Estados quanto à realização do direito à alimentação.

O Mecanismo da Sociedade Civil (MSC) do Comitê de Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas, por outro lado, apresenta um entendimento mais complexo. Segundo documento elaborado pelo grupo de trabalho sobre sistemas alimentares do MSC (2021):

Os sistemas alimentares podem ser entendidos como uma dinâmica, heterogênea e complexa assembleia de pessoas, recursos, lugares, interações, relacionamentos, práticas e política (adaptado de Pettenati *et al.*, 2019; Murdoch *et al.*, 2000). São teias de atores, processos e interações envolvidas na coleta, pesca, cultivo, processamento, distribuição, preparação (cozinhar, alimentar, cuidar), consumo e descarte de alimentos (adaptado de

HLPE, 2014; IPES Food, 2015). Uma lente de sistemas alimentares holísticos preocupa-se com a forma com que esses processos interagem uns com os outros e como o contexto ecológico, social, político e econômico molda e remolda constantemente os sistemas alimentares, embora reconhecendo o papel particular das relações de poder, de gênero e geracionais. Também reconhece a interrelação complexa dos sistemas alimentares com outros setores (saúde, agricultura, meio ambiente, cultura) e outros sistemas (como ecossistemas, sistemas econômicos, sistemas socioculturais, sistemas energéticos e sistemas de saúde) (MSC, 2021, p. 4).

Nessa leitura, cabem elementos capazes de representar sistemas alimentares diversos e permitir o reconhecimento de pontos de conflito e de transformação. Sem a pretensão de neutralidade absoluta, e reconhecendo a primazia dos interesses dos povos, o documento propõe uma compreensão de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e justos como sistemas alimentares diversos, resilientes e que favorecem a soberania alimentar, capazes de oferecer dietas saudáveis e sustentáveis para todas as pessoas, com base no reconhecimento e cumprimento do Dhana em todas as suas dimensões (disponibilidade, acesso, utilização, estabilidade e sustentabilidade) e de todos os demais direitos humanos inter-relacionados, indivisíveis e interdependentes. O MSC assume o forte nexo entre comida, ecologia, saúde e cultura como o cerne da abordagem, articulando o bem-estar do planeta ao das pessoas, através de dietas sustentáveis e saudáveis (MSC, 2021).

A perspectiva defendida pelo MSC analisa as causas econômicas e políticas da destruição ecológica e a interdependência entre a saúde da natureza e a saúde humana e propõe como saídas possíveis: o acesso a recursos produtivos a pequenos agricultores, coletores e comunidades tradicionais, a agroecologia como modelo, o fortalecimento de sistemas alimentares locais, a promoção de condições dignas de trabalho, a eliminação do uso de agrotóxicos, a regulação dos ultraprocessados e a transformação de práticas insustentáveis. Defende ainda, a democracia, a prioridade e a participação significativa dos mais afetados pelos sistemas hegemônicos nos espaços de decisão, o respeito às formas tradicionais de conhecimento e a co-construção de conhecimento, o estreitamento das relações entre produtores e consumidores, a educação alimentar e nutricional, o incentivo a inovações agroecológicas e a valorização dos trabalhos de cuidado. O Mecanismo estabelece que sistemas saudáveis sustentáveis e justos devem preservar o meio ambiente, proteger e aumentar a biodiversidade, fortalecer a produção sustentável de alimentos por pequenos proprietários, preservar o conhecimento tradicional e promover resiliência da comida local (MSC, 2021).

A proposta defendida pelo MSC encontra entendimentos presentes no conceito de Dhana da FIAN, envolvendo soberania, gênero, nutrição e sustentabilidade e compartilha a compreensão de que direitos humanos são de interesse público e os alimentos são bens comuns e direitos humanos.

Ao reconhecerem causas estruturais da insegurança alimentar e da fome, essas propostas preveem transformações profundas nos sistemas alimentares, alterações em suas estruturas de poder e de decisão. Exigem maior transparência sobre os papéis de cada ator, a neutralização dos desequilíbrios de poder e a definição de obrigações extraterritoriais para regular as ações de grandes corporações sobre países. Tudo isso implicaria, por fim, alterações nos próprios órgãos internacionais que discutem as regras dos sistemas alimentares.

É bastante consensual entre cientistas, autoridades internacionais, órgãos internacionais e mesmo parte das grandes corporações que o modelo de sistema alimentar, como funciona hoje, é insustentável. Não será possível mantê-lo por muito mais tempo. A disputa agora é por qual será o novo modelo a adotar.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. L. de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro/Jandaíra, 2021.
- CASTRO, J. C. **Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR. **Declaration of Nyéléni** – Declaration of the Forum for Food Sovereignty. Nyéléni Village, Sélingué, Mali, 27 fev. 2007. Disponível em: <http://nyeleni.org/spip.php?article290>.
- HLPE. **Food losses and waste in the context of sustainable food systems**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: FAO, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3901e.pdf>.
- HLPE. **Nutrition and food systems**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: FAO, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i7846e/i7846e.pdf>
- IBGE. **Atlas do espaço rural brasileiro**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101773>. Acesso em: ago. 2021.
- MONTEIRO, C. A. *et al.* **Vigitel Brasil 2018: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico – estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2018**. Brasília: MS, 2019. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/julho/25/vigitel-brasil-2018.pdf>.
- MSC. **CSM vision on food systems and nutrition** – an alternative to the CFS voluntary guidelines on food systems and nutrition. Abr. 2021. Disponível em: <https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/04/EN-vision-VGFSyN.pdf>. Acesso em: ago. 2021.
- NUNES, C. Desigualdade e racismo: fatores de risco para incidência de doenças crônicas na população negra. **Alma Preta**, 25 jun. 2021. Disponível em: <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/desigualdade-e-racismo-fatores-de-risco-para-incidencia-de-doencas-cronicas-na-populacao-negra>. Acesso em: ago. 2021
- ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Genebra: ONU, 1966. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-pidesc/>.
- ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos**. Genebra: ONU, 1966b. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/pacto.htm>.
- ONU. **Comentário Geral nº 12 – o direito humano à alimentação** (art. 11). Genebra: ONU, 1999. Disponível em <https://fianbrasil.org.br/comentario-geral-no-12-do-comite-de-direitos-economicos-sociais-e-culturais-sobre-o-direito-humano-a-alimentacao-a-dequada/>.
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.
- REDE GLOBAL PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO. **Observatório do direito à alimentação e à nutrição**. O poder das mulheres na luta por soberania alimentar, ed. 11, 2019. Disponível em: <https://www.righttofoodandnutrition.org/pt/o-poder-das-mulheres-na-luta-por-soberania-alimentar>.
- REDE PENSSAN. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil (Vigisan)**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf).
- RIBEIRO, E. Nutricídio, mas também pode chamar de fome. **O Joio e o Trigo**, 5 nov. 2020. Disponível em <https://ojoioeotrigo.com.br/2020/11/nutricidio-mas-tambem-pode-chamar-de-fome/>.
- SWINBURN, B. A. *et al.* The global syndemic of obesity, undernutrition and climate change: the Lancet Commission report. **The Lancet Commissions**, v. 393, n. 10173, p. 791-846, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)32822-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)32822-8/fulltext).
- VALENTE, F. L. S. Segurança alimentar e nutricional: transformando natureza em gente. In: VALENTE, F. L. S. (org.). **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Editora Cortez, 2002, p. 103-136.
- VALENTE, F. L. S. *et al.* Rumo à realização plena do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. **Revista Development**, v. 57, n. 2, p. 155-170, dez. 2014. Disponível em: [https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Rumo-%C3%A0-realiza%C3%A7%C3%A3o-plena-do-DHANA\\_Flavio-Valente.pdf](https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Rumo-%C3%A0-realiza%C3%A7%C3%A3o-plena-do-DHANA_Flavio-Valente.pdf).

NEM BALA  
NEM FOME  
NEM COVID



# 2

## **CONJUNTURA INTERNACIONAL: O DHANA, A CRISE DOS SISTEMAS ALIMENTARES E O ENFRAQUECIMENTO DA GOVERNANÇA INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS<sup>2</sup>**

<sup>2</sup> Este texto foi construído a partir de trechos de dois artigos, gentilmente elaborados por Laura Michéle, da FIAN Internacional, com revisão de Charlotte Dreger, e por Ana Kuhn, Paola Romero Niño e Juan Carlos Morales Gonzáles, da FIAN Colômbia, a pedido da FIAN Brasil. Ambos estão disponíveis, na íntegra, como anexos desta publicação.



---

## INTRODUÇÃO

Quando os primeiros casos de Covid-19 chegaram às manchetes, no início de 2020, poucas pessoas imaginavam a magnitude que seria alcançada pela pandemia e seus resultados desastrosos. O que começou como uma crise de saúde se transformou, rapidamente, numa crise alimentar e de subsistência. A fome e a insegurança alimentar aumentaram de forma drástica, com uma em cada três pessoas sem acesso a uma dieta adequada (SÁNCHEZ CANTILLO *et al.*, 2021).

Em todas as regiões, a pandemia e as medidas adotadas por governos para sua contenção atingiram com mais força grupos marginalizados e desfavorecidos, cuja dificuldade para ter suas necessidades diárias atendidas é maior. A pandemia desnudou a discriminação estrutural e as desigualdades e exclusões que atravessam nossas sociedades e tornam pessoas vulneráveis à fome e à má nutrição<sup>3</sup>. Ao mesmo tempo, ela exacerbou as desigualdades existentes, as narrativas que as justificam e as posturas ideológicas contrárias à defesa dos direitos humanos.

Enquanto buscamos o caminho para sair da pandemia e passar a um “novo amanhã”, não devemos esquecer que a fome e a má nutrição têm existência anterior e que, na verdade, elas vêm crescendo há anos. A pandemia acon-

tece em meio a uma crise mais ampla, que enfrentamos em âmbito mundial, na atualidade. As mudanças climáticas, a poluição ambiental, o desmatamento, a apropriação privada de recursos naturais, a perda da biodiversidade e a homogeneização das dietas vêm ameaçando os fundamentos do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)** e a sobrevivência de nosso planeta como um todo.

Um fator central para essa crise multidimensional – que contribui para o surgimento da pandemia – é o sistema alimentar corporativo<sup>4</sup>. Embora, em anos recentes, tenha emergido um consenso considerável em torno da ideia de que os atuais sistemas de alimentação são disfuncionais e devem ser transformados, a questão da direção que essa transformação deve tomar é bastante disputada, como ficou evidente nas discussões prévias à Cúpula de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em setembro de 2021.

Neste capítulo, analisaremos as questões discutidas no processo de construção da Cúpula sobre Sistemas Alimentares e a atuação do sistema corporativo frente a esses sistemas e, em consequência, frente aos direitos humanos. Antes disso, forneceremos uma breve contextualização global e regional sobre os impactos da pandemia.

---

3 A má nutrição inclui a desnutrição (crônica e aguda), a ingestão inadequada de micronutrientes e o excesso de peso e doenças crônicas não transmissíveis, resultantes de alimentação inadequada (nota da FIAN Brasil).

---

4 Chamamos de *sistema alimentar corporativo* o modelo hegemônico de produção, processamento, abastecimento e consumo de alimentos controlado por corporações internacionais que colocam o lucro acima dos direitos humanos e da natureza (nota da FIAN Brasil).

# DA CRISE DE SAÚDE À CRISE ALIMENTAR

## CONTEXTO GLOBAL

Milhões de trabalhadores e trabalhadoras, especialmente do setor informal e de serviços temporários, perderam seus empregos e renda durante os *lockdowns* impostos pelos governos para conter a pandemia e em decorrência das recessões econômicas que os sucederam. Com frequência, empregadores pagaram pouca ou nenhuma compensação aos trabalhadores e medidas de proteção social falharam na tarefa de chegar aos grupos mais necessitados. Em todas as regiões, minorias étnicas, trabalhadores migrantes e mulheres – que constituem a maior parte da força de trabalho no setor informal e costumam estar sujeitos a condições de insegurança laboral – foram os mais duramente atingidos.

O resultado foi um aumento drástico da insegurança alimentar e nutricional. As pessoas foram forçadas a reduzir suas refeições diárias, adotar alternativas menos nutritivas, ou simplesmente dormir com fome. Embora a fome e a má nutrição permaneçam mais severas no “Sul global”, a pandemia também tornou visível a situação de pessoas em situação de insegurança alimentar no “Norte global”. Estima-se que, na França, até 8 milhões de pessoas necessitam de auxílio-alimentação (CHANDRASEKARAN *et al.*, 2020), enquanto na Espanha, 600 mil<sup>5</sup> novos demandantes desse tipo de auxílio foram registrados, em 2020. Nos EUA, já antes da pandemia, 37 milhões de pessoas estavam em situação de insegurança alimentar, com maior incidência em lares negros, latinos, indígenas e liderados apenas por mulheres (HAKE *et al.*, 2020). Esses números cresceram ainda mais, durante a pandemia.

Enquanto grupos marginalizados e desfavorecidos da população foram empurrados para o limite da sobrevivência, outros grupos tiraram vantagens da pandemia e foram beneficiados por ela. Na Indonésia, por exemplo, as medidas de distanciamento social impostas pelo Estado, que restringiram a mobilidade e proibiram atividades públicas como protestos, foram usadas para alavancar a grilagem de terras e a exploração da natureza<sup>6</sup>. As empresas de madeira para celulose, óleo de palma, açúcar, tabaco e as madeireiras expandiram agressivamente suas operações, invadindo territórios tradicionais e zonas florestais que abrigavam povos indígenas e comunidades locais, o que resultou no aumento das disputas de terra e no aprofundamento da marginalização de grupos já desprivilegiados.

5 Editorial: un análisis de la ayuda alimentaria. *Soberanía Alimentaria, Biodiversidad e Culturas*. Disponível em: <https://www.soberaniaalimentaria.info/numeros-publicados/76-numero-40/841-editorial-40>.

6 Are ‘hungry’ palm oil, pulpwood firms behind Indonesia land-grab spike? *Eco-Business/Mongabay*, 16 fev. 2021. Disponível em: <https://www.eco-business.com/news/are-hungry-palm-oil-pulpwood-firms-behind-indonesia-land-grab-spike/>.

A pandemia foi usada por alguns governos para reduzir liberdades individuais, justificar a violência estatal e aprovar leis e projetos contestados. Por exemplo, nas Filipinas, a pandemia foi usada como pretexto para militarizar ainda mais as áreas rurais e aumentar a violência estatal e os assassinatos de defensores dos direitos humanos<sup>7</sup>. Em Honduras, o governo valeu-se do estado de emergência para fazer avançar megaprojetos de “desenvolvimento”, atacando violentamente comunidades que se opunham a eles (FLD, 2020). Em Uganda, um projeto de lei de pesca e aquicultura foi apresentado para legalizar o uso da força pelo exército do país, com o objetivo de deter a pesca “ilegal”.

## CONTEXTO LATINO-AMERICANO

Não são bons tempos para o **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)** na América Latina. Pelo menos, é o que sugerem os números reportados recentemente pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em seu informe de 2021 sobre o estado da segurança alimentar e da nutrição (SÁNCHEZ CANTILLO *et al.*, 2021).

Calcula-se que, no período de 2018 a 2020, a subnutrição atingiu 49,8 milhões de pessoas no continente. Em quase todos os países onde a FIAN tem seções ou grupos em consolidação (México, Guatemala, Honduras, Haiti, Colômbia, Equador, Brasil e Paraguai), a subnutrição aumentou (México, Guatemala, Haiti, Paraguai) entre os períodos 2004-2006 e 2018-2020. Na Colômbia, em Honduras e no Equador, segundo o mesmo informe da FAO (SÁNCHEZ CANTILLO *et al.*, 2021), a subnutrição teve leve redução. No Brasil, não há dados adequados para permitir uma comparação com os demais países latino-americanos.

Segundo a FAO (SÁNCHEZ CANTILLO *et al.*, 2021), apenas na Colômbia e no México houve redução – leve – da desnutrição crônica entre crianças com menos de 5 anos, enquanto no restante dos países analisados, os números permaneceram mais ou menos constantes. Isso significa que pouco se avançou para que as crianças da região não sejam afetadas pela desnutrição crônica que, como se sabe, tem impactos graves e quase sempre permanentes sobre o desempenho vital futuro das pessoas e sociedades.

Em termos de má nutrição, a obesidade em meio à população adulta aumentou em todos os países analisados (SÁNCHEZ CANTILLO *et al.*, 2021), o que mostra a gravidade desse problema de saúde pública no continente. Tal situação exemplifica as violações ao direito à alimentação em nossos países e a ausência de vontade política para superar o problema.

Esses números são apenas uma amostra de como as violações ao Dhana se refletem nos corpos e na saúde das

7 As hunger rises, Philippine authorities take aim at farmers and rural activists. *The New Humanitarian*, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2021/4/20/food-hunger-and-covid-19-in-the-philippines>.

peças e de como tais violações são também consequência de problemas estruturais profundos, relacionados ao modelo econômico, à opressão, à prevalência de todos os tipos de herança colonialista e à injustiça.

A captura corporativa dos sistemas alimentares tem consequências específicas, tanto para a saúde das pessoas quanto para a do planeta. Em primeiro lugar, a promoção das dietas corporativas<sup>8</sup> é acompanhada por um desestímulo à produção camponesa e ao consumo de comida de verdade e culturalmente apropriada, como foi denunciado na Cúpula dos Povos<sup>9</sup>. Cada vez mais terras e água são destinadas às monoculturas<sup>10</sup>. No Paraguai, por exemplo, 80% das terras cultiváveis são destinadas à soja. Dos 9 milhões de hectares de florestas existentes no país em 1950, restavam apenas 1,3 milhões, em 2004<sup>11</sup>. O cenário repete-se por toda a região: a Argentina perdeu 5,6 milhões de hectares de vegetação nativa, entre 1998 e 2017, a Bolívia perdeu 5,1 milhões, entre 1990 e 2016, e o Brasil, 29,1 milhões, entre 1997 e 2019 (VICENTE *et al.*, 2020). Esse problema tem consequências concretas em meio à crise de saúde pública que estamos atravessando, como afirma Marcos Arana<sup>12</sup>, em sua fala durante a Cúpula dos Povos da América Latina:

Os países e populações que mais sofreram o impacto da pandemia de Covid-19 foram os que dependem do comércio de alimentos, aqueles que, nos últimos anos, devido ao sistema corporativo, desmantelaram ou erodiram suas formas tradicionais de produção. Precisamos entender que a solução e a prevenção de pandemias futuras é precisamente o resgate da produção e dos agrossistemas tradicionais.

8 Chamamos de dietas corporativas um modelo de alimentação padronizada, rica em produtos ultraprocessados, fruto de um sistema alimentar corporativo (Nota da FIAN Brasil).

9 A Cúpula dos Povos será mais bem caracterizada adiante neste texto, mas aconteceu em julho de 2021, organizada pelo Mecanismo da Sociedade Civil do Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas. Foi uma contramobilização de movimentos e representantes de povos e comunidades tradicionais, contra a Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU. Foi um espaço de defesa de um sistema alimentar baseado em direitos humanos, no qual se denunciou a captura corporativa da governança internacional desses sistemas (Nota da FIAN Brasil). Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

10 “[...] o fato de cultivar só um ou dois tipos de plantas em vastas extensões de terra cria uma espiral destrutiva que esgota os nutrientes do solo, deixando-o pobre e incapaz de sustentar o crescimento saudável das plantas, sem que seja necessário acrescentar quantidades cada vez maiores de fertilizantes sintéticos. Também cria novas oportunidades para as pragas, ervas daninhas e doenças que uma paisagem com maior biodiversidade normalmente suprimiria por si só, o que dá lugar à necessidade de aplicar produtos químicos mais fortes para combatê-las” (TRUITT NAKATA, 2019, tradução nossa).

11 Paraguai: El país donde la soja mata. *Oxfam International*, 2015. Disponível em: <https://www.oxfam.org/es/paraguay-el-pais-donde-la-soja-mata>.

12 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

A epidemia de Covid-19 evidenciou também, em toda a região, a fragilidade do sistema alimentar dominante, assim como a dos Estados: “nove em cada dez famílias têm sérias dificuldades para se alimentar na zona do Corredor Seco, entre Guatemala e Honduras. Oito em cada dez famílias na Colômbia não conseguem suprir suas necessidades básicas. No Peru, a renda familiar sofreu uma redução média de 33%”<sup>13</sup>. Além disso, a região terá um aumento de 269% das pessoas em situação de insegurança alimentar grave<sup>14</sup>. Nesse sentido, “a crise alimentar atual, agravada pela pandemia de Covid-19, somada à crise econômica e climática, coloca em evidência as falências estruturais que impedem a segurança e a soberania alimentares, e a situação só tende a piorar”, nas palavras de Sara Montiel, representante do Centro de Promoção da Democracia e Direitos Humanos do Paraguai<sup>15</sup>.

Diante da incapacidade dos Estados para responder à crise, as comunidades se organizam. Carolina Muñoz, representante da Marcha das Mulheres, observa que, contrariamente à economia dominante, que ficou paralisada, “a economia do cuidado não deixou de funcionar na pandemia e não vai deixar de funcionar em nenhuma crise – muito pelo contrário, ela se intensifica”<sup>16</sup>.

## SISTEMAS ALIMENTARES NOS HOLOFOTES

Tanto o contexto global, quanto o regional mostram que a pandemia ressaltou a fragilidade e as desigualdades inerentes ao sistema alimentar corporativo, evidenciando também a urgência de uma reforma. A destruição dos ecossistemas e a perda de biodiversidade, associadas ao sistema alimentar industrial e a seu modo de produção funcionaram como criadouros perfeitos para a Covid-19 e outras zoonoses (SALCEDO FIDALGO, 2020). A exposição de trabalhadores a agrotóxicos e a promoção de produtos alimentares ultraprocessados causam sérios problemas de saúde e vulnerabilidade à infecção grave pelo

13 El hambre aumenta por la COVID en América Latina. *Acción Contra el Hambre*, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www.accion-contraelhambre.org/es/te-contamos/actualidad/el-hambre-aumenta-por-la-covid-en-america-latina>.

14 La pandemia de COVID-19 provoca un aumento del hambre en América Latina. *ONU*, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/es/story/2020/07/1478081>.

15 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

16 Segundo informe do Banco Mundial, seria a pior recessão desde a Segunda Guerra Mundial e a primeira vez, desde 1870, em que tantas economias experimentaram uma diminuição do PIB per capita. La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. *Banco Mundial*, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>.

vírus (OMS, 2020). Trabalhadores dos sistemas alimentares – bem ao contrário da retórica de que seriam essenciais durante a crise – foram tratados como dispensáveis, sujeitos a um elevado risco de infecção e a demissões sem compensação ou seguridade social. Redes de fornecimento de longa distância enfrentaram grandes prejuízos logísticos, que resultaram no desabastecimento de alimentos frescos e de outros produtos essenciais.

Os sistemas alimentares locais e os produtores de pequena escala que os sustentam, por sua vez, provaram ser altamente resilientes, em meio à crise. Em cada canto do mundo, eles logo se adaptaram à situação e encontraram formas de fornecer alimentos frescos e saudáveis a populações rurais e urbanas, preenchendo lacunas deixadas pelas disrupções no sistema alimentar global. Os produtores de alimentos de pequena escala mostraram não só sua capacidade de improvisar em situação de crise, mas também sua grande solidariedade, ao fornecer alimentos frescos e saudáveis a comunidades desprivilegiadas e marginalizadas. Em muitos países, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos surgiram para dar acesso a alimentos frescos e saudáveis a comunidades onde os sistemas de proteção social falharam. Em todas as regiões, novas relações foram tecidas entre as populações rurais e urbanas e entre produtores e consumidores, com base na solidariedade e na valorização da produção local agroecológica de alimentos.

Embora os sistemas alimentares locais tenham se mostrado salvadores durante a crise, muitos governos falharam em reconhecer seu papel e aumentar o apoio para os pequenos produtores. Ao contrário, o apoio governamental com frequência dirigiu-se ao sistema alimentar industrial e às grandes corporações. Em muitos lugares, as feiras de produtores foram fechadas, pelo menos inicialmente, enquanto os grandes supermercados puderam permanecer abertos. O auxílio à alimentação adotou o fornecimento das grandes corporações alimentares e não o de produtores locais de pequena escala.

## TRANSFORMAÇÃO DOS SISTEMAS ALIMENTARES: VISÕES E CAMINHOS OPOSTOS

A luta por sistemas alimentares sustentáveis e justos não pode ser dissociada das realidades dos povos, cujos direitos, conhecimento e meios de vida são ignorados e desrespeitados. Temos soluções viáveis para lidar com os problemas dos nossos sistemas alimentares. Declaração de abertura, resposta autônoma do povo à Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU

O aumento contínuo da fome e da má nutrição, combinado às mudanças climáticas, à perda de biodiversidade e à destruição ecológica tornaram impossível continuar ignorando as importantes disfuncionalidades que caracterizam o sistema alimentar industrial global. Os custos imensos que o sistema impõe ao planeta e às pessoas, como descrito acima, foram ainda mais acentuados pela

pandemia de Covid-19. Há um consenso crescente sobre a necessidade de transformação dos sistemas alimentares, e os fóruns internacionais dedicam atenção cada vez maior a esse tema. Embora isso seja, sem dúvida, um desdobramento positivo, os caminhos concretos rumo à transformação dos sistemas alimentares e as visões sobre como seria um sistema alimentar “ideal” são bastante disputados. Na verdade, vão em direções opostas.

Um importante espaço político internacional para discutir a transformação dos sistemas alimentares tem sido o Comitê das Nações Unidas sobre Segurança Alimentar Mundial (CSA). Tendo como pano de fundo a Conferência Internacional sobre Nutrição de 2014 e um apelo para que o CSA intensificasse seu papel na governança nutricional global, o Comitê iniciou, em 2016, um processo de desenvolvimento das *Diretrizes Internacionais sobre Sistemas Alimentares e Nutrição*, para orientar os Estados membros sobre políticas, investimentos e arranjos institucionais apropriados para transformar os sistemas alimentares, tornando-os mais sustentáveis, saudáveis e justos. Desde o início, a sociedade civil desempenhou um papel relevante no processo de convergência de políticas, por meio do Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas (MSC) – um órgão oficial autônomo do CSA, que coloca no centro as vozes dos grupos mais afetados pela fome e pela má nutrição. Um imenso esforço foi feito pelo MSC, com o objetivo de trazer diferentes grupos para a discussão e desenvolver uma visão comum em torno da proposta de transformação dos sistemas alimentares, com base nos direitos humanos e nas experiências das pessoas mais afetadas pela fome e pela má nutrição. Esse esforço também procurou angariar o apoio de governos com relação a essa visão.

O resultado do processo político que culminou na adoção das *Diretrizes* pelos Estados-membros, em fevereiro de 2021, foi profundamente preocupante. As *Diretrizes* ficaram aquém de fornecer qualquer base substancial para a transformação do sistema alimentar industrial dominante. Elas não explicam os problemas causados por esse sistema, nem apresentam uma visão elucidativa sobre como superá-los. O processo de negociação foi marcado por um forte jogo de poder liderado pelos principais países agro-exportadores, em defesa dos interesses de “suas” transnacionais de alimentos e do agronegócio. A situação ficou ainda mais complicada pelo formato e metodologia online que o presidente do grupo de trabalho aplicou às negociações. Consequentemente, o MSC decidiu não apoiar a divulgação e implementação das *Diretrizes* e se envolver apenas no monitoramento crítico de sua implementação e de seus efeitos no território<sup>17</sup>. Em vez disso, o Mecanismo concentrou-se em promover sua própria visão coletiva para a transformação dos sistemas alimentares.

17 CSM Positioning on the Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition endorsed by Member States on the 47th Plenary Session of the CFS. CSM, abr. 2021. Disponível em: [http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/EN\\_CSMPositioningVGFSyN\\_FINAL.pdf](http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/EN_CSMPositioningVGFSyN_FINAL.pdf).

Essencialmente, o debate sobre a transformação dos sistemas alimentares está centrado em duas visões contrapostas. A visão defendida por organizações da sociedade civil, movimentos sociais e acadêmicos atuantes no MSC e pela contramobilização à Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU (também chamada de Cúpula dos Povos, a ser descrita mais adiante) propõe uma mudança radical de direção em relação às *Diretrizes* aprovadas. Ela reconhece que o sistema alimentar industrial atual destrói nosso planeta, esgota os recursos naturais e prejudica as pessoas. O caminho a ser seguido, portanto, implica um afastamento desse sistema e de seu modelo de produção. Esse é um modelo baseado em monoculturas, no uso intensivo de agrotóxicos danosos, na privatização, na exploração de trabalhadores e animais, na perda da biodiversidade, na homogeneização das dietas e no empobrecimento da saúde e do bem-estar das pessoas – trabalhadores e consumidores. O caminho para transformar os sistemas alimentares tem, em seu cerne, a governança de sistemas alimentares centrada nas pessoas e baseada nos direitos humanos, com uma regulação efetiva da influência do setor privado na tomada de decisões públicas. Seu objetivo é fazer uma transição para a agroecologia e a soberania alimentar.

Mais especificamente, isso significa que governos e organismos multilaterais, como a ONU, precisam ser fortalecidos, com garantia de financiamento público adequado e implementação de salvaguardas eficazes contra a influência corporativa indevida e os conflitos de interesse. Devem ser assegurados mecanismos que garantam a participação significativa de titulares de direitos, em particular dos grupos mais afetados pela fome e má nutrição, em espaços de decisão sobre a direção das políticas públicas relacionadas aos sistemas alimentares e à nutrição. É preciso que se coloquem em prática políticas públicas, regulamentações e outras medidas de proteção e fomento da regeneração da natureza, que encorajem métodos de produção em harmonia com ela e desencorajem aqueles que trabalham contra a natureza. Isso inclui, por exemplo, a proibição de pesticidas e fertilizantes tóxicos, organismos geneticamente modificados e microplásticos.

Em contraste, na visão da indústria de alimentos, de suas principais organizações e dos governos aliados (especialmente em países agroexportadores e “Estados sede” de grandes corporações agrícolas e alimentares), o sistema alimentar industrial deve permanecer e as soluções precisam ser encontradas *dentro* desse mesmo sistema. As soluções propostas são, em grande parte, centradas em ajustes tecnológicos, com maior digitalização dos sistemas alimentares<sup>18</sup>. Essencialmente, essa visão ignora que

18 O processo de digitalização ocorre com o avanço das tecnologias de medição e localização de propriedades e também com o uso de ferramentas digitais na produção e comercialização de alimentos. Apesar de ser apresentado como uma solução, esse processo envolve o risco de agudizar as desigualdades no campo, pela possibilidade de regularizar terras griladas digitalmente (portanto, sem a conferência presencial de um agente do Estado), invisibilizando e criminalizando povos e co-

o sistema alimentar corporativo é causador da fome e da má nutrição e convida seus atores-chaves a ser parte da solução. Os principais problemas associados ao sistema alimentar corporativo não só são ignorados nesse contexto, mas também agravados, ao fornecer às corporações um assento na mesa de decisão das políticas públicas e, com isso, a capacidade de influenciar diretamente seus rumos. O resultado são soluções que se baseiam no controle corporativo sobre o sistema alimentar e o fomentam.

De forma igualmente problemática, essa visão ignora as tensões fundamentais que existem entre o sistema alimentar global e os sistemas alimentares locais e finge que esses sistemas podem coexistir pacificamente. Por exemplo, a biofortificação e a diversificação da agricultura são promovidas como estratégias complementares para lidar com as deficiências de micronutrientes, mas não se reconhece que uma, na verdade, trabalha contra a outra. O mesmo aplica-se à promoção do comércio e das redes de grande porte, de um lado, e dos mercados locais e de produtores, de outro, sem que se reconheça que um esvazia o outro. Outro exemplo é a reformulação e a fortificação de produtos ultraprocessados, para fazer com que eles pareçam “mais saudáveis”. Essa abordagem ignora que tais produtos, mesmo quando são tornados um pouco menos nocivos, ainda trabalham para mudar hábitos alimentares locais e substituir dietas baseadas em alimentos frescos e naturais, enraizadas em contextos e recursos locais.

Em setembro de 2021, em sua Assembleia Geral, a ONU realizou virtualmente a Cúpula Internacional sobre Sistemas Alimentares. A cúpula, que foi estabelecida sob o guarda-chuva da parceria entre a ONU e o Fórum Econômico Mundial, teve como objetivo declarado “lançar novas e corajosas ações para fazer progredir todos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), cada um dos quais dependente, em algum grau, de sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e igualitários”<sup>19</sup>. Por estar longe de sua alegação de ser uma “cúpula dos povos” e por promover uma visão corporativa sobre a transformação dos sistemas alimentares, a reunião foi amplamente criticada pela sociedade civil, por representantes da academia e por especialistas em direitos humanos<sup>20</sup>.

---

munidades que tradicionalmente ocupam e produzem nos territórios, mas que não têm acesso aos sistemas digitais e institucionais. O mercado especulativo de terras usadas na produção de *commodities* seria o maior beneficiário desse processo. Para evitar que isso ocorra, deve-se garantir maior participação, inclusão digital e integração aos direitos humanos no processo de implementação de novas tecnologias de governança da terra e na produção e comercialização de alimentos, dada a disparidade de acesso digital e de acesso a mercados. Para saber mais, acesse: <https://fianbrasil.org.br/disrupcao-ou-deja-vu-digitalizacao-terra-e-direitos-humanos>.

19 Ver About the Summit. *United Nations*. Disponível em: <https://www.un.org/en/food-systems-summit/about>.

20 Carta assinada por 550 movimentos sociais, organizações da sociedade civil e acadêmicos, endereçada ao Secretário Geral da ONU, António Guterres. Disponível em: [https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/03/EN\\_CS0-Letter-to-UNSG-on-UN-food-systems-](https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/03/EN_CS0-Letter-to-UNSG-on-UN-food-systems-)

A nomeação, pelo secretário-geral da ONU, da enviada especial para liderar a preparação da cúpula definiu seu direcionamento desde o início. A designada foi a Sra. Agnes Kalibata, presidente da Aliança para uma Revolução Verde na África (Agra) – organização que tem estado na vanguarda da promoção da agricultura industrial, baseada em monoculturas, fertilizantes e pesticidas sintéticos e sementes híbridas na África, financiando programas relevantes e fazendo lobby junto aos tomadores de decisão (MKINDI *et al.*, 2020).

As preparações para a cúpula foram marcadas por uma profunda falta de transparência, pela predominância de interesses corporativos – representados, entre outros, pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Cemds) e pela Aliança Global para a Melhoria da Nutrição (Gain, por sua sigla em inglês)<sup>21</sup> –, pela ausência de uma abordagem de direitos humanos e por uma ênfase em abordagens tecnológicas, em vez de abordagens humanas, como a da agroecologia. O Comitê sobre Segurança Alimentar Mundial da ONU (CSA), apesar de seu papel como o principal e mais inclusivo corpo intergovernamental para discutir alimentação, agricultura e nutrição, foi marginalizado nas preparações para a cúpula. Enquanto isso, a representação da sociedade civil foi escolhida a dedo, em vez de mobilizada através de plataformas já estabelecidas, como o Mecanismo da Sociedade Civil e Povos Indígenas (MSC). Consequentemente, as organizações da sociedade civil e as organizações populares envolvidas no MSC e em outros espaços decidiram permanecer fora da cúpula e organizar seu próprio contraproceto<sup>22</sup>.

A contramobilização popular para transformar os sistemas alimentares corporativos foi realizada de 25 a 28 de julho de 2021<sup>23</sup>. Cerca de 9 mil pessoas de todo o planeta participaram da mobilização, na maior parte virtual, que foi inaugurada com uma reunião com oito horas de dura-

ção<sup>24</sup>. Uma série de mesas redondas e debates discutiu os desafios impostos pelo sistema alimentar corporativo e as soluções já existentes para sua superação<sup>25</sup>. Também foi notada a forma com que a cúpula busca abrir portas para a captura corporativa da governança dos sistemas alimentares e de sua interface científica.

A mobilização demonstrou imensa convergência entre a sociedade civil, em sua visão em defesa de sistemas alimentares verdadeiramente saudáveis, sustentáveis e justos, assim como em relação aos caminhos que são necessários para sua construção. Ela também mostrou o “colorido” das pessoas ali reunidas, que lutam pela transformação dos sistemas alimentares e que têm o potencial de conectar uma ampla diversidade de movimentos em prol da soberania alimentar, da justiça social e dos direitos humanos.

Há motivos para preocupação crescente, visto que a cúpula não será um “episódio único”: existe uma tentativa de construir estruturas duradouras e reformular as existentes, de uma maneira que afetará de forma decisiva a direção e os canais de transformação dos sistemas alimentares, permitindo maior influência do setor privado na modelagem da governança global da alimentação. Um exemplo dessas estruturas é a proposta pelo Grupo Científico da Cúpula para a criação de uma nova interface ciência-políticas públicas (SPI, por sua sigla em inglês) para informar as políticas globais e nacionais sobre sistemas alimentares (CLAPP *et al.*, 2021).

## INFLUÊNCIA NOS ESPAÇOS DE GOVERNANÇA NACIONAL E INTERNACIONAL – PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA

Como se viu e denunciou<sup>26</sup>, a captura corporativa abrange todos os espaços de tomada de decisão. Para compreender como esse fenômeno se estrutura e as consequências que ele tem para nossa região – da violação ao Dhana à promoção de danos climáticos e do colapso ecológico –, propomos questionar as condições, assim como as es-

---

-summit.pdf. Carta do relator especial sobre o direito à alimentação da ONU, Michael Fakhri. Disponível em: [https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/pdfpreview/2021\\_0113\\_fakhri\\_letter\\_to\\_sg\\_envoy\\_fss.pdf](https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/pdfpreview/2021_0113_fakhri_letter_to_sg_envoy_fss.pdf).

21 A Gain, parceria público-privada que faz lobby junto aos governos para que adotem a fortificação de produtos alimentícios como estratégia central para erradicar a má nutrição, é parceira de grandes corporações de alimentos. A Gain lidera a Rota de Ação 1 (*Action Track 1*) do ODS relacionado à segurança alimentar, “Garantir o acesso a alimentos seguros e nutritivos para todos”. Leading experts chosen to drive five priority areas for UN Food Systems Summit. *United Nations*, 16 set. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2020/09/leading-experts-chosen-to-drive-five-priority-areas-for-un-food-systems-summit/>.

22 Open call for engagement to respond to the UN Food Systems Summit. Disponível em: <http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/10/EN-Open-Call-on-UN-Food-Systems-Summit-12-October-2020-1.pdf>. People’s Autonomous Response to the UN Food Systems Summit. *Food Systems 4 People*. Disponível em: <https://www.foodsystems4people.org/about-2/>.

23 Opening declaration of the Counter-Mobilization to Transform Corporate Food Systems. *Food Systems 4 People*. Disponível em: <https://www.csm4cfs.org/final-declaration-of-the-counter-mobilization-to-transform-corporate-food-systems/>.

24 Teaser of the Peoples’ Counter-Mobilization Global Rally | 25 July 2021. *CSM Mechanism*, 28 jul. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KVGkBV55XnQ&t=14s>. Thousands mobilize to call for food systems that empower people, not companies. *CSM*, 3 ago. 2021. Disponível em: <https://www.csm4cfs.org/thousands-mobilize-to-call-for-food-systems-that-empower-people-not-companies/>.

25 The Autonomous People’s Response to the UN Food Systems Summit invites you to be part of a colourful mobilization in parallel and in the run up to the UN Food Systems Pre-Summit. *Food Systems 4 People*. Disponível em: <https://www.foodsystems4people.org/take-action-2/>.

26 Organizações e acadêmicos denunciaram a captura da Cúpula pelo setor corporativo. Entre as muitas publicações que comprovam esse fato, está o seguinte artigo de Alejandro Calvillo, diretor do Poder de Consumidor, do México, que participou da Cúpula dos Povos: Naciones Unidas se asocia al ecocidio. *Sin Embargo*. Disponível em: <https://www.sinembargo.mx/29-07-2021/4007281>.

estratégias empregadas pela indústria agroalimentar para aprofundar essa captura.

Um primeiro elemento levantado durante a Cúpula dos Povos diz respeito à própria estrutura dos Estados e às funções atribuídas a eles. Nas palavras do representante da Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México (Rapam) e da International Pollutants Elimination Network (Ipen), Fernando Bejarano, segundo o ideal neoliberal, “o Estado deve cumprir o papel de facilitador do mercado e proteger as exportações, e esse mercado encontrará as melhores soluções técnicas para os problemas da humanidade”<sup>27</sup>. Partindo daí, entendemos como os Estados se transformam em cúmplices dessa captura – e as respostas dadas durante a pandemia de Covid-19 mostram a influência dessa narrativa sobre sua capacidade de resposta. Nas palavras de Sara Montiel<sup>28</sup>, representante do Centro de Promoção da Democracia e Direitos Humanos do Paraguai, o caso desse país ilustra que,

apesar da maior parte dos alimentos consumidos no país serem provenientes da agricultura familiar, não há políticas públicas de apoio [a ela]; pelo contrário, há um aumento da dependência de insumos externos, como os transgênicos, com todos os riscos que eles implicam para as sementes nativas.

Essa situação, observável em todo o continente e, em particular, no Cone Sul (VICENTE *et al.*, 2020) resulta na redução da disponibilidade alimentar que, causada por políticas públicas que promovem as exportações e monoculturas, em vez da produção para o consumo interno, coloca em risco a própria população, particularmente em situações de crise, como a mencionada.

Um dos elementos que explicam a força que essa visão ganhou são as chamadas “portas giratórias” entre os tomadores de decisões e as grandes transnacionais. Como recordou Marcos Arana, da Aliança pela Saúde Alimentar do México, “o fenômeno das portas giratórias entre governos e empresas de biotecnologia foi amplamente denunciado. Funcionários dos governos de vários países, incluindo o México, foram empregados da Monsanto ou continuam em sua folha de pagamento”<sup>29</sup>. Esses jogos de poder dentro dos governos têm consequências concretas, tanto para os projetos políticos, quanto para as regulações e constituem um dos principais obstáculos à implementação de medidas que buscam proteger os direitos humanos

frente aos interesses da indústria. Tais conflitos de interesse tornam extremamente difícil a implementação e regulação de políticas públicas que, comprovadamente, ajudam a reduzir o consumo de produtos alimentícios nocivos – caso, por exemplo, das políticas que propõem a rotulagem frontal dos produtos ultraprocessados ou a adoção de impostos sobre bebidas açucaradas (GHAI, 2021).

Durante a Cúpula dos Povos, destacou-se que os tratados de livre-comércio (ou TLCs) são outra ameaça aos sistemas alimentares diversos. Tais tratados têm sido uma das ferramentas utilizadas para consolidar os interesses da indústria, com consequências em curto e longo prazo. Nesse sentido, Alejandro Calvillo, da organização mexicana O Poder do Consumidor, explicou como, após a assinatura do Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (TLCAN ou Nafta, por sua sigla em inglês), em 1992, “no México, nos transformamos nos maiores consumidores de *junk food*, de produtos ultraprocessados e, ao mesmo tempo, o consumo de feijão caiu 50%, o de frutas e verduras, 40%, e isso se transforma em doenças”. De fato, a entrada em vigor do TLCAN teve consequências desastrosas para o campo mexicano, com o desaparecimento de apoios e a importação de grãos a preços muito reduzidos por conta de *dumping*, o que provocou a migração de pessoas, o desaparecimento de cultivos e mercados locais<sup>30</sup>. Os impactos dos TLCs para as dietas resultaram em crises de saúde pública vividas atualmente em vários países da região como, por exemplo, o México, onde “o sobrepeso e a obesidade se transformaram numa epidemia que afeta um em cada três adolescentes e crianças e sete em cada dez adultos” (DOMMARCO, 2018, p. 9, tradução nossa).

Como vemos, tratados de livre-comércio firmados há décadas têm consequências muito graves e permanentes. Por isso, a entrada em vigor de novos tratados é particularmente preocupante<sup>31</sup>. Nesse sentido, Lira Reyes, representante da Associação Nacional de Mulheres Rurais e Indígenas (Anamuri) do Chile, diz que, “no Chile, enfatizamos que os tratados de comércio de um novo tipo, como o [Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica] TPP11, são uma ameaça à soberania alimentar e às sementes nativas e indígenas”<sup>32</sup>. Um dos motivos dessa advertência é que, além de frustrar os possíveis esforços regulatórios nacionais voltados à proteção da vida, muitos

27 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

28 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

29 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

30 Libre comercio y la epidemia de comida chatarra en México. *GRAIN*, 2 mar. 2015. Disponível em: <https://grain.org/article/entries/5171-libre-comercio-y-la-epidemia-de-comida-chatarra-en-mexico>.

31 Cabe observar que esses tratados são denunciados tanto por produtores do “Sul”, quanto do “Norte global”, como aconteceu diante da proposta de acordo entre a União Europeia e o Mercosul. Rapport de la commission d’évaluation du projet d’accord UE Mercosur. *France*. Disponível em: <https://www.gouvernement.fr/partage/11746-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercotur>.

32 Esse acordo prevê a cooperação econômica entre 11 países, três deles latinoamericanos: Peru, Chile e México. Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios 2. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Iv20PhuLcqk&t=400s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=Iv20PhuLcqk&t=400s&ab_channel=FIANColombia).

deses tratados obrigam os Estados a ratificar acordos em nome da defesa da propriedade intelectual, atentando contra os direitos das produtoras e produtores de alimentos e da população em geral, com vulnerabilização do Dhana.

## CAPTURA DOS BENS COMUNS COMO CONDIÇÃO E CONSEQUÊNCIA DA CAPTURA CORPORATIVA DOS SISTEMAS ALIMENTARES

Além do controle dos insumos necessários para a produção de alimentos, como as sementes e mesmo a água<sup>33</sup>, as terras também estão cada vez mais concentradas em menos mãos. Embora isso não seja nenhuma novidade, a concentração de terras na América Latina e Caribe é avassaladora, transformando-nos na região mais desigual do mundo (GUERENA, 2016). Essa concentração é uma das condições que permitem a implantação de megaprojetos de extração de recursos, acarretando um círculo vicioso de destruição, migrações forçadas e vulnerabilização do Dhana. Tal situação é reportada em toda a região, do Paraguai – onde “9% dos produtores têm acesso a 94% das terras férteis, enquanto os 91% restantes só têm acesso a 6% das terras”<sup>34</sup> –, à República Dominicana – onde os “engenheiros de açúcar monopolizam mais de 30% das terras”<sup>35</sup>. Em ambos os países, seus resultados incluem o deslocamento forçado e o aumento da pobreza.

Contudo, o discurso dominante continua sendo aquele que beneficia o agronegócio. Esse discurso é utilizado tanto para influenciar os tomadores de decisões, quanto a opinião pública: “Colocam medo nos governos para dizer que, se não adotarem as tecnologias mais modernas, serão responsáveis pela fome [...], dizem que a única solução viável é a produção industrial e intensiva de alimentos”, comenta Marcos Arana<sup>36</sup>. No entanto, quando os governos tentam ir em outra direção, como é o caso do México, com o decreto presidencial para proibir o milho transgênico e o glifosato até 2024, a indústria e seus aliados têm um arsenal de ferramentas para tentar evitar essas medidas – ferramentas que

vão do discurso do aumento dos preços até ações legais por parte das empresas produtoras de agrotóxicos<sup>37</sup> e ameaças do governo dos Estados Unidos, embasadas pelos já mencionados TLCs, frente às perdas econômicas.

Além de assegurar sua presença tanto nas instituições governamentais, quanto nas internacionais e na esfera acadêmica, as corporações normalizam sua presença no espaço público através da midiaticização, da publicidade e da ampla distribuição de seus produtos. É particularmente preocupante a publicidade dirigida a grupos vulneráveis como as crianças, que, desde muito cedo, vêm-se expostas à sua influência, o que resulta num consumo muito precoce de produtos ultraprocessados, com consequências ao longo de toda a sua vida. No Brasil, Janine Giuberti<sup>38</sup>, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), observa que existem “hábitos prejudiciais desde muito cedo: 32,3% dos menores de 5 anos consomem bebidas artificiais adoçadas”<sup>39</sup>. Esse triste panorama está presente em toda a região, com 30% das crianças entre 5 e 19 anos padecendo por sobrepeso<sup>40</sup>. Outro elemento preocupante é a presença de agrotóxicos nos produtos ultraprocessados consumidos pelas crianças, como o glifosato que, além de ser classificado como possível carcinogênico, tem efeitos no sistema endócrino e neurológico (BARONI *et al.*, 2021)<sup>41</sup>.

## A CAPTURA CORPORATIVA DOS CONCEITOS

Saúl Vicente Vázquez<sup>42</sup>, representante da Unidade Força Indígena e Camponesa do México, abriu a Cúpula dos Povos dizendo que,

33 Quantidades cada vez maiores de água são controladas pelas grandes corporações, seja para elaboração dos produtos ultraprocessados ou para as monoculturas.

34 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

35 Palavras de Eliester Ramírez (Cloc-Via Campesina). Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

36 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

37 Nas palavras da campanha Sem Milho Não Há País, do México, uma “chuva de proteções que o agronegócio tem apresentado para contornar a aplicação do decreto”. Organizaciones presentan *amicus curiae* para defender el decreto de prohibición del glifosato. *Sin Matz no Hay País*, 29 jul. 2021. Disponível em: <http://sinmaiznohaypais.org/archivos/2069>.

38 Rapport de la commission d'évaluation du projet d'accord UE Mercosur. *France*. Disponível em: <https://www.gouvernement.fr/partage/11746-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercosur>.

39 Da mesma forma, vale mencionar o tema dos substitutos da amamentação materna. De acordo com a FAO, “cada vez mais se reconhece mais amplamente que toda mãe tem o direito de amamentar seu bebê e que cada criança tem o direito de receber leite materno. Qualquer obstáculo à alternativa de receber leite materno é uma violação desses direitos”. Lactância materna. *FAO*. Disponível em: <http://www.fao.org/3/w0073s/w0073s0b.htm>.

40 En América Latina y el Caribe, el 30% de los niños y niñas entre 5 y 19 años tienen sobrepeso”. *Unicef*, 4 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/en-america-latina-y-el-caribe-el-30-de-los-ninos-y-ninas-entre-5-y-19-anos>.

41 Ver também Glifosato. *Rapam*. Disponível em: <https://www.rapam.org/glifosato/>.

42 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

além da captura do sistema das Nações Unidas por essas corporações, também há uma captura da nossa linguagem, mas sem que se trate de mudar nada a fundo, simplesmente porque sabem que, usando nossa narrativa, podem se aproximar do movimento social e da sociedade civil e buscar legitimar esse processo.

De fato, o aparecimento de termos como “economia verde”, “capitalismo verde”, “carbono neutro” ou “carbono azul” torna-se cada vez mais comum, assim como o das supostas “soluções baseadas na natureza”. Esse problema é apontado pelas organizações da sociedade civil, já que torna invisível a carga política de certos termos, como “agroecologia”. São propostas de construção social que colocam no centro o cuidado com a vida humana e não humana, em lugar da acumulação de capital. Mesmo assim, esses termos chegam à sociedade e causam confusão e desinformação. Em vez de promover a transformação profunda que nossos sistemas necessitam em caráter de urgência<sup>43</sup>, eles aprofundam e disfarçam os problemas.

Outra tendência preocupante é a crescente desmaterialização dos sistemas alimentares, apontada pela Rede Mundial pelo Direito à Alimentação e à Nutrição (MORONA, 2018):

Os atores que promoveram o modelo agroindustrial agora reconhecem seu fracasso, mas afirmam ter encontrado uma “solução inovadora”, sob a chamada Quarta Revolução Industrial. Isso implica uma fusão de tecnologia que está dissolvendo as fronteiras entre as esferas física, digital e biológica. Nesse contexto, essas três dinâmicas entrelaçadas caracterizam nossa era: desmaterialização, digitalização e financeirização.

Isso “conduz a um processo cada vez mais automatizado, deslocalizado e informatizado de produção e comercialização de alimentos” (FILARDI; PRATO, 2018, p. 9), no qual a concentração da informação, tanto sobre o consumo, quanto sobre a produção, nas mãos das grandes corporações é central. O informe indica que as tecnologias por si só não são prejudiciais para o direito à alimentação. De fato, a tecnologia oferece muitas possibilidades para contribuir com a diminuição das taxas de fome e má alimentação. O problema está em como elas são utilizadas e com que propósito (MORENA, 2018). É uma situação que mostra novamente a importância de garantir a participação dos titulares de direitos nos processos de tomada de decisão.

Entretanto, todas essas “soluções” reduzem a agricultura à produção de bens de mercado, quando a produção de alimentos é muito mais do que isso: é criação de biodiversidade, de culturas, é saber ancestral, patrimônio imaterial e soberania. Nas palavras de María Emilia Pacheco, assessora da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), da Articulação de Agroecologia Nacional e membro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN): “A defesa da vida não pode se dar através dos mercados”.

43 Ver, p. ex., o recente e alarmante relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2021).

## PROMOÇÃO DO EXTRATIVISMO: MONOCULTURAS, TRANSGÊNICOS E AGROTÓXICOS

Da mesma forma, o uso de agrotóxicos tem sido exponencial, tanto em quantidades totais (525 milhões de quilos por litro – kg/L – em 2018), quanto por hectare (ha), passando de 4 kg/L por hectare em 1996 a 13 kg/L por hectare, em 2018 (VICENTE *et al.*, 2020). Além disso, esses dados são baseados em informações oficiais, de modo que cabe supor que as quantidades reais são muito maiores, pois, como aponta o mesmo informe:

Uma característica que se repete em todos os países é que não existe um registro rigoroso nem atualizado do uso de agrotóxicos. Esse dado não é casual: a ausência de estatísticas oficiais faz parte de uma estratégia que une empresas e governos para evitar que se possa quantificar e precificar os danos (VICENTE *et al.*, 2020, p. 16, tradução nossa).

Cabe assinalar que, entre os agrotóxicos utilizados na América Latina e Caribe, encontram-se muitos pesticidas altamente perigosos, ou seja, pesticidas de toxicidade aguda alta, cujos ingredientes mostram alta incidência de efeitos adversos irreversíveis para a saúde em longo prazo (câncer, mutações genéticas e efeitos sobre a reprodução, entre outros) (PÉREZ-CONSUEGRA, 2018). O diagnóstico regional é nefasto: da lista de 338 pesticidas altamente perigosos, 183 estão presentes no México, 185 na Jamaica, 111 no Brasil, 126 na Argentina, 110 em Cuba, 183 na Costa Rica, 75 no Panamá, 81 no Uruguai e 102 no Chile (além disso, a imensa maioria desses produtos está proibida em outros países). De fato, “as vendas mundiais desses pesticidas são proporcionalmente maiores nos países do “Sul”, chegando a 49% no Brasil e 42% no México, quando a média é de 27% nos países de renda alta”<sup>44</sup>. Encontramos, portanto, um padrão duplo entre os países do “Norte” e do “Sul” globais, segundo o qual os pesticidas são proibidos em seus próprios países de origem, mas sua venda é autorizada para outros países: “produtos proibidos na Alemanha, Reino Unido, ou na China são exportados para outros países com a narrativa dominante, reforçada pela FAO, de que é necessário utilizar esses venenos para alimentar a produção mundial, embora não sejam as empresas transnacionais, mas sim os camponeses, que alimentam 70% da população mundial”<sup>45</sup>.

44 Fernando Bejarano, em Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

45 Fernando Bejarano, em Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

## VULNERABILIZAÇÕES DO DHANA: EFEITOS NAS DIETAS E NA SAÚDE

Esse cenário tem efeitos negativos para a diversidade alimentar e biológica, associados ao desaparecimento tanto de práticas produtivas, quanto culinárias e gastronômicas. Nas palavras de Alejandro Calvillo, “a destruição do meio ambiente e da saúde planetária é também a destruição da saúde da população [...], o que estamos comendo está se transformando na pior ameaça de saúde para a humanidade. A má alimentação é a principal causa de doença e morte em grande parte das nações”. Efetivamente, hoje em dia, as doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) ligadas a maus hábitos alimentares causam 71% do total de mortes (GHAI, 2021). Isso é particularmente preocupante para nossa região, já que estamos nos transformando nos principais consumidores de produtos ultraprocessados, o que resulta numa epidemia de diabetes, câncer, obesidade, desnutrição e má nutrição, com 60% da população padecendo de sobrepeso<sup>46</sup>.

## ALTERNATIVAS E RESISTÊNCIAS DA SOCIEDADE CIVIL

Como foi evidenciado, a pandemia e as condições estruturais que vivemos na América Latina e no Caribe há décadas, e que se agravaram nos últimos anos, colocam-nos diante de problemas semelhantes em toda a região. No entanto, é a partir de uma diversidade de estratégias, correspondendo a contextos particulares, bem como a histórias e territórios coletivos, que se organizam as resistências. Essa diversidade é a característica fundamental, tanto das lutas, quanto dos sistemas e modos de produção alimentares que elas promovem. A agroecologia, entendida como as técnicas produtivas e de organização social, destacou-se durante a Cúpula dos Povos como uma perspectiva compartilhada por organizações e movimentos<sup>47</sup>. Jesús Vázquez<sup>48</sup>, da Organização Boricua, de Porto Rico, apontou para a “agroecologia como caminho para a soberania alimentar e a justiça social”.

46 Alimentos ultraprocessados ganan más espacio en la mesa de las familias latinoamericanas. OPS, 23 out. 2019. Disponível em: [https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15530:ultra-processed-foods-gain-ground=-among-latin-american-and-caribbean-families&Itemid=1926&lang=es](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15530:ultra-processed-foods-gain-ground=-among-latin-american-and-caribbean-families&Itemid=1926&lang=es).

47 Algumas organizações que participaram do encontro são: Campanha contra os Agrotóxicos e pela Vida e Campanha Nacional pela Agroecologia, do Brasil, Alianza por la Salud Alimentaria, campanha nacional Sin Maíz no Hay País, representante da Cloc-Via Campesina em vários países, como Haiti, Porto Rico e Paraguai. Também esteve presente o Movimento Agroecológico da América Latina.

48 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. FIAN Colombia, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

Durante a Cúpula dos Povos, destacou-se a importância que as redes de apoio tiveram – e ainda têm. Foi o caso do Brasil, com as redes de consumo solidário que se estabeleceram entre o campo e a cidade. Da mesma forma, o panamense Mani Stanley<sup>49</sup>, pertencente ao povo Kuna e membro do Conselho Internacional de Tratados Índios, comentou que “o povo Kuna tem um território autônomo, a pandemia não os afetou tanto, porque a comida está no mar, mas muitas comunidades se solidarizaram com outras comunidades que não tinham alimento”. De modo similar, a representante da Marcha Mundial das Mulheres, Carolina Muñoz<sup>50</sup>, afirmou: “Diante das crises, essas economias alternativas são reforçadas: por exemplo, painéis comunitários no Chile, cozinhas populares no Peru, a expansão de hortas urbanas em Cuba, Honduras e Venezuela e a defesa da economia regenerativa das comunidades negras nos Estados Unidos”.

O papel das mulheres nessas economias é fundamental, pois, apesar do aumento da violência<sup>51</sup>, elas assumiram tanto o cuidado de suas famílias, quanto das comunidades: um dos casos mais ilustrativos é o das painéis comunitárias. No Paraguai, essas ações foram lideradas por mulheres de bairros populares, que também lideraram a rede nacional pelo direito à alimentação, além de uma iniciativa normativa que culminou com a promulgação da Lei 6.603/2020, de apoio às painéis comunitárias. Na Colômbia, durante a greve nacional, também surgiram ações desse tipo, organizadas em solidariedade, e que conseguiram fornecer três refeições diárias, além de servir de espaço de encontro, discussão política e organização social.

Durante a Cúpula dos Povos, também se destacou a importância das mulheres representantes dos diversos movimentos. Corina Muñoz<sup>52</sup> lembrou como “[nós] mulheres e comunidades sempre sustentamos práticas econômicas baseadas no princípio da sustentabilidade de vida, não só nessas crises”, acrescentando que “é necessário afirmar mais uma vez: as nossas experiências de economias feministas são propostas de construção de sociedade, não apenas formas de sobreviver em tempos de crise, bloqueios

49 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. FIAN Colombia, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

50 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. FIAN Colombia, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

51 “Desde o surto de COVID-19, novos dados e relatórios das pessoas na linha de frente revelam que todos os tipos de violência contra mulheres e meninas, especialmente a violência doméstica, aumentaram”. La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento. ONU Mujeres. Disponível em: <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>. Acesso em: 12 ago. 2021.

52 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. FIAN Colombia, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

e emergência. Provamos, em nossos territórios e a partir das nossas diversidades, que existem outras formas possíveis, viáveis e desejáveis de organizar a vida”.

Entre as estratégias compartilhadas durante o encontro para a defesa do Dhana contra os interesses da indústria, houve uma série de ações em âmbito legal, como a ação civil contra o cultivo do milho transgênico no México que, graças à pressão das organizações da sociedade civil e à conjuntura, saiu vitoriosa<sup>53</sup>. No Brasil, a defesa do *Guia alimentar para a população brasileira*<sup>54</sup> foi uma vitória dos movimentos pelos direitos de consumidores e consumidoras, assim como a rotulagem frontal de produtos industrializados, também aprovada no Chile (em 2016), no México (em 2020)<sup>55</sup> e na Colômbia (com a aprovação da lei de comida chatarra, em 2021) – todas essas vitórias, resultantes de pressões das organizações da sociedade civil. Vale lembrar que estes processos são, muitas vezes, alvos de múltiplas estratégias da indústria para barrar estes avanços.

## CONCLUSÃO

Organizações da sociedade civil, movimentos sociais e comunidades de todo o mundo ecoam a mesma mensagem: não há como voltar ao “normal”. A pandemia expôs as desigualdades e discriminações profundamente enraizadas que permeiam nossas sociedades e que estão na raiz da fome e da má nutrição. O grande prejuízo da pandemia e das medidas governamentais relacionadas a ela para a saúde, a segurança alimentar e nutricional e para as vidas das pessoas não nos deve fazer esquecer que a fome e a má nutrição já existiam antes e que a pandemia é apenas um sintoma de uma crise muito mais ampla que nosso planeta vem enfrentando na atualidade.

Um motivo central para a fome e a má nutrição está no sistema alimentar industrial, que também desempenhou um papel crítico para o surgimento e para a disseminação da Covid-19, tornando as pessoas vulneráveis a um quadro de infecção grave. Assim, é crucial que a transformação dos sistemas alimentares seja um elemento central na estratégia de longo prazo, e que a pandemia seja entendida como mais um alerta de que não podemos continuar seguindo da mesma forma. Governos devem agir com urgência para apoiar uma mudança radical de direção, para longe de mais tecnologia e do avanço na digitalização dos sistemas alimentares, com vistas a reconectar as pessoas à

53 *Demanda Colectiva Maíz*. Disponível em: <http://demandacolectivamaiz.mx/>. El Decreto presidencial sobre glifosato, transgénicos y la bioseguridad en México. *La Jornada*. Disponível em: <https://www.jornada.com.mx/2021/07/17/delcampo/articulos/decreto-presidencial-glifosato.html>.

54 *Guia Alimentar para a População Brasileira*. Nupens/USP. Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/nupens/o-que-e-o-guia-alimentar/>.

55 Todo lo que debes saber sobre el nuevo etiquetado de advertencia. *El Poder del Consumidor*, 12 mai. 2020. Disponível em: <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/05/todo-lo-que-debes-saber-sobre-el-nuevo-etiquetado-de-advertencia/>

natureza. Uma mudança para reconhecer, valorizar e proteger o trabalho, o imenso conhecimento e a inovação daqueles que colocam comida nas nossas mesas, enquanto preservam os recursos naturais de nosso planeta e fomentam a biodiversidade. E, mais importante, os governos devem ouvir a voz desses produtores, e não das corporações, uma vez que são eles que têm as soluções nas mãos.

As resistências a esse sistema alimentar organizam-se com uma diversidade de estratégias, reflexo da própria diversidade dos territórios. Por todo o continente latino-americano, vemos nascer e crescer iniciativas que podem ser entendidas sob o espectro da(s) agroecologia(s) como caminho para chegar à soberania alimentar. Nesses movimentos, a defesa do Dhana volta-se a um eixo articulador entre os atores e suas diversas lutas, visibilizando o papel fundamental que a alimentação tem na construção de nossas sociedades e na relação que estabelecemos com os outros seres com os quais compartilhamos nossos territórios. O Dhana é uma ferramenta para defender outras maneiras de viver, que coloca a vida, tanto humana, quanto não humana, no centro. Ele dá uma oportunidade para deixarmos de ser causadores de destruição, e passarmos a contribuir para a cocriação da biodiversidade.

Para finalizar, podemos simplesmente dizer, nas palavras de Saúl Vázquez<sup>56</sup>, que “a luta pela soberania alimentar é a luta pela saúde dos povos e a saúde da Mãe Terra. E isso significa o direito à alimentação, o direito à saúde e pela justiça climática”.

## REFERÊNCIAS

BARONI, A. *et al.* (org.). **Tem veneno nesse pacote**. São Paulo: Idec, 2021. Disponível em: <https://idec.org.br/veneno-no-pacote>.

CHANDRASEKARAN, K. *et al.* (ed.). **Voices from the ground: from COVID-19 to radical transformation of our food systems**. Rome: CSM, 2020. Disponível em: [https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/12/EN-COVID\\_FULL\\_REPORT-2020.pdf](https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/12/EN-COVID_FULL_REPORT-2020.pdf).

CLAPP, J. *et al.* **An “IPCC for food”?** How the UN Food Systems Summit is being used to advance a problematic new science-policy agenda. Bruxelas: Ipes Food, 2021. Disponível em: [http://www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/GovBrief.pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/GovBrief.pdf).

DOMMARCO, J. A. R. *et al.* (org.). **La obesidad en México**. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control. Morelos: INSP, 2018. Disponível em: <https://www.insp.mx/avisos/4884-la-obesidad-mexico.html>.

FILARDI, M. E.; PRATO, S. Reclamar el futuro de la alimentación: cuestionando la desmaterialización de los

56 Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios. *FIAN Colombia*, 22 jul. 2021. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia).

- sistemas alimentarios. MORENA, M. A. (ed.). **Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición**, n. 10, 2018. Disponible em: [https://www.righttofoodandnutrition.org/files/rtn-watch-2018\\_esp.pdf](https://www.righttofoodandnutrition.org/files/rtn-watch-2018_esp.pdf).
- FLD. **Front line defenders global analysis 2020**. Dublin e Bruselas: FLD, 2020. Disponible em: [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/fld\\_global\\_analysis\\_2020.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/fld_global_analysis_2020.pdf).
- GHAI. **Narrativas de la industria: de qué manera las empresas de bebidas y alimentos ultraprocesados socavan las políticas de alimentación saludable para proteger su imagen corporativa**. GHAI, 2021. Tradução: Fagan. Disponible em: <https://fagan.org.ar/documentos/seccion/organismos-internacionales/2021/07/narrativas-de-la-industria-de-que-manera-las-empresas-de-bebidas-y-alimentos-ultraprocesados-socavan-las-politicas-de-alimentacion-saludable-para-proteger-su-imagen-corporativa/>.
- GUERENA, A. **Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina**. Oxford: Oxfam International, 2016. Disponible em: [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/desterrados-full-es-29nov-web\\_0.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf).
- HAKE, M. *et al.* **The impact of the Coronavirus on local food insecurity**. Chicago: Feeding America, 2020. Disponible em: [https://www.feedingamerica.org/sites/default/files/2020-05/Brief\\_Local%20Impact\\_5.19.2020.pdf](https://www.feedingamerica.org/sites/default/files/2020-05/Brief_Local%20Impact_5.19.2020.pdf).
- IPCC. **AR6 climate change 2021: the physical science basis**. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V. *et al.* (eds.)]. Cambridge: Cambridge University Press. No prelo. Disponible em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.
- MKINDI, A. R. *et al.* **False promises: the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA)**. Berlín: Rosa Luxemburg Stiftung, 2020. <https://www.rosalux.de/en/publication/id/42635/false-promises-the-alliance-for-a-green-revolution-in-africa-agra>.
- MORENA, M. A. (ed.). **Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición**, n. 10, 2018. Disponible em: [https://www.righttofoodandnutrition.org/files/rtn-watch-2018\\_esp.pdf](https://www.righttofoodandnutrition.org/files/rtn-watch-2018_esp.pdf).
- OMS. **Responding to non-communicable diseases during and beyond the COVID-19 pandemic: state of the evidence on COVID-19 and non-communicable diseases: a rapid review**. Geneva: WHO/UNDP, 2020. Disponible em: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/334143/WHO-2019-nCoV-Non-communicable\\_diseases-Evidence-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/334143/WHO-2019-nCoV-Non-communicable_diseases-Evidence-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- PARAGUAY. **Ley nº 6603**. De apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República del Paraguay durante la pandemia declarada por la organización mundial de la salud a causa del Covid-19. Disponible em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9365/ley-n-6603-de-apoyo-y-asistencia-a-las-ollas-populares-organizadas-en-todo-el-territorio-de-la-republica-del-paraguay-durante-la-pandemia-declarada-por-la-organizacion-mundial-de-la-salud-a-causa-del-covid-19#:~:text=%2D%20El%20objeto%20de%20la%20presente,por%20el%20Poder%20Ejecutivo%20con.>
- PÉREZ-CONSUEGRA, N. **Alternativas a los plaguicidas altamente peligrosos en América Latina y el Caribe**. La Habana: Editora Agroecológica, IPEN/ACTAF/RAPAL, 2018. Disponible em: [https://ipen.org/sites/default/files/documents/alternativas\\_pap\\_v\\_final\\_16\\_enero\\_19.pdf](https://ipen.org/sites/default/files/documents/alternativas_pap_v_final_16_enero_19.pdf).
- PRIMAVESI, A. M. *et al.* **Porqué los cultivos transgénicos son una amenaza a los campesinos, la soberanía alimentaria, la salud y la biodiversidad en el planeta**. Carta e Documento Técnico entregues à Conferencia Nacional de Bispos do Brasil – CNBB, em 6 de agosto de 2014, direccionados ao Vaticano para o Papa Francisco. Disponible em: <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2015/05/Por%20qu%20los%20cultivos%20transgnicos%20son%20una%20amenaza%20.pdf>. Acceso em: 11 ago. 2021.
- SALCEDO FIDALGO, H. **The Coronavirus pandemic: a critical reflection on corporate food patterns**. Bogotá: FIAN Colombia, 2020.
- SÁNCHEZ CANTILLO, M. V. *et al.* (org.). **The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)**. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Roma: FAO, 2021. Disponible em: <https://data.unicef.org/resources/sofi-2021/>.
- TRUITI NAKATA, G. **Monocultivos: la amenaza de los “desiertos verdes” de hoy para la producción alimentaria de mañana**. **The Nature Conservancy**, 2019. Disponible em: <https://www.nature.org/es-us/que-hacemos/nuestra-vision/perspectivas/monocultivos-amenaza-desiertos-verdes-produccion-alimentaria/>.
- VICENTE, L. *et al.* (org.). **Atlas del agronegocio transgénico en el Cono Sur: monocultivos, resistencias y propuestas de los pueblos**. Buenos Aires: Acción por la Biodiversidad, 2020. Disponible em: <https://www.biodiversidadla.org/Atlas>.

# 3

## **POLÍTICA ECONÔMICA E DHANA: IMPACTOS DA PANDEMIA E O CASO BRASILEIRO**





---

## INTRODUÇÃO

A pandemia atinge o Brasil em meio a um período de crise, desemprego, piora nos indicadores sociais que coincide com mudanças na condução da política econômica e com uma agenda de reformas de orientação neoliberal. Essa condição de crise econômica e social, em combinação com os impactos da pandemia traz à tona um grave cenário de fome e aumento das desigualdades. Adicionalmente, a pandemia explicita a inadequação da condução das políticas macroeconômicas no Brasil e o anacronismo da agenda de reformas, pois vai na contramão do que se abre no cenário internacional; um novo paradigma de políticas macroeconômicas que atribui ao Estado o papel de induzir o desenvolvimento e alocar recursos para recuperação econômica.

Nesse contexto, é necessário repensar o papel da política macroeconômica no Brasil, considerando o seu impacto nos direitos humanos em geral e, em particular, no **direito humano à alimentação e nutrição adequadas (Dhana)**. Este artigo, assume essa tarefa e, para isso, se organiza em três seções. A primeira é uma seção conceitual que busca articular os três instrumentos de política macroeconômica – fiscal, monetária e cambial – com o Dhana. Já a segunda seção trata das mudanças na concepção de política econômica nos últimos anos e como a pandemia acelerou um processo em curso de crise do neoliberalismo e rejeição das políticas de austeridade fiscal no plano internacional. E, por fim, a última seção trata do caso brasileiro e analisa a condução das políticas econômicas, os impactos da pandemia e os cortes de orçamento público voltado para o Dhana.

## POLÍTICA MACROECONÔMICA E SEUS IMPACTOS SOBRE O DHANA

A política macroeconômica é a política econômica voltada não para um problema específico, ou um setor específico, mas para a operação da economia como um todo e assim, afeta variáveis macroeconômicas como emprego, inflação, crescimento e a competitividade sistêmica da economia. Essa política tem, portanto, um papel fundamental para a estabilização econômica, amenizar o impacto dos ciclos econômicos, evitar crises e auxiliar em um projeto de desenvolvimento.

Ao afetar a dimensão macro da economia, as políticas macroeconômicas têm evidentes impactos sociais e afetam os condicionantes da garantia dos direitos humanos em geral e do Dhana em especial.

Além disso, o manejo dos instrumentos de política macroeconômica tem impactos diretos sobre o Dhana, ademais de impactos indiretos. Esses instrumentos se dividem nos três grupos de política macro; política fiscal, política monetária e política cambial, e seus impactos no Dhana são discutidos a seguir.

### *POLÍTICA FISCAL E O DHANA*

A política fiscal trata do manejo do orçamento público por meio do gasto e da arrecadação pública. O papel macroeconômico da política fiscal é alvo de disputa entre uma visão mais conservadora que estipula que o governo deve buscar permanentemente equilibrar o orçamento e zerar os déficits e a visão que sustenta a ideia de que o governo não deve

buscar equilibrar orçamento, mas a economia, garantindo emprego e crescimento. “De um lado a ênfase na rigidez das regras fiscais e, de outro lado, flexibilidade e discricionariedade” (ROSSI; DAVID; CHAPARRO, 2021, p. 18).

Como veremos na próxima seção, a visão conservadora, associada à austeridade fiscal, tem sido cada vez mais descreditada ao nível internacional, apesar de dominante para o caso brasileiro. E, de fato, essa visão é incompatível com um manejo da política fiscal condizente com o respeito aos direitos humanos, dentre esses o Dhana uma vez que a busca pelo equilíbrio orçamentário e o corte de gastos sociais se opõe à garantia de direitos.

Isso porque a política fiscal condiciona indiretamente o Dhana ao afetar emprego e renda e, portanto, importantes determinantes de acesso à alimentação e à nutrição adequada. E, além disso, o manejo dos instrumentos de política fiscal, gasto e arrecadação, também afeta diretamente o Dhana.

Do lado do gasto, os governos podem contribuir para a garantia do Dhana por meio da destinação de recursos para programas de segurança alimentar e nutricional, do apoio à agricultura familiar, de programas de alimentação escolar, de apoio à comunidades e grupos sociais específicos, entre outras políticas, como as políticas de transferência de renda. Essas afetam tanto o acesso à alimentação como também a produção de alimentos.

Da mesma forma que o gasto público pode garantir o Dhana, as políticas de austeridade fiscal podem contribuir para a sua violação. Essas políticas contribuem para aumentar as desigualdades e impactam principalmente a população negra e as mulheres, conforme discutido em Dweck, Rossi e Oliveira (2020).

Do lado da arrecadação, as reduções de impostos sobre alimentos básicos podem facilitar o acesso aos mesmos e contribuir para a garantia do Dhana. Os instrumentos tributários também podem incentivar comportamentos e hábitos alimentares da população, favorecendo, ou não, uma nutrição adequada.

Por exemplo, no Brasil, as bebidas açucaradas, os alimentos ultraprocessados e os agrotóxicos são beneficiários de desonerações tributárias, apesar dos malefícios à saúde das pessoas e ao meio ambiente. As bebidas adoçadas e os alimentos ultraprocessados estão relacionados com aumento da obesidade na população e com consequente aumento das doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes e hipertensão arterial. Os agrotóxicos são grandes poluidores de terras e águas, prejudicando tanto o meio ambiente, quanto a saúde das pessoas. Dessa forma, uma política fiscal adequada ao Dhana buscaria tanto eliminar essas desonerações tributárias, quanto adotar tributos com objetivo extrafiscal de desincentivar seu consumo e promover a saúde da população e a preservação do meio ambiente.

Ainda sobre as bebidas açucaradas, a legislação da Zona Franca de Manaus (ZFM) permite que os fabricantes de concentrados para bebidas açucaradas tenham benefícios

fiscais. Além disso, os compradores desses concentrados, as corporações fabricantes de bebidas açucaradas, ao comprá-los geram créditos tributários decorrentes do Imposto de Produção Industrial (IPI). Assim, quanto maior o IPI sobre os concentrados, maior a quantidade de crédito tributário gerado às corporações de bebidas açucaradas que, em sua maioria, estão fora da ZFM, pois o valor não pago do IPI é convertido em créditos tributários usados para abater percentuais de outros impostos. Os subsídios fiscais da Zona Franca de Manaus sobre o IPI são expressivos. Por conta do Decreto 288/1967, as empresas de concentrados para a formulação de bebidas adoçadas na região estão isentas do pagamento de IPI. Entretanto, ao adquirirem esses concentrados, os fabricantes das bebidas adoçadas adquirem também o crédito do imposto não pago. Como, até 2018, a alíquota de IPI dos xaropes era maior (20%) que a alíquota do produto final (4%), na prática o IPI pago era negativo: aproximadamente - 4%. Ou seja, de cada 100 reais vendidos em refrigerantes pela indústria, a Fazenda Nacional paga 4,03 reais em créditos de IPI para serem usados para compensar outros tributos<sup>57</sup>.

Essa situação gera ao menos dois efeitos malefícios à população: à saúde das pessoas, uma vez que bebidas açucaradas estão relacionadas com obesidade e má nutrição, que por sua vez estão relacionadas com doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes e hipertensão arterial; e à economia, porque ao mesmo tempo em que ocorre aumento dos custos com saúde pública, as desonerações tributárias diminuem a capacidade arrecadatória do país. Essa renúncia fiscal agrava o cenário da relação receita/gasto público.

Quanto maiores as alíquotas do IPI para os xaropes, melhor para os fabricantes de bebidas açucaradas, pois o valor é convertido em créditos tributários para as empresas de bebidas açucaradas, que podem abater a quantia de outros impostos ou ainda pedir ressarcimento, gerando perdas de arrecadação ao governo.

## **POLÍTICA MONETÁRIA E O DHANA**

Assim como a política fiscal, a política monetária também afeta o emprego e a renda e, portanto, são condicionantes indiretos do Dhana. A política monetária o faz por meio das contrações e expansões monetárias, realizadas geralmente por meio da variação da taxa de juros básica do sistema, manejada pelo Banco Central. Um aumento da taxa de juros, por exemplo, tende a desacelerar a atividade econômica podendo reduzir o crescimento e gerar desemprego, uma vez que afeta o custo do crédito e o custo de oportunidade, o que reduz consumo e investimento<sup>58</sup>.

57 Tributação de Bebidas Adoçadas. ACT. Disponível em: <https://actbr.org.br/tributacao-de-bebidas-adoçadas>.

58 O custo do crédito é um desincentivo ao consumo e ao investimento, pois aumenta as despesas pagas com juros, já o custo de oportunidade é uma referência aos ganhos financeiros de que se abre mão ao fazer

As variações da taxa de juros também podem afetar a disponibilidade e o custo do crédito para financiar tanto a produção, quando o acesso a alimentos (FAO, 1999). Um aumento de juros amplia o custo do financiamento para os setores agrícolas e fragiliza famílias endividadas tornando-as mais suscetíveis à insegurança alimentar e nutricional. No entanto, uma política monetária mais expansiva também pode ter efeitos negativos na garantia do Dhana, uma vez que pode resultar em inflação mais alta<sup>59</sup>.

Dessa forma, para uma política monetária adequada ao Dhana é necessário avaliar a composição do processo inflacionário e o uso de instrumentos alternativos no combate à inflação. Por exemplo, uma inflação de serviços decorrente de uma redistribuição de renda e aumento de salários pode ser compatível com uma melhora na segurança alimentar.

Já a inflação de alimentos é sem dúvida um desafio que pode exigir respostas de política monetária outras que um aumento de juros, que pode ter mais consequências negativas do que benefícios. Isso porque, a maior parte dos alimentos é pouco afetada pela política monetária, uma vez que seu preço depende muito do preço internacional ou de fatores climáticos ou de safra. Nesse sentido, diante de uma inflação de alimentos, uma política monetária contracionista pode agravar um problema de segurança alimentar e nutricional ao provocar desemprego e queda da renda sem reduzir substancialmente o problema no preço dos alimentos.

Essa questão se coloca sobretudo para o caso do Brasil, onde a política monetária é gerida com base no regime de metas de inflação e no uso de um instrumento único, taxa de juros, cuja meta é perseguida independentemente de avaliação das causas da inflação.

Entre os instrumentos que podem contribuir para a estabilização dos preços de alimentos, alternativos ao uso da taxa de juros, está a constituição de estoques reguladores de alimentos. Conforme discutido em FAO (1999) e Diaz-Bonilla (2015), o governo pode comprar alimentos por meio de uma agência estatal no mercado doméstico em momentos de baixos preços ou mesmo no mercado internacional e formar estoques dos mesmos quando a oferta é abundante e reduzir esses estoques nos momentos de preço alto, contribuindo para estabilização dos preços de alimentos<sup>60</sup>.

Outro tema associado à inflação de alimentos é a financeirização dos preços de *commodities* alimentícias. Entre

---

um investimento mais arriscado. Ao investir recursos em uma atividade produtiva, por exemplo, um empresário abre mão de um retorno sem risco, cujo valor é a taxa de juros que remunera títulos públicos. Quanto maior a taxa de juros desses títulos, maior o custo de oportunidade e menor o incentivo ao investimento.

<sup>59</sup> Uma política monetária expansiva é caracterizada pelo aumento na oferta de crédito, ou uma melhora nas condições de acesso ao crédito, por exemplo, com aumento da quantidade de moeda e/ou redução da taxa de juros básica. O objetivo dessa política é estimular a demanda e assim o crescimento.

<sup>60</sup> Como veremos na seção 3, estoques públicos de alimentos brasileiros foram reduzidos antes da pandemia.

os motivos para a crise mundial de alimentos em 2007-2008 está a especulação nos mercados futuros de *commodities*, que provocou uma bolha de preços<sup>61</sup>. As motivações financeiras também afetam o acesso à terra por meio da inflação de ativos imobiliários. Dessa forma, a garantia dos direitos humanos dá embasamento para regular as finanças, e o Dhana em particular é um forte motivo para a regulação dos mercados de *commodities* alimentícias.

## POLÍTICA CAMBIAL E O DHANA

A política cambial é a política estabelecida para a taxa de câmbio, ou seja, o preço da moeda nacional em uma moeda estrangeira, sendo o preço do dólar a taxa de câmbio mais relevante para o caso brasileiro. Essa política tem impactos ambíguos sobre emprego e renda, no entanto, momentos de crise cambial ou variações abruptas na taxa de câmbio tendem a impactar negativamente o crescimento e aumentar o desemprego.

Os movimentos da taxa de câmbio, no entanto, afetam os preços dos alimentos, assim como as condições de produção do setor agropecuário no país. Isso porque a taxa de câmbio afeta os preços relativos dos produtos produzidos domesticamente e daqueles importados.

Uma parte dos alimentos são mercadorias comercializadas internacionalmente, assim como mercadorias que servem de insumo para a agricultura e a pecuária. Dessa forma, uma desvalorização cambial da moeda doméstica em relação ao dólar tende a tornar o alimento importado mais caro, assim como aumentar a quantidade de alimento produzido domesticamente destinado ao mercado internacional, reduzindo a oferta doméstica e aumentando o ganho de exportadores de alimentos. Essa mesma desvalorização também encarece o custo de insumos importados necessários à produção agrícola.

Portanto, as desvalorizações cambiais tendem a pressionar os preços de alimentos e agravar problemas de segurança alimentar. Por outro lado, períodos de forte valorização da moeda brasileira frente ao dólar tornam produtos importados mais baratos e prejudicam produtores locais. Assim, a política cambial deve ser ajustada, de forma a evitar a alta volatilidade da moeda nacional e, nos momentos de forte desvalorização cambial, um conjunto de políticas compensatórias deve ser instituído para amenizar o impacto no Dhana. Já nos períodos de forte valorização, políticas devem ser pensadas para o lado da oferta doméstica.

---

<sup>61</sup> Uma bolha de preços é um processo financeiro no qual há um descolamento entre o valor de mercadorias e os fundamentos ou valor real dessas mercadorias. Bolhas podem gerar crises financeiras, mas podem também gerar fome, quando associadas aos alimentos.

## POLÍTICAS ECONÔMICAS NO MUNDO PÓS PANDEMIA

A economia global experimenta um momento de inflexão. Não se trata de transformações abruptas, mas de um movimento histórico gradual que modifica as formas de atuação dos Estados nacionais e o manejo das políticas econômicas. A pandemia acelera um processo histórico de crise social e política do neoliberalismo enquanto forma ideológica e normativa de organização social e abre espaço para discussão de novos paradigmas de política econômica e novas formas de conceber a relação entre Estado, mercado e sociedade.

### CRISE DO NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS ECONÔMICAS

Com a queda do comunismo, o cientista político Francis Fukuyama (1992) apontou o “fim da história” como um ponto final no qual a humanidade alcança a paz e a forma ideal de organização política – as democracias liberais – e econômica – as economias de mercado. No entanto, as promessas da globalização não formam entregues, os países centrais apresentaram um aumento contínuo da desigualdade de renda e riqueza, conforme discutido e documentado em Piketty (2014) e Milanovic (2016). Baixo crescimento, aumento das desigualdades, realocização produtiva para países de menor custo do trabalho e consequente redução do emprego, tudo isso gerou um grande descontentamento com consequências políticas.

Segundo Stiglitz (2019), prêmio Nobel de economia, as políticas neoliberais prometeram que os benefícios do *trickle down* beneficiariam a todos com crescimento. No entanto, essas políticas minaram as democracias liberais por 40 anos e estão provocando, segundo o autor, o fim do neoliberalismo e o renascimento da história.

As contradições entre o neoliberalismo e a democracia liberal são exploradas em diversos autores como Fraser e Jaeggi (2018), Dardot e Laval (2016) e Brown (2015). Nas últimas décadas o neoliberalismo dissolveu a solidariedade enquanto subjetividade compartilhada pela sociedade, diluiu as responsabilidades dos Estados nacionais e reinterpretou os direitos humanos, destacando o direito à propriedade e as liberdades individuais e reduzindo a importância dos direitos econômicos, sociais e culturais. Como resultado, tem-se uma perda de coesão social nas democracias liberais e uma descrença nas suas instituições. Como aponta Wendy Brown (2015), as democracias estão sendo desconstruídas por dentro e não por forças antidemocráticas exógenas ao sistema.

Esse descontentamento se expressa no recrudescimento do nacionalismo visto nos últimos anos, por exemplo, no aumento da participação de partidos nacionalistas ou de extrema-direita nos parlamentos dos principais países

da Europa, no Brexit, que apresentou a porta de saída do Reino Unido da União Europeia, decidida em plebiscito. Ou ainda, nos EUA com a eleição de Trump, em 2016, com discurso nacionalista, protecionista, antiglobalizante.

Em perspectiva histórica, a crise financeira internacional de 2008 é um ponto de inflexão que marca o aumento das tensões sociais nos países centrais e um crescente questionamento dos paradigmas econômicos que sustentam as políticas neoliberais. No plano da política econômica, a ação dos governos em resposta à crise foge ao receituário tradicional. O questionamento das desigualdades sociais passa a ter relevância no debate público e a questão ambiental também é uma pauta de importância crescente. Além disso, ganha impulso desde 2008 uma ampla discussão sobre a renda básica universal em um cenário de desemprego, subemprego e de transformações tecnológicas, cujos benefícios não se distribuem equitativamente.

Instituições como o FMI passam a abrigar um debate que questiona as recomendações antigas da própria instituição e passam a valorizar, por exemplo, a regulação financeira, o uso anticíclico da política fiscal e os controles de capital<sup>62</sup>. Em texto para discussão do FMI, Ostry *et al.* (2016) argumentam que a instituição pode ter superestimado o neoliberalismo e que, em vez de gerar crescimento, algumas políticas neoliberais aumentaram a desigualdade, colocando em risco a expansão duradoura.

Nesse contexto, a pandemia acelera transformações já em curso no que se refere às concepções de política econômica e ao papel do Estado na economia.

### PANDEMIA, PLANOS DE RECUPERAÇÃO E A AUSTRERIDADE FISCAL “ENTERRADA”

A pandemia pode marcar uma inflexão, daquelas que movem paradigmas e estabelecem novos padrões de relação entre Estado, mercado e sociedade. Trata-se de um momento histórico específico, único e raro, no qual a sociedade se mobiliza em torno de um propósito comum e a capacidade das instituições estabelecidas é testada.

Em muitos países, as décadas de reformas neoliberais reduziram a capacidade de enfrentamento da epidemia: o desfinanciamento dos sistemas de saúde pública reduz a capacidade de atendimento de infectados; os mercados de trabalho flexíveis favorecem demissões em massa; a desconstrução de redes de proteção social dificultam o envio de recursos para a população desempregada e desamparada; a ausência de instrumentos de políticas industriais e tecnológicas desfavorece o fornecimento de equipamentos e insumos para o combate à doença; o desmonte dos bancos públicos dificulta o direcionamento de crédito para empresas e famílias; a desregulamentação financeira alimenta processos de fuga de capitais e a ameaça de amplificar a crise econômica; e a rigidez das regras fiscais

62 Ver, por exemplo, Blanchard *et al.* (2010) e Ostry *et al.* (2011).

atrasa a resposta da política econômica e provoca incertezas jurídicas sobre as possibilidades de atuação do Estado. Todos esses elementos, somados à distribuição desigual da riqueza tornam dramática a situação dos grupos mais vulneráveis da sociedade.

Apesar disso, em maior ou menor grau, Estados nacionais assumiram um papel importante ao mobilizar instrumentos para garantir salário e emprego para os trabalhadores formais, renda para trabalhadores informais e desempregados, recursos para as empresas, estabilidade para o sistema financeiro e um amplo conjunto de medidas voltadas para o combate à pandemia que vão desde a estatização de hospitais privados até o controle de preços e do comércio internacional de bens estratégicos na área de saúde.

Os governos também redescobriram o seu papel como indutor da produção e da distribuição de recursos, forçando a mudança produtiva de setores industriais: indústrias de tecido passam a produzir máscaras e outras vestimentas médicas, a indústria automobilística se dedica à produção de peças e equipamentos para o respirador mecânico, a indústria de bebidas se volta para a produção de álcool em gel, além de outros exemplos.

A política fiscal deixou de seguir o receituário ortodoxo e os limites para o financiamento do gasto público deixaram de existir. Economistas que diziam que o dinheiro do governo tinha acabado abandonaram seus dogmas ou viraram caricaturas. O Fundo Monetário Internacional (FMI) recomendou aumentar o *déficit* fiscal sem preocupações com a dívida pública.

No debate internacional, a ideia de austeridade fiscal fica cada vez mais desacreditada, o *Financial Times* anuncia que a austeridade foi enterrada e aponta para mudança de consenso e substituição da ortodoxia pelo ativismo fiscal. Segundo o editor do jornal, a austeridade semeou as sementes de sua própria destruição e o clima político e público se encaixa em uma nova economia (GILES, 2020).

Essas mudanças na concepção da política econômica aparecem nos planos de recuperação anunciados na Europa e nos EUA. Na União Europeia, o plano *Next Generation EU* (NGEU) se apresenta como o maior e mais abrangente pacote econômico da história do continente. Trata-se de um plano de 750 bilhões de euros em subsídios e empréstimos que serão operados entre 2021-2023, financiado pela emissão de dívida pública.

O objetivo do NGEU é reparar danos econômicos e sociais da pandemia, mas também preparar um futuro melhor para a próxima geração de europeus. Nesse sentido, o plano visa promover a transição verde<sup>63</sup> e digital, políti-

63 A FIAN Brasil se soma a outras organizações da sociedade civil que avaliam que a “crítica aos conceitos abreviados e enganosos de economia verde não é dirigida à esperança de um futuro sustentável e de um “enverdecimento” da economia. É dirigida a conceitos que são definidos por atores importantes, como o Banco Mundial, a OCDE ou think tanks ligados às empresas. Eles moldam a imagem do que a maioria hoje entende por economia verde. Querendo ou não, a economia verde tornou-se um tema controverso. Porém, a despeito das controvérsias, o deba-

cas sociais destinadas ao bem-estar da população, além de investimento em infraestrutura e novas tecnologias (EU COMMISSION, 2020).

No caso dos EUA, o presidente Joe Biden propôs três planos de recuperação distintos. O primeiro é o *American Rescue Plan*, já aprovado pelo Congresso americano, que representa um estímulo de 1,9 trilhão de dólares para a economia americana, com recursos para, entre outros objetivos, investimentos em saúde, educação, habitação, transferências de renda para as famílias e para pequenas empresas e proteção de empregos com atenção especial para determinados grupos sociais, como a população negra, com o objetivo de reduzir as disparidades sociais causadas pela pandemia. O plano também promove ações voltadas para o Dhana, como um aumento de 15% no principal programa alimentar, *Supplemental Nutrition Assistance Program* (Snap), assim como recursos para outros programas, como *vouchers* para mulheres com bebês e crianças e para alimentação nas escolas<sup>64</sup>.

Além desse plano já aprovado, há dois outros planos ainda pendentes de aprovação no congresso americano, o *American Jobs Plan* e o *American Families Plan*. Segundo a Casa Branca, “esse é o momento para reimaginar e reconstruir uma nova economia”<sup>65</sup>. O plano *American Jobs* se destina a criar milhões de empregos e reconstruir e modernizar a infraestrutura física do país, considerando a necessidade de redução da emissão de carbono. Já o plano *American Families* é um investimento nas famílias e nas crianças americanas, que propõe investimentos públicos, redução de impostos, transferências sociais para beneficiar áreas como educação, saúde, nutrição, habitação, etc<sup>66</sup>.

## POLÍTICA ECONÔMICA, PANDEMIA E DHANA NO BRASIL

### O DOGMA DA AUSTERIDADE FISCAL NO BRASIL

Na contramão das tendências internacionais discutidas na seção anterior, a ideia de que o governo precisa cortar gastos ganhou status de dogma no Brasil. A narrativa de que a crise econômica a partir do último trimestre de 2014

---

te aborda a questão decisiva do presente: “como podemos operar uma transformação social e ecológica radical da economia e da sociedade, em face das crises que se impõem?” (UNMÜBIG *et al.*, 2016).

64 American Rescue Plan Act of 2021. *Congresso dos Estados Unidos*, 3 jan. 2021. Disponível em: <https://www.congress.gov/117/bills/hr1319/BILLS-117hr1319enr.pdf>.

65 “This is the moment to reimagine and rebuild a new economy”. FACT SHEET: The American Jobs Plan. *The White House*, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>.

66 FACT SHEET: The American Families Plan. *The White House*, 28 abr. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/28/fact-sheet-the-american-families-plan/>.

foi decorrente de um aumento descontrolado dos gastos públicos se tornou única nos grandes meios de comunicação, fortemente impulsionada por economistas ortodoxos e especialistas em finanças públicas.

Entretanto, uma análise mais detalhada dos dados financeiros do país mostra que, entre 2015 e 2018, o aumento da dívida bruta deveu-se à péssima performance do crescimento econômico e também aos pagamento de juros da dívida pública, como mostram Dweck, Rossi e Mello (2020).

Além disso, não houve aumento acelerado dos gastos públicos, já que a taxa de crescimento real das despesas primárias do governo federal desacelerou, indo de 5,2% ao ano, no período de 2003 a 2010, para 3,5% ao ano, no período de 2011 a 2014 e, finalmente, para 0,5% ao ano, no período de 2015 a 2018 (DWECK; ROSSI; MELLO, 2020). No entanto, a desaceleração das receitas públicas nesses períodos foi maior, o que levou à piora do resultado primário. Assim, não foram as despesas primárias que cresceram sem controle de 2003 para 2018, mas a receitas primárias que caíram muito.

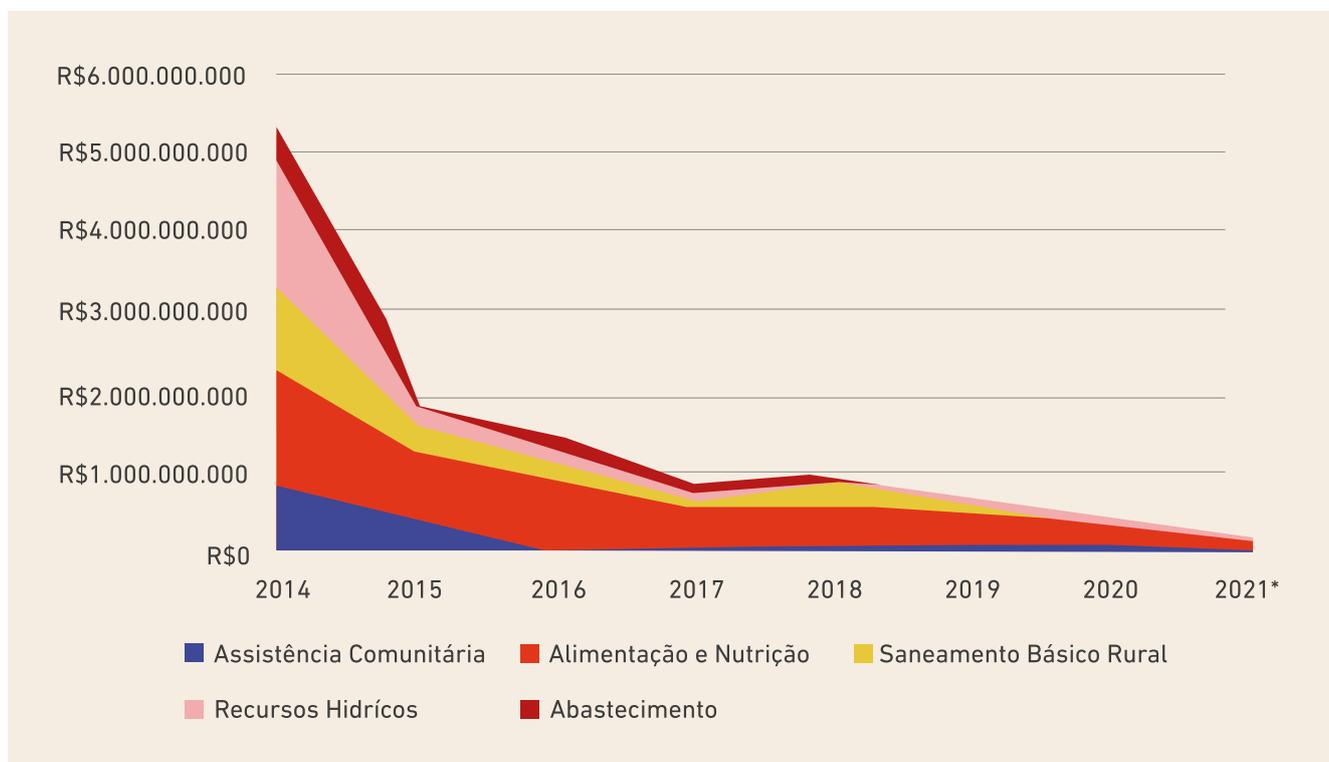
Baseados na incorreta narrativa de gastos exacerbados, crise fiscal e necessidade de austeridade fiscal, o Congresso Nacional aprovou, em 2016, a Emenda Constitucional 95, do Teto de Gastos, que estipulou um crescimento real

nulo para o gasto primário do governo federal por 20 anos, com possibilidade de alteração do índice em dez anos. O não crescimento real das despesas primárias federais resultará em uma inevitável redução do gasto público tanto em porcentagem do PIB quanto *per capita*. Ou seja, ainda que a população aumente, tenha suas demandas expandidas, seja por envelhecimento populacional, seja pelas decorrências da pandemia de Covid-19, o governo federal reduzirá seu gasto *per capita* ao longo dos anos, o que resultará no aumento de desigualdades e em redução da garantia de direitos, conforme discutido em diversos capítulos do livro *Economia pós-pandemia* (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020).

## ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E DHANA

Os efeitos da política de austeridade no orçamento diretamente associado ao Dhana são evidentes no orçamento da União. Como mostra o **gráfico 1**, o programa orçamentário de segurança alimentar e nutricional 2069 (de 2014 a 2019) e 5033 (2020 e 2021) sofreu uma redução de 97% entre 2014 e 2021, saindo de 5,2 bilhões de reais para 148,5 milhões de reais.

**GRÁFICO 1: DESPESA EMPENHADA POR SUBFUNÇÃO NOS PROGRAMAS ORÇAMENTÁRIOS 2069 E 5033 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, DE 2014 A 2021\***  
(VALORES REAIS CORRIGIDOS PELO IPCA DE 2021)

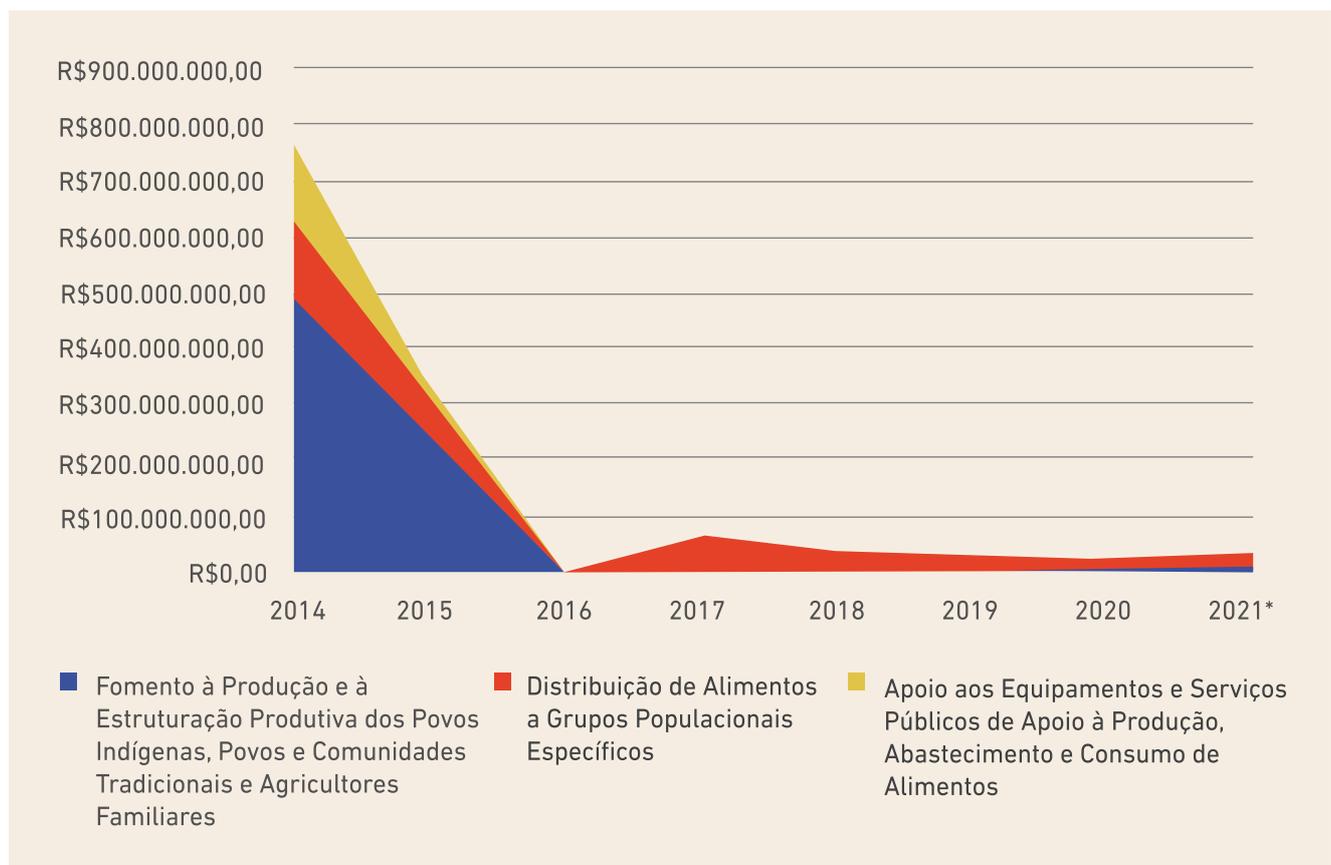


FONTE: SIOP

ELABORAÇÃO PRÓPRIA

\*2021: VALORES DE JANEIRO A JULHO DUPLICADOS

**GRÁFICO 2: DESPESA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA “ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)”, DE 2014 A 2021\* (VALORES REAIS CORRIGIDOS PELO IPCA DE 2021)**



FONTE: SIOP

ELABORAÇÃO PRÓPRIA

\*2021: VALORES DE JANEIRO A JULHO DUPLICADOS

Na análise por subfunção orçamentária, somente a de Alimentação e nutrição permaneceu tendo despesas empenhadas ao longo do período de 2014 a 2021, ainda que com uma redução de 92%, saindo de 1,5 bilhões de reais para 124,8 milhões de reais em 2021.

Já a análise por ação orçamentária dentro de cada subfunção orçamentária permite conhecer os detalhes dos direitos e grupos mais fortemente afetados pela grande redução orçamentária do programa de segurança alimentar nutricional (gráfico 2).

Na subfunção Assistência comunitária, somente a destinada a grupos populacionais específicos seguiu existindo, ainda que com ampla redução. Já a assistência comunitária de fomento à produção dos povos indígenas, tradicionais e agricultores comunitários perdeu o alto empenho que tinha. Justamente os grupos populacionais entre os mais vulneráveis à fome.

Na subfunção Alimentação e Nutrição, a ação Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar para promoção da SAN, que contava com alto empenho sofreu uma redução de 95%, de 2014 a 2021 (gráfico 3). Essa ação financiava o Programa de Aquisição de Alimen-

tos (PAA), que foi reconhecido pela FAO como essencial para a redução da fome, tanto pelo lado da distribuição de alimentos, quanto pela garantia de renda e alimentos aos agricultores familiares<sup>67</sup>.

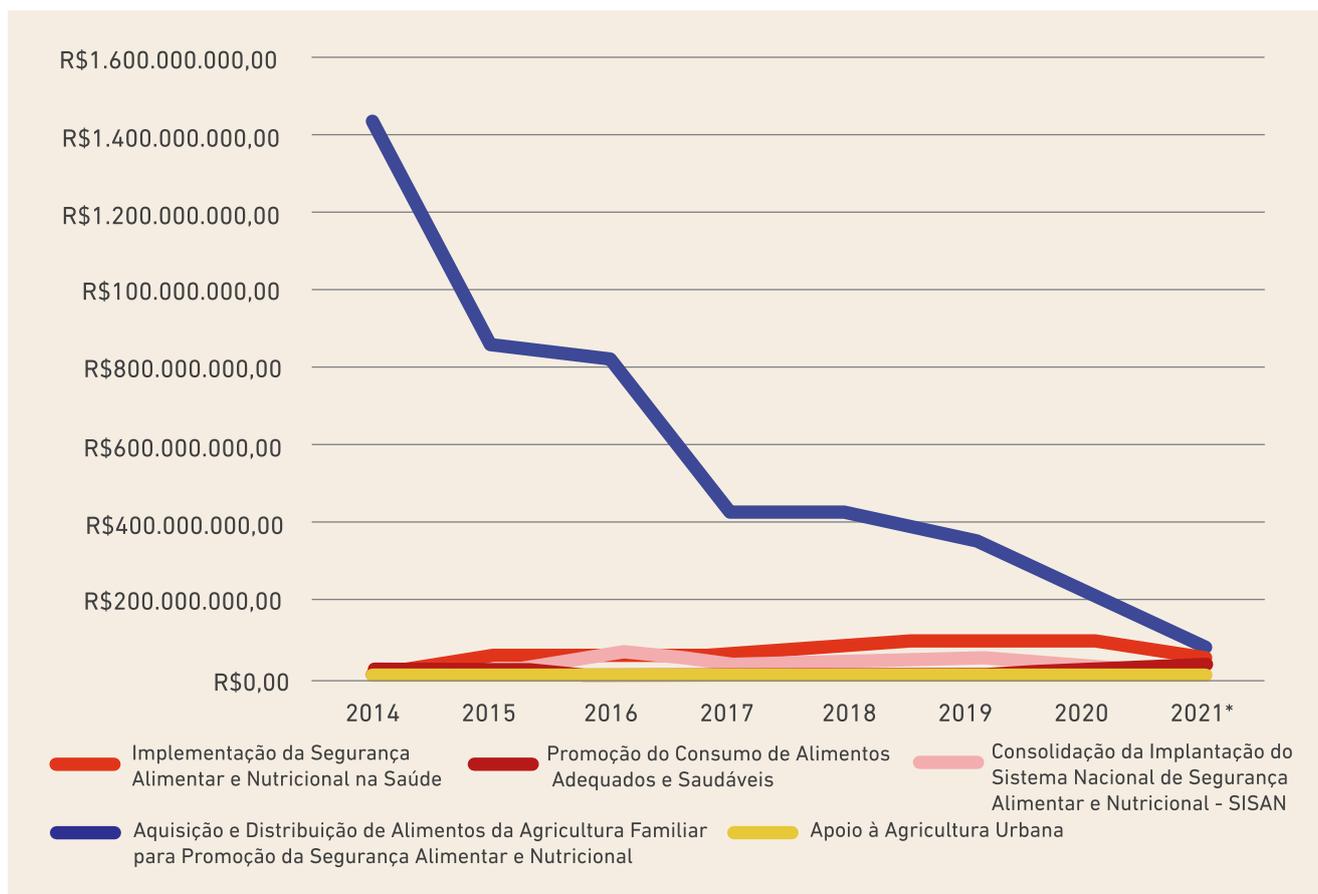
Já as subfunções orçamentárias Saneamento básico rural, Recursos hídricos e Abastecimento sofreram ampla redução ao longo do período, deixando de ter despesas empenhadas a partir de 2020, conforme ilustra o gráfico 4. Destaca-se a grande redução com a ação de implantação de obras e equipamentos para oferta de água, relacionada ao Programa Cisternas, internacionalmente premiado em 2017, no prêmio Políticas para o Futuro, da ONU<sup>68</sup>.

Cabe destacar que além do programa orçamentário de segurança alimentar e nutricional, existem outros pro-

67 FAO defende importância de programas sociais para superação da fome e da pobreza. *MDS*, 13 out. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/outubro/fao-defende-importancia-de-programas-sociais-para-superacao-da-fome-e-da-pobreza>.

68 Programa que levou 1 milhão de cisternas ao semiárido brasileiro é premiado. *Agência Brasil*, 22 ago. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-08/programa-que-levou-1-milhao-de-cisternas-ao-semiarido-brasileiro-e-premiado>.

**GRÁFICO 3: DESPESA EMPENHADA NA SUBFUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA “ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO”, DE 2014 A 2021\* (VALORES REAIS CORRIGIDOS PELO IPCA DE 2021)**



FONTE: SIOF

ELABORAÇÃO PRÓPRIA

\*2021: VALORES DE JANEIRO A JULHO DUPLICADOS

gramas orçamentários intersetoriais que têm importante relevância para a garantia do Dhana. São eles: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa Bolsa Família, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Em diversos meses de 2020 e 2021, também é necessário acrescentar o Auxílio Emergencial, que atuou de forma complementar ao Bolsa Família, com importante relevância, tanto no enfrentamento da fome, quanto da pobreza, nos tempos de pandemia de Covid-19.

Entretanto, esses programas não foram considerados nessa análise mais específica do orçamento e do Dhana, justamente por essa característica intersetorial dos mesmos, já que contam com análises específicas de estudos dos setores onde ocorrem com maior preponderância: Educação, Assistência Social e Agricultura, respectivamente.

### PANDEMIA DE COVID-19, ECONOMIA E DHANA

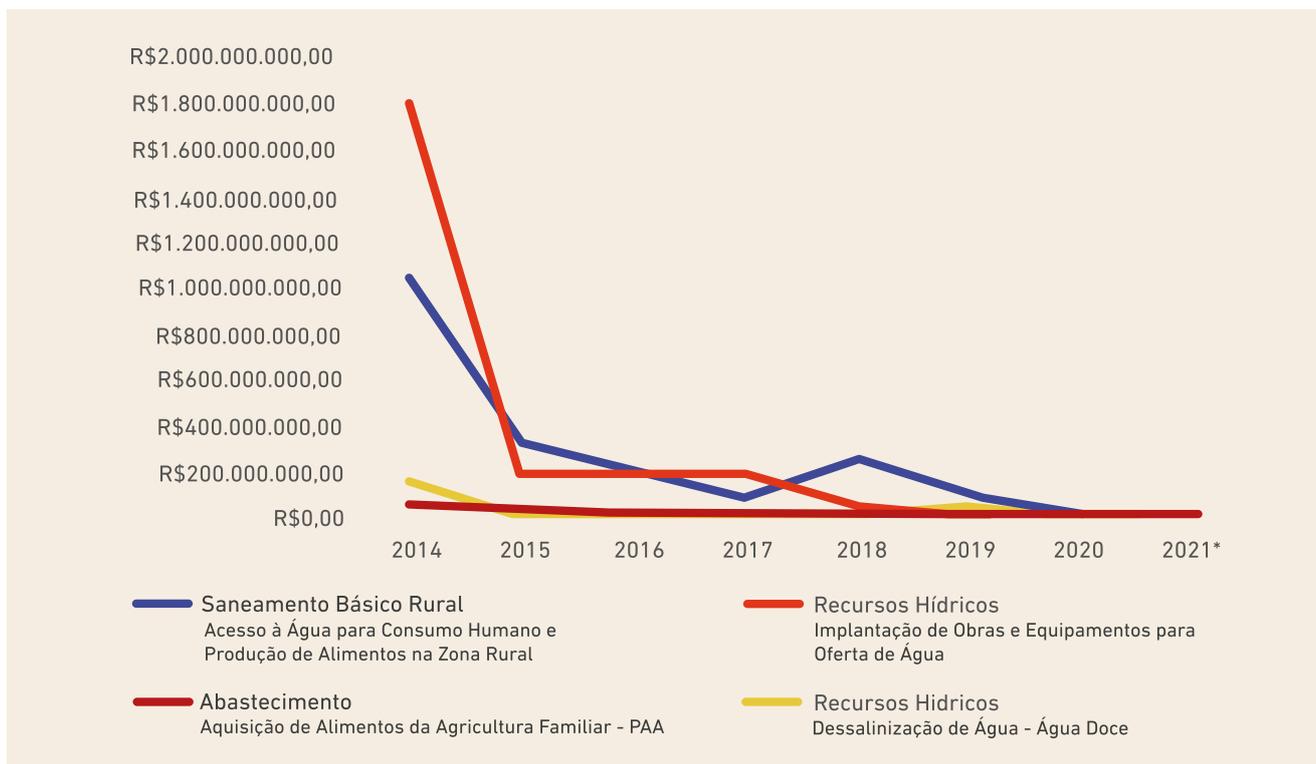
De acordo com as Nações Unidas, houve um agravamento dramático da fome mundial em 2020, relacionado às con-

seqüências da Covid-19. Embora o impacto da pandemia ainda não tenha sido totalmente mapeado, cerca de um décimo da população global – até 811 milhões de pessoas – enfrentaram a fome em 2020. As estimativas são do relatório *O Estado da Insegurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI)*, publicado em julho de 2021.

De acordo com o estudo, em 2020, mais de 2,3 bilhões de pessoas (ou 30% da população global) não tinham acesso a alimentação adequada durante todo o ano: esse indicador – conhecido como prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave – saltou em um ano, tanto quanto nos cinco anos anteriores combinados. A desigualdade de gênero também se aprofundou: para cada dez homens com insegurança alimentar, havia onze mulheres com insegurança alimentar em 2020, comparados a 10,6 em 2019.

Especificamente sobre o Brasil, o relatório mostra que 49% dos entrevistados relataram que seus hábitos alimentares mudaram durante os períodos de quarentena e isolamento social. Entre famílias com crianças e adolescentes menores de 17 anos, essa proporção aumentou para 58%. Quase um terço (31%) das famílias com crianças aumentou seu consumo de alimentos altamente processados, em comparação com 18% das famílias sem crianças, desta-

**GRÁFICO 4: DESPESA EMPENHADA NAS SUBFUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS “SANEAMENTO BÁSICO RURAL, RECURSOS HÍDRICOS E ABASTECIMENTO”, DE 2014 A 2021\* (VALORES REAIS CORRIGIDOS PELO IPCA DE 2021)**



FONTE: SIOP

ELABORAÇÃO PRÓPRIA

\*2021: VALORES DE JANEIRO A JULHO DUPLICADOS

cando como a deterioração na qualidade da alimentação está causando maior dano às crianças.

De acordo com o *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil – Vigisan* (REDE PENSSAN, 2021), o quadro de segurança alimentar que se ampliou durante uma década, de 2004 a 2013, entrou em declínio após 2013, com ampliação da fome demonstrada em dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2018, e agravada em 2020 com a pandemia, conforme os dados do Inquérito. A segurança alimentar caiu de 77% em 2013 para 44,8% em 2020. A insegurança alimentar leve aumentou de 12,6% para 34,7%, a moderada de 6,1% para 11,5%, e a insegurança alimentar grave, frequentemente referida como fome, aumentou de 4,2% para 9% de 2013 para 2020 (gráfico 5).

Cabe destacar que a pandemia chegou no Brasil em um momento de grande fragilidade. O país já enfrentava o desemprego e uma profunda crise econômica, agravada pelas medidas de austeridade fiscal. Nesse cenário, a pandemia aprofundou os efeitos da crise, com ampliação da fome, como já demonstrado, mas também das desigualdades e do desemprego, que também têm impacto no aumento da fome.

A Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad) mostra que, na média, os 10% mais ricos perderam 3% da renda com a pandemia, enquanto os 40% mais pobres vi-

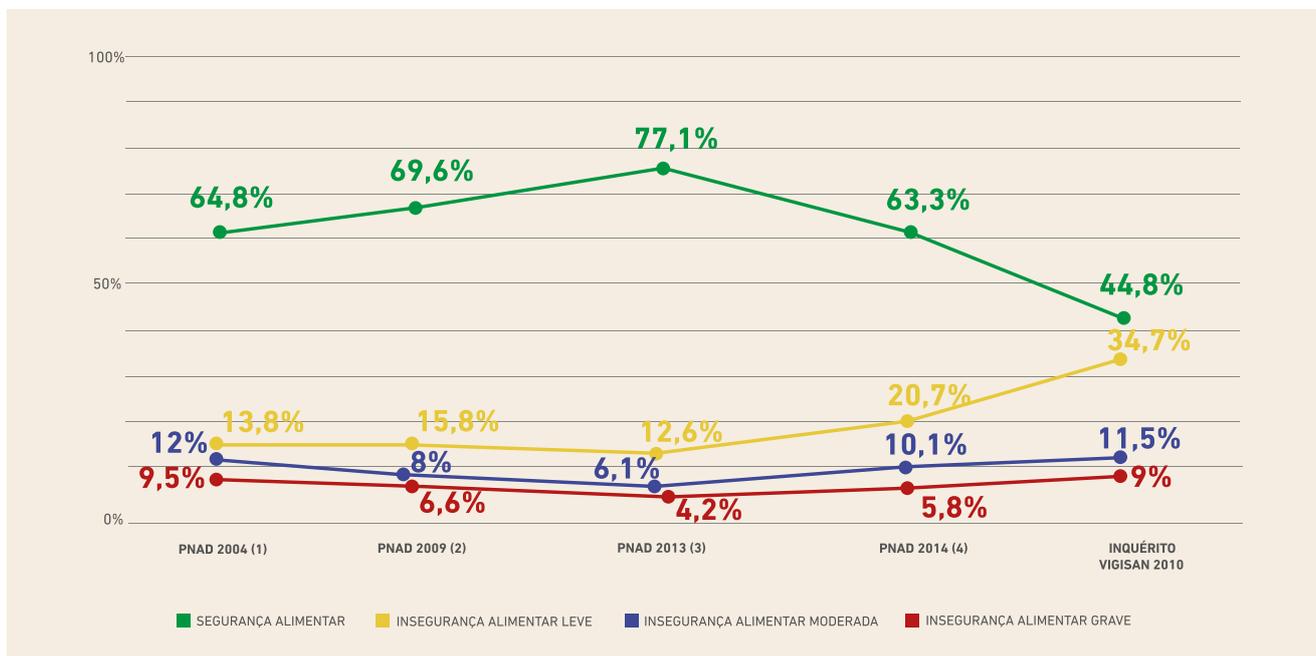
ram a renda familiar que vem do trabalho, descontando o auxílio do governo, cair mais de 30% em 2020<sup>69</sup>.

O desemprego, que já vinha subindo desde 2015, chegou a 14,7% no 1º trimestre de 2021 e atingiu o recorde de 14,8 milhões de brasileiros. É a maior taxa e o maior contingente de desocupados já registrado pela série histórica do IBGE, iniciada em 2012. Número de subutilizados chegou a 33,2 milhões e também atingiu nova máxima. Os chamados “desalentados”, que não são computados no número de desempregados, somaram 6 milhões. Vale destacar que, com relação à taxa de desemprego, entre as mulheres negras, o crescimento foi de 17,3% para 21,4% entre o primeiro trimestre de 2020 e o de 2021. Enquanto entre homens brancos, a taxa cresceu menos, de 8,4% para 10%, o que mostra que o desemprego e seus efeitos são maiores entre as mulheres e a população negra.

Frente a esse cenário dramático, em 2020, o Brasil adotou duas medidas essenciais para conter a fome, o Auxílio Emergencial e a distribuição de alimentos. Entretanto, o valor do Auxílio foi reduzido pela metade nos últimos quatro meses de 2020 e nos primeiros quatro meses de

69 Pandemia agrava problema crônico do Brasil: a desigualdade econômica. *Jornal Nacional*, 9 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/02/09/pandemia-agrava-problema-cronico-do-brasil-a-desigualdade-economica.ghtml>.

**GRÁFICO 5: COMPARATIVO DOS DADOS DE SEGURANÇA/INSEGURANÇA ALIMENTAR DO INQUÉRITO NACIONAL SOBRE INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL (REDE PENSSAN, 2021) E DOS INQUÉRITOS NACIONAIS PESQUISA NACIONAL DE AMOSTRA POR DOMICÍLIO -- PNAD (2004 E 2013) E POF (2018).**



FONTE: INQUÉRITO NACIONAL SOBRE INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19 NO BRASIL.

2021 o Auxílio Emergencial estava totalmente suspenso. Quando foi retomado, foi pelo valor reduzido, mesmo frente ao agravamento da pandemia, o que impacta no aumento da fome de maneira ainda mais intensa em 2021.

Especificamente sobre a destinação orçamentária para distribuição de alimentos, a ação orçamentária 21C0 – Enfrentamento da situação de emergência de saúde pública, dentro do programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, teve uma dotação orçamentária de apenas 34 milhões de reais, de janeiro a julho de 2021, o que representou uma queda de 90% em comparação ao mesmo período do ano anterior, cenário esse que também impacta no aumento da fome de maneira ainda mais intensa em 2021 (gráfico 6).

Um fator econômico agravante da fome e condicionante a garantia do Dhana no contexto de pandemia foi a inflação de alimentos. De acordo com dados do IBGE, o preço dos alimentos nos supermercados subiu 16% de janeiro a novembro de 2020. Só o arroz subiu 70%, e o feijão preto 40%. Outros itens básicos essenciais na alimentação da população brasileira registraram aumento de 10%, tais como leite, frutas, legumes, carne, frango e ovos.

São diversos os fatores relacionados com o preço de alimentos. Um deles é a desvalorização do real que torna mais vantajoso para o produtor exportar ao invés de vender no mercado interno<sup>70</sup>. Com a demanda interna por ali-

70 A desvalorização cambial deve-se às incertezas no cenário externo geradas pela pandemia e também pelo cenário interno de instabilidade e crise política.

mentos mantida, mas a oferta diminuída diante de um volume grande de alimentos exportados, ocorre aumento de preços. Outros fatores também podem estar associados, como mudanças climáticas, e as atuais crises de energia<sup>71</sup> e hídrica<sup>72</sup>, que ocasionam perdas de safras. A redução dos estoques públicos de alimentos – Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) – decorrente também de cortes orçamentários para SAN, tem um impacto importante também na regulação de preços diante desses fatores<sup>73</sup>. O arroz, alimento fundamental da população brasileira, teve seu estoque reduzido em 81,2% de 2015 para 2020, por exemplo. Segundo dados da Conab, haviam 115,12 mil toneladas de arroz nos estoques públicos em 2015, contra apenas 21,6 mil toneladas em 2020.

71 Crise de energia no Brasil pode ter efeito na inflação e preço de alimentos, diz presidente do BC. *Extra*, 2 jun. 2021. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/crise-de-energia-no-brasil-pode-ter-efeito-na-inflacao-preco-de-alimentos-diz-presidente-do-bc-25044478.html>.

72 Crise hídrica afeta inflação e preço de alimentos, diz presidente do BC. *Folha de S. Paulo*, 2 jun. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/06/crise-hidrica-afeta-inflacao-e-preco-de-alimentos-diz-presidente-do-bc.shtml>.

73 Brasil esvazia estoques de alimentos e perde ferramenta para segurar preços. *UOL*, 19 set. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm>.

**GRÁFICO 6: DESPESA EMPENHADA NA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 21C0 – ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE COVID-19, 2020 E JANEIRO A JULHO DE 2021 (VALORES REAIS CORRIGIDOS PELO IPCA DE JANEIRO DE 2021)**



FONTE: SIGA BRASIL  
ELABORAÇÃO PRÓPRIA

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou analisar a articulação entre as políticas econômicas e o Dhana, considerando os impactos da pandemia, o cenário internacional e a condução das políticas econômicas no Brasil. Destaca-se que as orientações de política macroeconômica praticadas no Brasil, em particular a política fiscal, são inadequadas para a garantia do Dhana e não estão à altura dos desafios impostos para uma nova economia no pós-pandemia. Como mostrado, no momento mais crítico, de crise econômica e pandemia, o orçamento público voltado para segurança alimentar e nutricional foi drasticamente reduzido. Ademais as orientações das políticas econômicas estão na contramão das tendências internacionais, quando considerados os planos de recuperação econômica da União Europeia e dos EUA que destacam a importância do Dhana e atribuem um papel ativo ao Estado e às políticas macroeconômicas.

## REFERÊNCIAS

BLANCHARD, O. *et al.* **Rethinking macroeconomic policy** – staff position note 2010/03. IMF, 2 fev. 2010.

BROWN, W. **Undoing the demos: neoliberalism stealth revolution**. Nova York: Zone Books, 2015.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DÍAZ-BONILLA, E. **Macroeconomics, agriculture, and food security: a guide to policy analysis in developing countries**. New York: International Food Policy Research Institute, 2015.

DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. (org.). **Economia no pós-pandemia: desmontando o mito da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

DWECK, E.; ROSSI, P.; MELLO, G. Diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. (org.). **Economia no pós-pandemia**. São Paulo: Autonomia literária, 2020, p. 67-80.

EUROPEAN COMMISSION. **Europe's moment: repair and prepare for the next generation**. Bruxelas: European Commission, 27 mai. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>.

FRASER N.; JAEGGI, R. **Capitalism: a conversation in Critical Theory**. Cambridge: Polity Press, 2018.

MILANOVIĆ, B. **Global inequality: a new approach for the age of globalization**. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

OSTRY *et al.* Neoliberalism: oversold? **Finance & Development**, v. 53, n. 2, p. 38-41, jun. 2016.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. São Paulo: Intrínseca, 2014.

REDE PENSSAN. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil (Vigisan)**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf).

ROSSI, P.; DAVID, G.; CHAPARRO, S. Política fiscal e direitos humanos: redefinindo responsabilidade fiscal. **Documentos complementarios a los principios de derechos humanos en la política fiscal**, n. 3, 2021.

SÁNCHEZ CANTILLO, M. V. *et al.* (org.). **The State of**

- Food Security and Nutrition in the World (SOFI).** Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Roma: FAO, 2021. Disponível em: <https://data.unicef.org/resources/sofi-2021/>.
- STIGLITZ, J. The end of neoliberalism and the rebirth of history. **Social Europe**, 26 nov. 2019.
- THOMPSON, A.; METZ, M. (org.). **Implications of economic policy for food security: a training manual.** Roma: FAO, 1999.
- UNMÜBIG, B.; FUHR, L.; FATHEUER, T. **Crítica à economia verde.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016.

# 4

## SISTEMAS ALIMENTARES, DIREITOS E PANDEMIA DE COVID-19<sup>74</sup>

74 As informações contidas neste capítulo foram atualizadas em 30 de setembro de 2021.



---

## INTRODUÇÃO

**O** Informe Dhana 2019, elaborado pela FIAN Brasil, em parceria com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, constatou inúmeros retrocessos com relação à concretização do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**. Nos últimos dois anos, esses retrocessos ampliaram-se.

Uma crise sanitária de escala global somou-se à crise política e econômica – caracterizada pela ampliação do autoritarismo no país, pelo desmonte generalizado das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, pelos cortes orçamentários e pela diminuição dos direitos trabalhistas e previdenciários.

O ano de 2020, afinal, foi marcado pelo surgimento da pandemia de Covid-19, que desencadeou uma crise humanitária com impacto sobre bilhões de pessoas ao redor do mundo. A ausência de medidas efetivas de combate à pandemia – evidenciada pelo atraso na vacinação e pela falta de coordenação federal para conter o avanço dos contágios (ASANO *et. al*, 2021) – fez do Brasil um epicentro da crise<sup>75</sup>.

Este capítulo visa apresentar e refletir sobre os principais efeitos das crises política, econômica e sanitária para o sistema alimentar no Brasil e, sobretudo, sobre suas re-

percussões para o direito à alimentação e à nutrição adequadas da população.

A partir da desestruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan), a agenda de programas governamentais desfez-se e se reorganizou reforçando um modelo de sistema alimentar que acirra as desigualdades, não somente pelo aumento da fome, mas sobretudo pela qualidade da alimentação.

Conforme se verá a seguir, o governo brasileiro tem induzido a criação de um sistema alimentar baseado na flexibilização das regras que regulam o setor agropecuário e a indústria de ultraprocessados<sup>76</sup>. No âmbito da sociedade civil, por outro lado, é possível observar o fortalecimento das ações de mobilização, da resiliência e da resistência, assim como a multiplicação de iniciativas solidárias de produção e distribuição popular de alimentos saudáveis.

O capítulo fundamenta-se em dados já produzidos por organizações da sociedade civil, institutos de pesquisa e veículos de imprensa, no período de julho de 2019 a julho de 2021. Adicionalmente, realizaram-se oito entrevistas semiestruturadas, em formato virtual – garantindo-se assim o respeito às medidas de isolamento social –, com pesquisadores e integrantes de organizações da sociedade civil mobilizadas em torno dos temas relacionados à segurança alimentar e nutricional.

---

75 Até 14 de outubro de 2021, o Brasil contabilizava mais 601 mil mortos e 21,6 milhões de casos de contaminação por Covid-19 (Coronavirus Resource Center. JHU CSSE, 2021). Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu>).

---

76 A FIAN Brasil usa o termo *produtos ultraprocessados*, em vez de *alimentos ultraprocessados*, por entender que estes produtos são fórmulas da indústria de alimentos, e não *alimentos* como aqueles obtidos na natureza ou processados com adição apenas de sal, açúcar ou outra substância de uso culinário.

O capítulo subdivide-se em quatro partes e trata das múltiplas dimensões dos sistemas alimentares, a partir de temas amplos e transversais. O item 1 aborda as interfaces entre os sistemas alimentares e as desigualdades de renda, gênero e raça. O item 2, por sua vez, apresenta um panorama da implementação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Os itens 3 e 4 sistematizam as ações governamentais relacionadas à flexibilização da regulação do setor agropecuário e da indústria de ultraprocessados.

## SISTEMAS ALIMENTARES E DESIGUALDADES

As consequências das múltiplas crises atuais para o sistema alimentar são trágicas, agravando uma situação que antes, já era bastante dramática.

A ampliação da pobreza e da desigualdade, a volta da fome e o aumento no número de casos de doenças crônicas não transmissíveis – fenômenos já observados nos últimos anos – potencializam-se, atingindo grande parte da população brasileira. Aprofundam-se, sobretudo, as desigualdades de renda, gênero e raça.

É o que mostram pesquisas realizadas em 2020 e 2021, que constata a tendência de crescimento da insegurança alimentar nos últimos anos no Brasil, já identificada em estudos anteriores (IBGE, 2020a)<sup>77</sup>.

O *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia Covid-19 no Brasil* (Vigisan), realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN, 2021) revela que, em 2020, mais da metade da população brasileira (55,2%), um total de 116,8 milhões de pessoas, conviveu com algum grau de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Desse percentual, 43,4 milhões de pessoas não contavam com alimentos em quantidade suficiente e um total de 19,1 milhões de pessoas tiveram que conviver com a fome (REDE PENSSAN, 2021).

O *Inquérito* mostra que a fome voltou aos patamares de 2004, crescendo 27,6% nos últimos dois anos<sup>78</sup>, como mostra o **gráfico 5**, apresentado no capítulo anterior e reproduzido a seguir.

É o que revela também a pesquisa *Food for Justice* (GALINDO *et al.*, 2021), desenvolvida pelo Instituto de Estudos Latino-americanos da Universidade Livre de Berlim, em parceria com pesquisadores da Universidade

Federal de Minas Gerais e da Universidade de Brasília<sup>79</sup>. Em 2020, mais da metade dos domicílios brasileiros encontravam-se em situação de insegurança alimentar (59,4%) e parte significativa da população havia reduzido o consumo de alimentos saudáveis de forma regular e em quantidade e qualidade suficientes (GALINDO *et al.*, 2021).

A fome no Brasil, como se sabe, tem lugar, renda, idade, escolaridade, gênero e raça. O aumento da insegurança alimentar foi identificado principalmente nos domicílios situados nas regiões Norte (67,7%) e Nordeste (73,1%) e nas áreas rurais (75,2%). Os percentuais de insegurança alimentar apresentam-se mais altos em domicílios com uma única pessoa responsável (66,3%), sendo ainda mais acentuada a insegurança nos casos em que a pessoa responsável é mulher (73,8%), ou de raça ou cor parda (67,8%), ou preta (66,8%). Também é maior a insegurança alimentar nas residências habitadas por crianças de até quatro anos (70,6%) ou crianças e adolescentes de cinco a 17 anos (66,4%) (GALINDO *et al.*, 2021)<sup>80</sup>.

As pesquisas recentes reafirmam também a associação entre segurança alimentar e segurança hídrica. A proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar grave dobra, quando não há disponibilidade adequada de água para a produção de alimentos, passando de 21,1% para 44,2% (REDE PENSSAN, 2021).

No que se refere à qualidade da alimentação, observa-se que a tendência à diminuição do consumo de alimentos saudáveis, já identificada em estudos recentes, piorou durante a pandemia. Em 2020, o consumo de alimentos *in natura* e/ou minimamente processados diminuiu, sobretudo entre a população em situação de insegurança alimentar. A pesquisa *Food for Justice* (GALINDO *et al.*) mostra que, em 2020, 44% das pessoas reduziram o consumo de carnes, 41% reduziram o consumo de frutas, 40,4% reduziram o consumo de queijos e laticínios e 36,8% reduziram o consumo de hortaliças e legumes. Nos domicílios em situação de insegurança alimentar, 85% reduziram o consumo de alimentos saudáveis.

Infelizmente, os levantamentos revelam que o Brasil registra um aumento significativo da insegurança alimentar – e isso, após um período de progressiva diminuição da fome, evidenciado por dados de 2004 a 2013 e pelo amplo reconhecimento internacional das políticas de segurança alimentar e nutricional brasileiras.

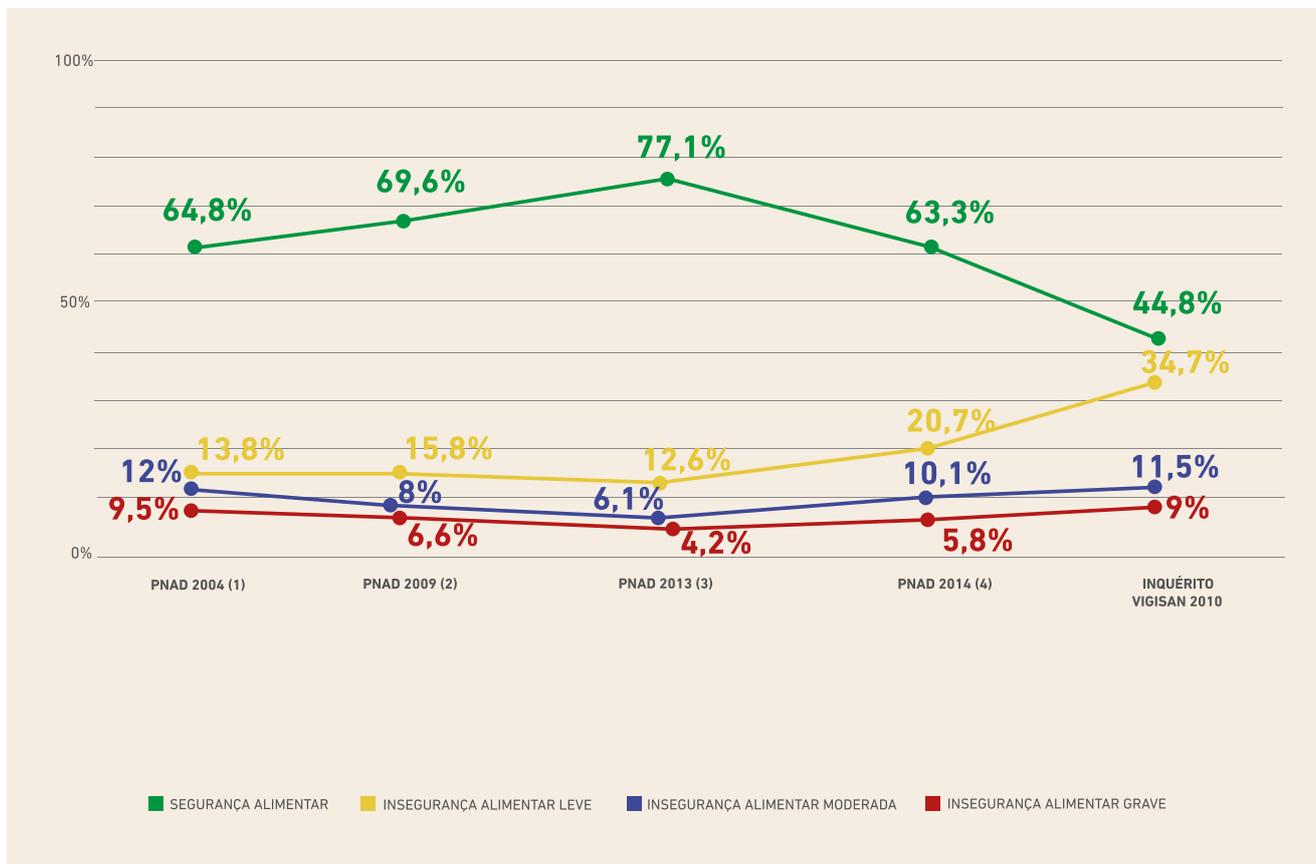
77 O vírus da fome: como o Coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto. *Oxfam Brasil*, 8 jul. 2020. Disponível em: <https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/115321/1604605297O-Virus-da-Fome-FINAL.pdf>.

78 Os resultados estatísticos dessa pesquisa estão baseados na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebria) e são comparáveis com os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad) de 2004, 2009 e 2013 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2018 (REDE PENSSAN, 2021).

79 Sobre a metodologia utilizada na pesquisa, ver Galindo *et al.* (2021).

80 O *Inquérito* corrobora dados existentes sobre desigualdades alimentares no Brasil, em particular, sobre os fatores relacionados às distintas regiões brasileiras, à renda, à idade, ao gênero e à raça. Vale destacar que o *Inquérito* e a pesquisa da *Food for Justice*, apesar das distinções na composição da amostra e execução dos questionários, chegaram a resultados similares quanto à volta da fome no Brasil e suas dimensões interseccionais. Sobre a insegurança alimentar em residências com crianças e adolescentes, os resultados de pesquisa elaborada por Unicef e Ibope (2021) seguem na mesma direção.

**GRÁFICO 5: COMPARATIVO DOS DADOS DE SEGURANÇA/INSEGURANÇA ALIMENTAR DO INQUÉRITO NACIONAL SOBRE INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19 NO BRASIL – VIGISAN (2021), DA PESQUISA NACIONAL DE AMOSTRA POR DOMICÍLIO (PNAD) (2004 E 2013) E DA PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES (POF) (2018).**



FONTE: INQUÉRITO NACIONAL SOBRE INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19 NO BRASIL.

As medidas econômicas, o aumento do desemprego, o desmonte institucional e os cortes orçamentários<sup>81</sup> repercutem nas condições de vida da população. Em 2019, a extrema pobreza cresceu 13,5%, passando de 5,8%, em 2012, para 6,5%, em 2019 – o que equivale a 13 milhões de pessoas vivendo com até 151 reais por mês. A pobreza atingiu 24,7% da população, o que equivale a mais de 52 milhões de pessoas com renda de até 436 reais por mês (IBGE, 2020b). O aumento da extrema pobreza tem efeitos imediatos sobre a capacidade das famílias de assegurar uma alimentação adequada e saudável.

Entre as pessoas abaixo da linha de pobreza, 70% eram de cor preta ou parda. A pobreza afetou ainda mais as mulheres pretas ou pardas: elas representavam 39,8% dos extremamente pobres e 38,1% dos pobres (IBGE, 2020b)<sup>82</sup>, como mostra o gráfico 7.

Esse cenário agravou-se profundamente com a pandemia de Covid-19. Nos últimos dois anos, o Brasil regressou, a ponto de se encontrar atualmente em condições similares às do início dos anos 2000. A volta da fome a patamares de 15 anos atrás revela que, apesar do Auxílio Emergencial e da permanência de alguns programas sociais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, os últimos anos foram caracterizados por enormes retrocessos.

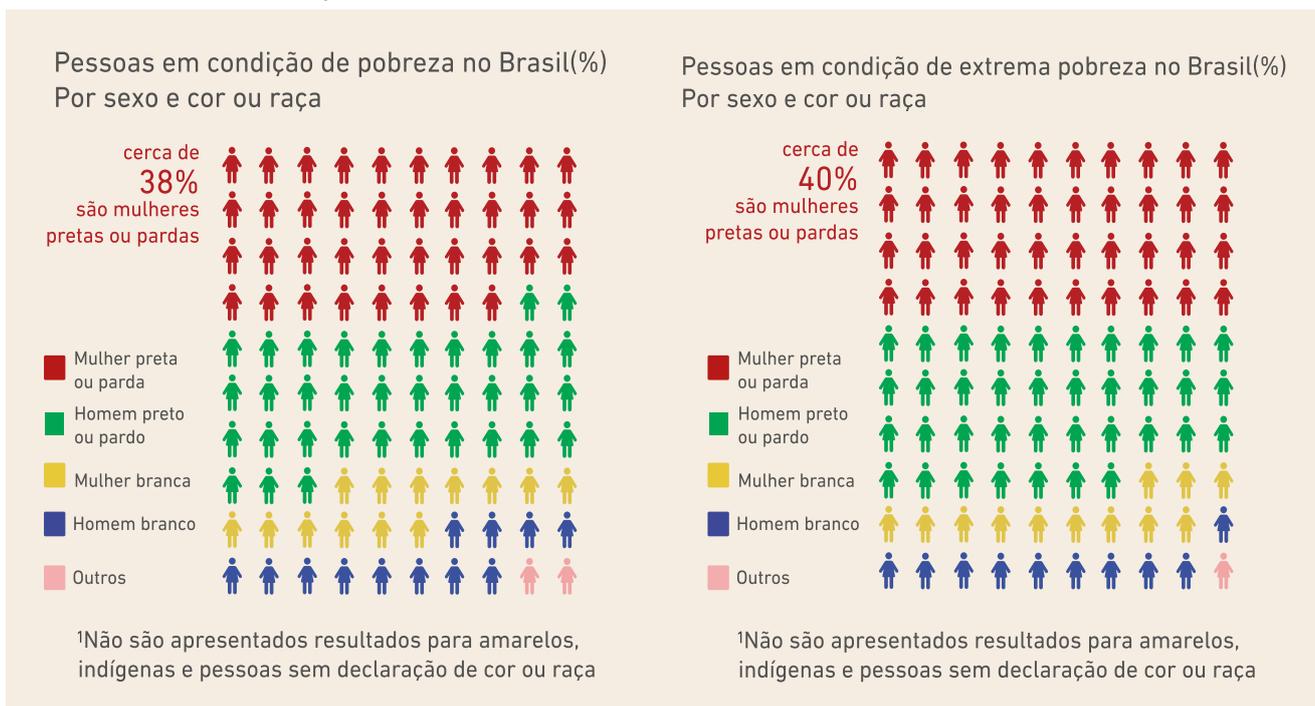
As principais violações e ameaças à concretização do direito à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil, a desestruturação das políticas públicas de soberania e segurança alimentar e nutricional, as resistências e iniciativas no campo da sociedade civil e os desafios futuros na construção de sistemas alimentares saudáveis serão apresentados a seguir.

81 Para um panorama das medidas econômicas e dos cortes no âmbito das políticas de segurança alimentar e nutricional, ver o capítulo 3 deste relatório: *Política econômica e DHANA: impactos da pandemia e o caso brasileiro*.

82 Trabalho, renda e moradia: desigualdades entre brancos e pretos ou pardos persistem no país. Agência IBGE, 12 nov. 2020. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29433-trabalho-renda-e-moradia-desigualdades-entre-brancos-e-pretos-ou-pardos-persistem-no-pais>.

**GRÁFICO 7: PESSOAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA NO BRASIL (%), POR SEXO, COR OU RAÇA**



FONTE: IBGE, 2020b

## POLÍTICAS PÚBLICAS, TERRITÓRIO E O DHANA

O Brasil já foi referência internacional no campo das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Após a redemocratização do país, foi possível observar uma série de conquistas no combate à fome e à pobreza. Graças à ação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas foi reconhecido em âmbito constitucional, políticas públicas foram progressivamente instituídas e órgãos e programas foram criados, garantindo-se recursos públicos para sua implementação.

O papel do Estado na concretização de uma alimentação adequada e saudável para população brasileira transformou-se de maneira gradativa. Nos anos 2000, foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, seguido pela execução de programas de extensão e impactos inéditos no Brasil e no mundo. A instituição do Fome Zero e do Programa Bolsa Família fez da experiência brasileira uma referência para diversos países.

As conquistas normativas e institucionais do período democrático, detalhadas nos informes Dhana de 2017 e 2019, tiveram resultados concretos. O Brasil saiu do Mapa da Fome, da ONU, em 2013, com 77,1% da população em situação de segurança alimentar (IBGE, 2013).

Atualmente, porém, a redução da fome – uma das maiores conquistas democráticas contemporâneas – está em risco. A crise política e sanitária no Brasil tem desdobramentos no campo do direito à alimentação. Conforme

já registrado em detalhe no *Informe Dhana 2019*, a ampliação do autoritarismo – marcado pela presença generalizada de militares em cargos de alto escalão do governo, por ameaças à liberdade de imprensa, pela repressão a movimentos sociais e pela prisão do principal candidato das eleições presidenciais – fragilizou e enfraqueceu as políticas de segurança alimentar e nutricional.

As políticas de austeridade e os cortes orçamentários nos programas governamentais, combinados com a redução dos direitos trabalhistas e previdenciários são legados da presidência de Michel Temer, cujos efeitos são sentidos até os dias de hoje, repercutindo diretamente nas condições econômicas e sociais da população. A crise política do país tem consequências para o direito à terra urbana e rural dos moradores de assentamentos urbanos de baixa renda (favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos), dos camponeses, povos indígenas e comunidades tradicionais.

As mudanças nas regras do jogo da política fundiária brasileira foram uma das primeiras iniciativas do governo Michel Temer. A Lei 13.465/17, aprovada por medida provisória e composta por mais de 100 dispositivos legais, alterou as normas referentes à regularização fundiária urbana e rural, aos programas habitacionais e de reforma agrária e aos procedimentos para a alienação de bens públicos federais.

Batizada como “Lei da Grilagem” por diversos movimentos e organizações da sociedade civil<sup>83</sup>, a nova legisla-

<sup>83</sup> Mais de 60 organizações questionaram a constitucionalidade da Lei federal nº 13.465/17 (Ação de Janot por uma floresta livre da motosserra. *O Estado de S. Paulo*, 2 set. 2017. Disponível em: <https://>

ção já tem produzido efeitos concretos, tendo sido apontada por estudos recentes como responsável pela venda de terras públicas por valores abaixo do mercado na Amazônia, ampliação do desmatamento, dos conflitos fundiários e da grilagem dos bens públicos, incluídas aqui as terras tradicionalmente ocupadas por índios<sup>84</sup>.

A chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República aprofunda o desmonte normativo e institucional. A extinção e o enfraquecimento dos órgãos e programas construídos nos últimos 30 anos, como mostra o *Informe Dhana 2019*, são seguidos de ações voltadas à flexibilização da regulação dos sistemas agroalimentares, de forma a privilegiar o agronegócio e a indústria de ultraprocessados.

São ainda mais perceptíveis os efeitos da desestruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) – caracterizados sobretudo pela extinção ou pelo não funcionamento de suas instâncias fundamentais, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) (SANTARELLI; DAVID; BURITY; ROCHA, 2019)<sup>85</sup>.

Diante da redução dos recursos para os programas de segurança alimentar e nutricional, pode-se dizer que as capacidades estatais para implementação das políticas da área foram reduzidas, fazendo o Brasil voltar, em apenas cinco anos, a patamares de 15 anos atrás. O retorno da fome e a demora nas respostas à crise sanitária de Covid-19 são consequências imediatas de tais medidas.

Embora os conselhos de segurança alimentar e nutricional (Conseas) estaduais continuem funcionando e a sociedade civil esteja, por iniciativa própria, articulada em torno da realização de uma conferência popular, democrática e autônoma de soberania e segurança alimentar e nutricional<sup>86</sup>, a ausência de uma coordenação nacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) foi bastante negativa no período, conforme observado por grande parte das pessoas entrevistadas.

De acordo com as informações coletadas no capítulo 3 deste relatório, a política de austeridade implicou em cortes significativos nos orçamentos de programas de segurança alimentar e nutricional, diminuindo drasticamente os recursos disponíveis para programas centrais para a concretização do direito à alimentação e à nutrição adequadas.

---

politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-acao-de-janot-por-uma-floresta-livre-da-motosserra/).

84 Pesquisadores do Imazon calculam que os efeitos da nova legislação, em termos de perda de receita federal no curto prazo girem em torno de 5 a 8 bilhões de dólares (Brito *et al.* 2019). Tramitam atualmente as ADIN 5771, 5787 e 5883 no Supremo Tribunal Federal, cujos requerentes são, respectivamente, a Procuradoria Geral da República, o Partido dos Trabalhadores e o Instituto dos Arquitetos do Brasil.

85 Note-se que foi promulgado o Decreto 10.713/2021, com alterações das atribuições da Caisan.

86 Sobre a Conferência. *Conferência Soberania & Segurança Alimentar & Nutricional*. Disponível em: <https://conferenciassan.org.br/sobrea-conferencia/>.

Pode-se observar, no período, um enfraquecimento e/ou paralisação de diversos programas governamentais voltados à promoção de um sistema alimentar saudável. É o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do programa Cisternas, da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), do Programa Nacional de Educação para Reforma Agrária (Pronera), do Programa Nacional de Reforma Agrária e do Programa Nacional de Habitação Rural (VALADARES *et al.*, 2020).

Além dos programas de fomento à reforma agrária e à agricultura familiar, vale destacar que os programas de segurança hídrica estão também diretamente relacionados à garantia da segurança alimentar e nutricional. O programa Cisternas, por exemplo, referência internacional de tecnologia para captação da água da chuva na região do Semiárido, possuía um componente central, direcionado à formação das famílias para garantir maior fertilidade do solo, gestão da água, conservação da caatinga e da biodiversidade. O acesso à água e à terra, afinal, são centrais para a concretização do direito à alimentação.

Nesse cenário, foi criada a Plataforma Emergencial do Campo, das Florestas e das Águas em Defesa da Vida e para o Enfrentamento da Fome diante da Pandemia do Coronavírus<sup>87</sup>. Após ampla mobilização da sociedade civil e movimentos sociais, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei 14.048/2020, ou Lei Assis Carvalho, que instituiu medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares, a fim de mitigar impactos socioeconômicos da Covid-19.

O Poder Executivo, porém, vetou praticamente todos os novos dispositivos legais, inviabilizando a execução das ações previstas na nova legislação, tais como o Auxílio Emergencial aos agricultores familiares e o apoio às atividades produtivas durante o período da pandemia. Posteriormente, foi debatido no Congresso Nacional um novo projeto de lei para garantir o fomento emergencial para a inclusão produtiva e linhas de crédito específicas para agricultores familiares, entre outras. O Projeto de Lei 823/2021, conhecido como Lei Assis Carvalho II, foi aprovado pelo Congresso, mas também foi vetado pelo presidente da República.

O fortalecimento dos programas voltados à agricultura familiar é essencial para enfrentar o cenário de múltiplas crises. A proteção dos direitos dos camponeses e camponesas e os estímulos à produção agroecológica são centrais no atual contexto do país. Merece destaque o papel central desempenhado pela Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Decreto 7.794/2012), pelo Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, pelo Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (Portaria Interministerial

---

87 Plataforma Emergencial do Campo, das Florestas e das Águas em Defesa da Vida e para o Enfrentamento da Fome diante da Pandemia do Coronavírus. *Fundação Perseu Abramo*. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Plataforma-Emergencial-do-Campo-atualizado-01.05.20202.pdf>.

MMA/MDS/MDA 380/2015), pelos programas de garantia de preços para a agricultura familiar, pela política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade, pelo programa Ecoforte e pelo programa de organização produtiva das mulheres rurais.

Por fim, há que se considerar que, para mitigar os efeitos econômicos da Covid-19, foi criado o Auxílio Emergencial, em 2020. O valor de 200 reais, originalmente sugerido pelo Poder Executivo, foi ampliado pelo Congresso Nacional para 600 reais. Entretanto, o Auxílio Emergencial sofreu redução significativa no primeiro semestre de 2021<sup>88</sup>.

Recentemente, o Poder Executivo editou a Medida Provisória 1.061/2021, para reformular o Bolsa Família e instituir o programa Auxílio Brasil e o programa Alimenta Brasil. Ambos estão atualmente em discussão no Congresso Nacional. O projeto tem sido objeto de críticas<sup>89</sup>, por não informar os valores do benefício a ser recebido, por não resolver o problema da fila de espera para acesso ao programa, e por não possuir uma estratégia de execução que articule municípios, estados e escolas, com possíveis impactos sobre o planejamento das cidades. Além disso, não foi definida ainda a origem dos recursos para um eventual aumento no valor dos benefícios.

---

88 Os dados sobre a execução do Auxílio Emergencial estão detalhados no capítulo 3.

89 Governo dificulta permanência no novo Bolsa Família se renda aumentar. *Folha de São S. Paulo*, 10 de agosto de ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/governo-dificulta-permanencia-no-novo-bolsa-familia-se-renda-aumentar.shtml>. Novo Bolsa Família tem boas ideias, mas desenho é ruim, diz Ricardo Paes de Barros. *Folha de S. Paulo*, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/novo-bolsa-familia-tem-boas-ideias-mas-desenho-e-ruim-diz-um-dos-criadores-do-programa-original.shtml>.

## MEDIDA PROVISÓRIA 1061/2021 EXTINÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E CRIAÇÃO DO AUXÍLIO BRASIL\*

Nathalie Beghin  
Paulo Asafe  
Valéria Burity

A Medida Provisória 1.061/2021 cria o programa Auxílio Brasil, substituto do Programa Bolsa Família (PBF), que completou 18 anos em 2021 e é celebrado como o maior programa de transferência de renda do mundo. O PBF, apesar de seus limites, possui estrutura gerencial consolidada e resultados comprovados. Embora tenha sido divulgado que o Auxílio Brasil deva atender entre 16 e 17 milhões de pessoas e que esse programa concederá um valor médio de 300 a 400 reais por mês, a MP não informa qual será o número de famílias atendidas, os valores pagos ou a fonte de financiamento do programa, entre outros problemas de concepção e gestão que tornam o Auxílio Brasil contraproducente no combate à pobreza.

O Bolsa Família atende hoje cerca de 14,6 milhões de famílias e conta com orçamento anual da ordem de 30 bilhões de reais. O valor do benefício médio é de 189 reais por mês e o programa é associado a outras políticas sociais, como as de assistência social, saúde e educação. Esse desenho garantiu que milhões de pessoas saíssem da pobreza e extrema pobreza desde o início do Bolsa Família e possibilitou levar alimento à mesa de muitas famílias. Tal valor, contudo, mostrou-se insuficiente para impedir o empobrecimento diante das crises econômica e sanitária, em um cenário de acelerado desmonte de políticas sociais.

No que diz respeito ao Auxílio Emergencial, iniciativa de transferência de renda implementada para enfrentar a crise econômica decorrente da pandemia da Covid-19, é inegável que esse programa foi crucial para conter o aumento da fome e da pobreza em 2020 e 2021. O Auxílio resultou da pressão da sociedade civil junto aos poderes públicos e seu alcance foi de cerca de 66 milhões de pessoas, no ápice da implementação do programa. Graças ao programa, a extrema pobreza atingiu o menor índice da história recente, atingindo 2,3% da população. A situação teria sido bem mais grave, se não fosse esse programa. Se comparamos o grupo de pessoas atendidas pelo Auxílio Emergencial e o grupo de pessoas que se promete atender com o Auxílio Brasil, dezenas de milhões de pessoas serão excluídas<sup>90</sup>.

O Programa Bolsa Família tem dois tipos de benefício: o fixo, para famílias em situação de extrema pobreza, e o variável, para famílias pobres com crianças e adolescentes, que

---

\*Este box foi escrito antes da edição do Decreto 10.852/2021, que regulamenta o Programa Auxílio Brasil.

90 Tereza Campello: novo 'Bolsa Família' terá 22 milhões de beneficiários a menos. *Rede Brasil Atual*, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/08/11/tereza-campello-novo-bolsa-familia-tera-22-milhoes-de-beneficiarios-a-menos>.

podem receber até cinco benefícios por família. Como condicionalidades para receber a renda, as pessoas beneficiárias precisam estar com o cartão de vacinação em dia, realizar os exames de pré-natal, no caso das gestantes, e frequentar a escola, no caso das crianças e jovens. Para realizar esse acompanhamento, conta-se com o alinhamento entre o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Nacional de Educação (SNE).

O Auxílio Brasil apresenta um desenho complexo, sem que haja uma estrutura de gestão correspondente para sua execução e monitoramento. O programa é composto por nove modalidades: três modalidades básicas (para a primeira infância, para gestantes, crianças e adolescentes e para superação da extrema pobreza) e seis auxílios complementares a ser adicionados a elas (auxílio esporte, bolsa de iniciação científica júnior, auxílio criança cidadã, auxílio inclusão produtiva rural, auxílio inclusão produtiva urbana e benefício compensatório de transição).

O desenho do programa Auxílio Brasil apresenta dois problemas estruturantes, que o tornam não somente inviável, mas indesejável e contraproducente. Em primeiro lugar, os benefícios não contam com institucionalidades sólidas como contrapartida. Assim, por exemplo, quem irá verificar se as crianças estão em creches privadas adequadas? Quem irá verificar se os estudantes se destacam em atividades de iniciação científica, ou em competições esportivas? Quem irá verificar o que a pessoa que habita as cidades está promovendo como empreendimento? Quem irá verificar se o agricultor familiar está doando sua produção?

O custo gerencial da inclusão desses cinco novos benefícios vai encarecer o programa, pois a implantação de sistemas de monitoramento das condicionalidades requer a alocação de recursos expressivos, tanto nas áreas federais responsáveis pelas políticas – de educação infantil, de esporte, de geração de emprego e renda e de promoção da agricultura familiar –, quanto nos municípios, especialmente na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e no monitoramento das famílias.

O segundo problema diz respeito a uma multiplicidade de auxílios que, isoladamente, não serão suficientes para resolver as questões que pretendem enfrentar, resultantes do desmonte das políticas de educação infantil, de emprego e renda, de promoção da agricultura familiar e de esportes, entre outras.

Assim, por um lado, não se resolve o problema da pobreza, porque há desvio de foco para outras carências sociais e econômicas. Por outro, tampouco se solucionam essas carências com transferências de renda que, dada a limitação de recursos imposta pelo Teto de Gastos que o governo e seus aliados defendem, não deverão ser muito grandes.

No final das contas, essa multiplicidade de objetivos, com pequenos aportes setoriais, acaba por pulverizar esforços e recursos e não resolve definitivamente nenhum problema. O Auxílio Brasil é contraproducente e revela a incompetência, pouca experiência, ou baixa qualificação da equipe que o desenhou.

É ainda importante destacar que, segundo o próprio governo, o Auxílio Brasil é temporário. Por essa razão, avalia-se que o programa busca, sobretudo, fortalecer o governo Bolsonaro nas próximas eleições. Além disso, o que é ainda mais grave, haverá a extinção do programa Bolsa Família e sua substituição por outra iniciativa, sem desenho nítido e com curtíssimo prazo de validade. Essa é uma das maiores violações ao Dhana.

**TABELA 1: ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL**

|                                 | Programa Bolsa Família  | Auxílio Brasil   |
|---------------------------------|---|--|
| Perfil dos sujeitos do programa | São elegíveis famílias com renda familiar mensal per capita de até 89 reais, no benefício para combater a extrema pobreza, e de até 178 reais, em benefícios para a combater a pobreza.   | A MP não traz informações.   |
| Número de famílias atendidas    | Cerca de 14,6 milhões de famílias.  | A MP não informa quantas famílias serão atendidas. As informações que circulam na mídia apresentam um total em torno de 17 milhões de famílias.  |
| Seleção                         | A seleção das famílias beneficiárias é feita por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).   | A MP não traz informações.   |
| Benefícios                      | Dois tipos de benefícios: o fixo, no valor de 89 reais, que é concedido a famílias em situação de extrema pobreza, e o benefício variável, de 41 reais, outorgado a famílias pobres que contam com crianças e adolescentes de zero a 15 anos, gestantes ou nutrizes, sendo que cada família pode receber até cinco benefícios variáveis. Com isso, a média mensal de benefícios por família é de 189 reais. | Composto por: (a) três modalidades básicas de benefícios (para a primeira infância, para gestantes, crianças e adolescentes e para a superação da extrema pobreza); (b) seis auxílios complementares, que podem se somar ao benefício básico, auxílio esporte, bolsa de iniciação científica júnior, auxílio criança cidadã, auxílio inclusão produtiva rural, auxílio inclusão produtiva urbana e benefício compensatório de transição. O texto da MP que cria o Auxílio Brasil também não define o reajuste do benefício. Mas o governo fala em “turbiná-lo”, especulando um valor médio entre 300 e 400 reais para as novas parcelas. |

## BOX 1

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Condicionalidades   | As condicionalidades do PBF estão nas áreas de saúde e educação. A comprovação das condicionalidades é feita por redes de serviços públicos descentralizados e com alta capilaridade, presentes nos municípios onde vivem os beneficiários do programa, a saber, o SUS e a rede de educação pública. | A MP não traz informações sobre como as condicionalidades serão verificadas. |
| Duração do programa | Não havia prazo estipulado para seu término.   | Acaba no final de 2022.  |

ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

## REFERÊNCIAS

BEGHIN, N. As duas armadilhas do Programa Auxílio Brasil. **Outras Palavras**, 8 out. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/as-duas-armadilhas-do-programa-auxilio-brasil/>.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>.

## MEDIDA PROVISÓRIA 1061/2021 O PROGRAMA ALIMENTA BRASIL E O DHANA

*Silvio Porto  
Julian Perez-Cassarino*

O governo de Jair Bolsonaro lançou, no dia 9 de agosto de 2021, a Medida Provisória 1061/2021, que estabelece o novo Bolsa Família – o chamado Auxílio Brasil – e o programa Alimenta Brasil. Esse programa nada mais é do que uma reedição do reconhecido Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, no contexto do Fome Zero.

O Alimenta Brasil é uma cópia do PAA, não apresenta inovações e nem indicativo de recursos orçamentários. Trata-se, fundamentalmente, do apagamento da memória do PAA, uma vez que a Medida Provisória (MP) mantém suas modalidades, o grupo gestor e, inclusive, prevê o controle social feito por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) que, paradoxalmente, foi extinto pelo próprio Bolsonaro, assim que assumiu a Presidência.

O PAA foi fundamental para o processo de revitalização da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), no contexto das ações do Fome Zero, a partir de 2003. A Conab participou da criação do PAA, executando – entre 2003 e 2020 – cerca de 4,3 bilhões de reais na aquisição de alimentos, o que garantiu a compra de mais de 500 tipos de alimentos diferentes. Em 2012, ano de maior execução do PAA pela Conab, mais 18 mil entidades que atuavam no atendimento a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (Insan) foram envolvidas em ações do programa. O PAA é reconhecido internacionalmente, servindo de referência para a Agência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), para o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e para a implementação de sistemas de compras diretas de alimentos produzidos por famílias camponesas, em diversos países da África e da América Central.

Seria plenamente justificável que o governo federal pretendesse promover ajustes no PAA, visando ampliar as aquisições e distribuições de alimentos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, onde há maior incidência de pessoas em situação de Insan (REDE PENSSAN, 2021), maior presença da agricultura familiar e grande contingente de comunidades tradicionais e povos indígenas.

Embora essa MP tenha preservado os objetivos e modalidades do PAA, assim como a presença de um grupo gestor nos moldes Grupo Gestor do PAA (GGPAA) como componentes do Alimenta Brasil, não se sabe efetivamente o que ocorrerá em seu processo de regulamentação. O orçamento do PAA em 2021 representa apenas 20% do que foi aportado em 2020 e, mesmo assim, até a publicação dessa MP, o governo federal não tomou nenhuma iniciativa para assegurar a execução desse orçamento. Em vez disso, Bolsonaro preferiu lançar o programa Alimenta Brasil, dando amostras da falta de com-

promisso com o aumento da fome no país e com as milhares de famílias agricultoras que têm enfrentado dificuldades para comercializar a sua produção.

Não há indicativo de que o governo pretenda, mesmo criando esse “novo programa”, destinar recursos suficientes para a aquisição de alimentos para atender as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (Insan) e viabilizar a comercialização da agricultura familiar camponesa que, vale notar, encontra-se fragilizada por problemas nas aquisições do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), devido à suspensão das aulas desde o início da pandemia de Covid-19. A suplementação de 500 milhões de reais para o PAA, em 2020, foi rapidamente executada, o que indica que havia uma demanda represada por recursos e alimentos para comércio e consumo. Essa suplementação foi fruto de mobilização, no Congresso Nacional, de mais de 800 entidades, movimentos sociais do campo, organizações, redes da sociedade civil do campo agroecológico e da segurança alimentar e nutricional.

Por fim, em vez de propor uma nova roupagem para o PAA, cujos resultados e eficácia são amplamente comprovados no âmbito governamental e da academia, o governo federal deveria se preocupar em viabilizar, ampliar e difundir o PAA como uma das principais formas de enfrentamento ao drástico aumento da Insan na população brasileira. Fica evidente a incapacidade da gestão federal para enfrentar essa realidade e pensar em inovações no âmbito das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e para garantir a realização do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>.

REDE PENSSAN. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil (Vigisan)**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 17 ago. 2021.

## PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae, Lei 11.947/2009) ainda se preserva do ponto de vista orçamentário. Mesmo assim, entre os anos de 2010 e 2020, observa-se uma redução de 17,8% dos recursos do Pnae, que passam de 5,6 bilhões de reais, em 2010, para 4,6 bilhões de reais, em 2020. O número de alunos beneficiados também diminuiu de 45,2 milhões, em 2010, para 40,5 milhões, em 2020 – o que aconteceu principalmente em decorrência da redução de matrículas<sup>91</sup>. A diminuição de recursos para a alimentação escolar vai na contramão do esperado em um contexto de crise sanitária, quando seria imprescindível aumentar os recursos para a alimentação dos estudantes de escolas públicas do país.

A suspensão das aulas – medida fundamental para evitar a disseminação do vírus – interrompeu a oferta de refeições nas escolas e colocou em risco a alimentação das crianças e adolescentes brasileiros, além de afetar negativamente a renda dos agricultores familiares.

Durante a pandemia, foi autorizada a utilização dos recursos do Pnae para a distribuição de gêneros alimentícios aos pais e responsáveis dos estudantes de escolas públicas de educação básica. Os produtos comprados pelas prefeituras, incluindo os adquiridos na agricultura familiar, poderiam ser distribuídos na forma de kits ou cestas. A obrigatoriedade de compra de, no mínimo, 30% de alimentos produzidos pela agricultura familiar foi mantida (Lei 13.987/2020; Decreto 12.282/2020, Resolução 2/20, do FNDE) (MAPA; MEC, 2020; PELLANDA, 2020).

Contudo, o Pnae enfrentou uma série de dificuldades e complicações em sua execução durante a pandemia (CASTRO, 2021; SANTARELLI; FREITAS, 2020)<sup>92</sup>. Os entes federativos demoraram a se mobilizar e distribuir os kits e cestas de alimentos. A distribuição tem sido feita de forma desigual pelo país, sem regularidade ou qualidade, e com interrupção das compras da agricultura familiar. Foram criados ainda critérios de priorização para a concessão dos benefícios do programa, que não têm chegado a todos os estudantes das escolas públicas (SANTARELLI; FREITAS, 2020).

O tema entrou na pauta do Supremo Tribunal Federal, em recurso contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, proferida nos autos de ação civil pública interposta pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. O Ministro Dias Tóffoli defendeu,

em decisão liminar, que deve haver discricionariedade na concessão dos benefícios e na possibilidade de definição de critérios de priorização na distribuição dos alimentos, tendo em vista a ausência de recursos públicos suficientes para todos os estudantes do Estado. A decisão judicial foi duramente criticada pela sociedade civil, por exemplo, em audiência pública recente, realizada com o relator especial da ONU sobre o direito humano à alimentação, Michael Fakhri, por violar o princípio da universalidade do direito à alimentação dos estudantes.

Além disso, muitas cidades optaram pela entrega de *vouchers* e cartões-alimentação para compra de produtos, comprometendo a quantidade e a qualidade da alimentação e nutrição dos estudantes: fora do contexto das compras públicas, dificilmente as famílias conseguem ofertas de produtos nas mesmas condições negociadas pelo poder público (PFEIFER; SEUFERT *et al.*, 2021).

As compras institucionais da agricultura familiar no período também tiveram reduções significativas em algumas regiões – como no caso do município de Remanso, na Bahia, por exemplo, que interrompeu a aquisição de alimentos da agricultura familiar, impactando diretamente as famílias do Semiárido baiano (SANTARELLI, 2021). Excepcionalmente, vale destacar a atuação dos estados do Rio Grande do Norte e Santa Catarina que, durante a pandemia, mantiveram a aquisição de produtos da agricultura familiar e de municípios como Paraty, no Rio de Janeiro, e Barroso, em Minas Gerais (PEREIRA *et al.*, 2020; GRISA, 2020)<sup>93</sup>.

O Pnae está sob ameaças constantes, no âmbito do Poder Legislativo. As mudanças legislativas em discussão no Congresso Nacional podem descaracterizar esse programa, que é considerado um dos maiores programas alimentares do mundo. É o caso de projetos de lei, atualmente em tramitação, que propõem alterar os cardápios – por exemplo, ao estabelecer a obrigatoriedade da carne suína ou laticínios na alimentação escolar –, promover a terceirização da merenda e por fim à prioridade de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar e/ou pelos povos e comunidades tradicionais. O Projeto de Lei 4195/2012, o Projeto de Lei 3292/2020 e apensos, por exemplo, foram objeto de manifestações contrárias do Observatório de Alimentação Escolar, por colocarem o Pnae em risco<sup>94</sup>.

Destaque-se, por fim, que, em 2021, foi criada pela Câmara de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais do Ministério Público Federal (6ª CCR), a Mesa

91 Nota à Imprensa: Avaliação Executiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Cmap*, 1º jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pnae>.

92 Sobre o assunto, ver notas técnicas elaboradas pelo *Observatório da Alimentação Escolar*. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/notastecnicas/>.

93 Alimentos saudáveis produzidos pela agricultura familiar estão deixando de chegar aos estudantes da rede pública. *AS-PTA*, 14 out. 2020. Disponível em: <https://aspta.org.br/2020/10/14/alimentos-saudaveis-produzidos-pela-agricultura-familiar-estao-deixando-de-chegar-aos-estudantes-da-rede-publica/>.

94 O Programa Nacional de Alimentação Escolar está em risco! *Observatório da Alimentação Escolar*. Disponível em: [https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/Novo\\_Posicionamento\\_Publico\\_PL\\_4.159.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/Novo_Posicionamento_Publico_PL_4.159.pdf).

Permanente de Diálogo Catrapovos<sup>95</sup>, que visa fomentar a adoção da alimentação tradicional em escolas indígenas, quilombolas e de comunidades ribeirinhas, extrativistas e caiçaras, entre outras. O grupo – composto por representantes de órgãos públicos e da sociedade civil – discute os entraves, desafios e formas de viabilizar as compras públicas da produção de comunidades indígenas e tradicionais. O trabalho pretende garantir o cumprimento, pelo setor público, de aquisição de, no mínimo, 30% de produtos alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar, além do direito de povos indígenas e comunidades tradicionais à alimentação escolar adequada aos seus processos próprios de produção e à sua cultura.

## A FLEXIBILIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR

A promulgação da Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), em 2019, foi o prenúncio da estratégia ultraliberal do governo para criar um ambiente livre de regras para o mercado. Em nome de uma suposta simplificação regulatória e da desburocratização, a nova legislação enfraquece substancialmente o poder do Estado brasileiro de regular as atividades econômicas<sup>96</sup>.

Nos anos seguintes, multiplicaram-se as normas infraconstitucionais – decretos, portarias, instruções normativas e resoluções – voltadas à liberação das atividades econômicas. Essa estratégia foi revelada de maneira explícita pelo ministro do Meio Ambiente, quando ele defendeu que o momento da pandemia era uma oportunidade para “deixar passar a boiada”<sup>97</sup>.

Com relação ao setor agrícola, destacam-se as iniciativas governamentais voltadas a flexibilizar o licenciamento ambiental, estimular a grilagem de terras públicas e ampliar o uso e o consumo de agrotóxicos. No campo urbano, observa-se a flexibilização do licenciamento urbanístico e a revisão dos planos diretores municipais — principal instrumento de planejamento territorial e definidor da função social da propriedade — em plena pandemia, sem o devido processo participativo.

95 A Catrapovos. MPF, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.br/atuacao-tematica/ccr6/catrapovosbrasil/a-catrapovos>.

96 A MP da Liberdade Econômica e a mão invisível. Jota, 25 mai. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/a-utopia-do-laissez-faire-28052019>. No lusco-fusco, a revogação do Estado regulador no Brasil. Nexo Jornal, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/en/asaio/2020/No-lusco-fusco-a-revogacao-do-Estado-regulador-no-Brasil>.

97 Ministro do Meio Ambiente defende aproveitar a crise do coronavírus para “passar a boiada”. Folha de S. Paulo, 22 mai. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/05/ministro-do-meio-ambiente-defende-aproveitar-crise-do-coronavirus-para-passar-a-boiada.shtml>.

O impacto dessas mudanças para o sistema alimentar brasileiro pode ser percebido dos dois lados da cadeia: na produção de alimentos *in natura* e na indústria de ultraprocessados.

## AGROTÓXICOS E TRANSGÊNICOS

O Brasil tem sido considerado um dos maiores consumidores de agrotóxicos do mundo. O Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para), coordenado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), encontrou resíduos de agrotóxicos proibidos ou acima do limite estabelecido em 23% dos alimentos analisados, em 2017 e 2018 (ANVISA, 2019). Além disso, pesquisas recentes (BARONI *et al.*, 2021) detectaram a presença de agrotóxicos na água e em produtos ultraprocessados<sup>98</sup>.

Desde 2016, vem ocorrendo um aumento exponencial nos registros que liberam o uso de agrotóxicos no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Durante a pandemia, a prevenção, controle e erradicação de pragas de vegetais e as atividades acessórias de suporte e disponibilização dos insumos necessários à cadeia produtiva passaram a ser consideradas atividades essenciais (Lei 13.979/2020; Decreto 10.282/2020). Em 2020, a liberação dos pesticidas atingiu recorde histórico: segundo informações oficiais, apresentadas no gráfico 8 (ARAÚJO, 2021), 493 agrotóxicos, componentes e afins foram registrados nesse ano:

No primeiro semestre de 2021, esse número atingiu um total de 224 substâncias (MAPA, 2021). As liberações dos últimos anos incluem produtos proibidos em outros países (FRIEDRICH *et al.*, 2021).

O aumento na quantidade e velocidade na aprovação dos agrotóxicos deve-se, entre diversos fatores, às mudanças no cenário regulatório do setor. Diversas foram as normas infralegais aprovadas, durante a pandemia, pelos órgãos reguladores e fiscalizadores do campo – Anvisa<sup>99</sup>, Mapa<sup>100</sup> e MMA<sup>101</sup> – destinadas, em grande medida, a

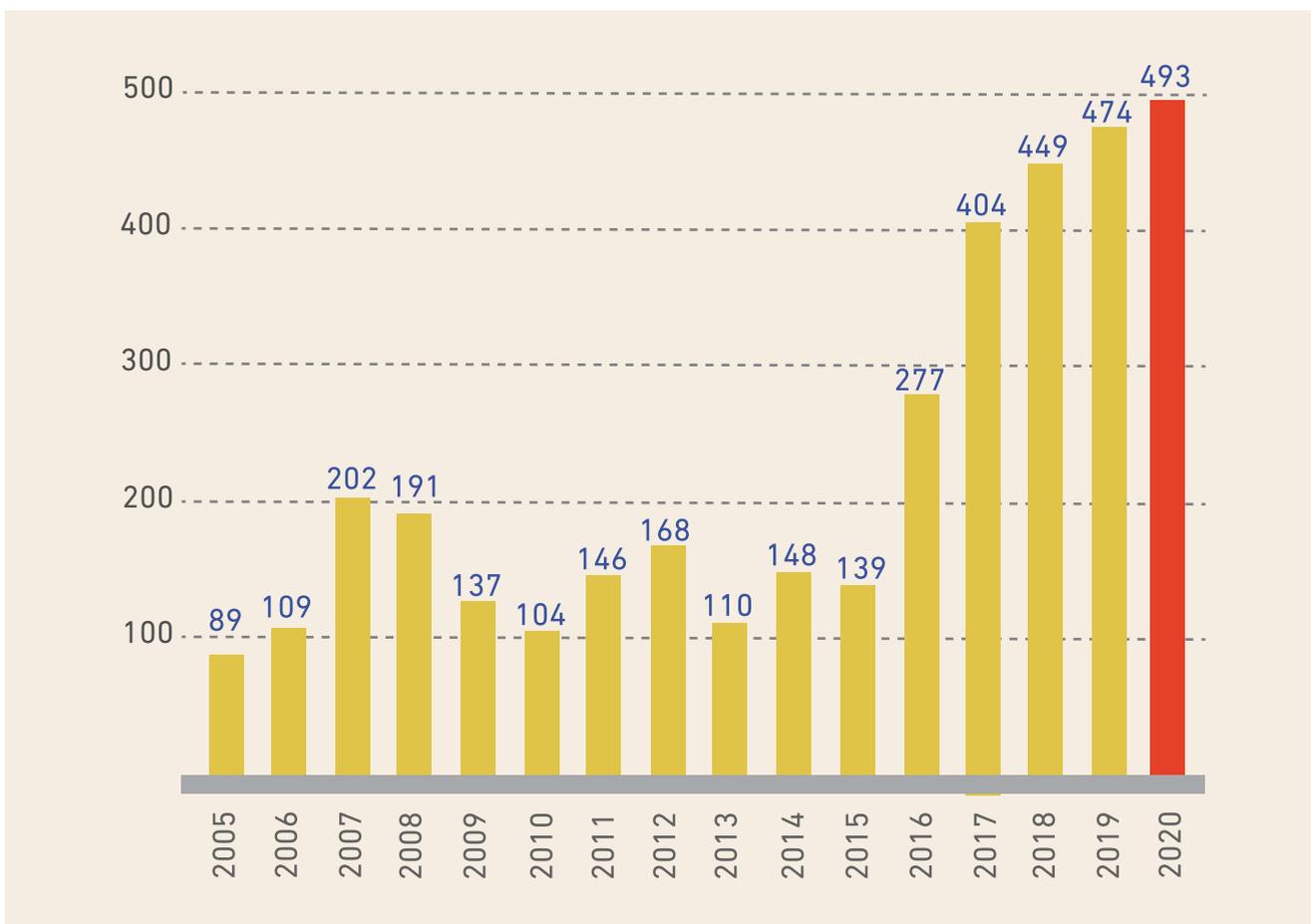
98 “Coquetel” com 27 agrotóxicos foi achado na água de 1 em cada 4 municípios. Repórter Brasil/Agência Pública, 19 abr. 2020. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/04/coquetel-com-27-agrotoxicos-foi-achado-na-agua-de-1-em-cada-4-municipios/>. Mistura de agrotóxicos na água continua sem controle. Repórter Brasil/Agência Pública, 13 mai. 2020. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2020/05/mistura-de-agrotoxicos-na-agua-continua-sem-controle-fiocruz-propoe-regras-mais-rigidas/>.

99 Resoluções da Diretoria Colegiada n.º 294, 295, 296, 320, 441 e 442 de 2019 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, além da RDC n.º 441 em 2020.

100 Portaria 43/2020 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Instrução Normativa 13/20; Atos 1, 4, 7, 10, 17, 24, 42, 48, 62, 82 e 91, de 2019, e Atos 12, 13, 20, 22, 26, 28, 31, 43, 46, 48, 51, 55, 59, 60, 64 e 65, de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

101 Resolução CONAMA/MMA 449/20.

GRÁFICO 8: QUANTIDADE DE AGROTÓXICOS REGISTRADOS PELO MAPA (2005-2020)



FONTE: Relatório Luz (ARAÚJO, 2021) e MAPA, 2021.

flexibilização das medidas de controle das atividades agrícolas<sup>102</sup>.

De maneira geral, as novas regras alteram a classificação dos agrotóxicos e promovem a liberação de produtos e ingredientes específicos. O glifosato foi mantido como produto autorizado pela Anvisa<sup>103</sup>. É válido lembrar também a Portaria 43/2020, do Mapa, que previa a liberação tácita de agrotóxicos, caso não houvesse manifestação estatal em prazos determinados. Ela foi suspensa por Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs 656 e 658) do Supremo Tribunal Federal (STF), em razão do perigo de grave lesão à saúde pública<sup>104</sup>.

No âmbito do Congresso Nacional, volta a ameaçar o chamado “Pacote do veneno”, representado sobretudo pelo Projeto de Lei 6.299/2002, após sua aprovação em Comissão Especial da Câmara dos Deputados, conforme detalhado no *Informe Dhana 2019*. A proposição legislati-

va ganhou fôlego adicional em 2021: a Frente Parlamentar Agropecuária elencou a proposição legislativa como pauta prioritária para o presidente da Câmara dos Deputados<sup>105</sup>.

A flexibilização da regulação do agronegócio tem sido objeto de críticas pela Campanha permanente contra os agrotóxicos e pela vida, que publicou o *Dossiê contra o pacote do veneno e em defesa da vida* (FRIEDRICH, 2021), detalhando os retrocessos no campo e ameaças atuais.

Um dos principais desafios para os próximos anos é a necessidade de aprovação da Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pnara), regulamentada pelo Projeto de Lei 6.670/2016. O projeto visa garantir a produção agroecológica, com ênfase na promoção da vida, na alimentação saudável e na proteção dos direitos da população do campo, das águas e florestas. Em apoio à aprovação da medida legislativa, foi criada a plataforma Chega

102 As normas editadas entre 2019 e 2020 encontram-se organizadas em linha do tempo no relatório *Agronegócio e pandemia no Brasil*, elaborado pela Abrasco e pelo Ipen (FRIEDRICH *et al.*, 2021).

103 Uso do glifosato, agrotóxico mais vendido do mundo, é mantido no Brasil com restrições. *G1*, 19 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/01/19/uso-do-agrotoxico-mais-vendido-no-mundo-e-mantido-no-brasil-mas-anvisa-impoe-restricoes.ghtml>.

104 STF, ADPF 656 e 658, julgamento em 1º abr. 2020.

105 Bancada ruralista vê melhor momento no Congresso para liberação de agrotóxicos. *Estadão*, 2 fev. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bancada-ruralista-ve-melhor-momento-no-congresso-para-liberacao-de-agrotoxicos,70003602908>. Votação do PL do Veneno e questionamento da Anvisa tornam Congresso novo foco da batalha pelos agrotóxicos. *Agência Pública/Repórter Brasil*, 15 de março de 2021. Disponível em: <https://portrasdoalimento.info/2021/03/15/votacao-do-pl-do-veneno-e-questionamento-da-anvisa-tornam-congresso-novo-foco-da-batalha-pelos-agrotoxicos/>.

de Agrotóxicos!<sup>106</sup>, que já conta com mais de 1,7 milhão de assinaturas.

Sobre os transgênicos, vale mencionar que a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) publicou a Resolução Normativa 24/2020, que dispõe sobre a liberação comercial e o monitoramento de organismos geneticamente modificados (OGMs) e seus derivados. O texto facilita a liberação desses produtos, deixando os testes de possíveis riscos de seu consumo para a saúde e o meio ambiente a cargo das próprias empresas que pretendem comercializar o transgênico<sup>107</sup>.

## AMEAÇAS AOS DIREITOS TERRITORIAIS DOS POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

O enfraquecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e dos programas de fomento à produção da agricultura familiar tem impacto direto sobre os direitos territoriais dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) tiveram, ao longo dos anos 2000, um papel importante na manutenção dos povos indígenas e comunidades tradicionais em suas terras, apesar dos inúmeros obstáculos enfrentados para sua implementação. A compra de, no mínimo, 30% de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar para a alimentação escolar, aliada à prioridade conferida à produção dos povos indígenas e comunidades quilombolas, pode incentivar a economia local em contextos caracterizados pela concentração de conflitos fundiários.

A Política de Garantia de Preço Mínimo para Produtos da Sociobiodiversidade (PGMPM-Bio) também merece destaque. Foi criada a subvenção direta ao produtor extrativista, a fim de fomentar o mercado de produtos florestais não madeireiros, como andiroba, babaçu, buriti, pequi, pinhão e outros. Com o objetivo de fomentar a proteção do meio ambiente e contribuir para a redução do desmatamento, a política pode também ser considerada um instrumento capaz de ajudar a mitigar os efeitos das mudanças climáticas (CONAB, 2021).

De maneira geral, o fomento à criação de circuitos curtos de produção, distribuição e consumo de alimentos valoriza as práticas e saberes dessas comunidades<sup>108</sup>. O

estímulo à construção de uma cadeia sustentável a partir de compras públicas de alimentos pode combater a criminalização de práticas ancestrais nesses territórios, compatibilizando a proteção do meio ambiente, o direito à alimentação saudável e a proteção dos recursos e espaços necessários à reprodução física, espiritual e cultural dos povos e comunidades tradicionais, dessa geração e das próximas. É o caso, por exemplo, da pesca artesanal, ou do manejo da juçara na Mata Atlântica, realizadas por indígenas, quilombolas e caiçaras na zona costeira brasileira.

Não obstante, diversas são as dificuldades enfrentadas pelos povos e comunidades tradicionais no acesso ao PAA e ao Pnae. Entre elas, estão a ausência de diálogo entre a legislação sanitária e as formas tradicionais de produção e consumo<sup>109</sup> e os entraves na emissão da Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

É fundamental que o direito à segurança alimentar e nutricional dos povos e comunidades tradicionais seja garantido, com base em práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Nessa linha, a produção e o consumo de alimentos devem promover o respeito aos seus modos de vida e às suas tradições, garantindo-se a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica (Decreto 6.040/2007, art. 1º, incisos III, V, XI e XIV; Decreto 8.750/2016).

As políticas de proteção aos direitos dos povos e comunidades tradicionais assumem novos contornos no governo de Jair Bolsonaro. Durante as eleições, o então candidato prometeu: “Não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola”<sup>110</sup>. Em 2019, já eleito e empenhado em realizar suas promessas de campanha, Bolsonaro promove uma série de alterações na administração pública federal, a fim de fragilizar os órgãos voltados à proteção dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, conforme registrado em detalhes pelo *Informe Dhana 2019*.

Além das medidas administrativas voltadas à extinção ou enfraquecimento dos órgãos responsáveis pelas políticas territoriais, Jair Bolsonaro passa a editar uma série de normas infralegais, com o intuito de flexibilizar o licenciamento ambiental de empreendimentos em terras indígenas<sup>111</sup>. Grandes empreendimentos imobiliários, com

106 *Chega de Agrotóxicos!* Disponível em: <https://www.chegadeagrototoxicos.org.br/>.

107 Idec critica nova resolução da CTNBio sobre transgênicos. *Idec*, 22 jan. 2020. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/idec-critica-nova-resolucao-da-ctnbio-sobre-transgenicos>.

108 O circuito curto de produção e consumo busca a aproximação entre os locais de produção e consumo de bens e serviços; a redução da escala das distâncias percorridas pelos produtos a serem transportados; a diminuição da necessidade de uso de redes de transporte, energia e logística; a utilização de mão de obra do território; o financiamen-

to em condições acessíveis aos micro e pequenos empreendedores com novos mecanismos de intermediação financeira e a maior participação dos atores sociais nos processos de decisão política (BAVA, 2012).

109 Ver Nota técnica 3/2020/6ª CCR/MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2020/nota-tecnica-no-3-2020-6ccr-mpf.pdf>; Resolução RDC 49/13, da Anvisa. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0049\\_31\\_10\\_2013.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0049_31_10_2013.html).

110 Quilombos citados por Bolsonaro rebatem críticas. *Folha de S. Paulo*, 3 mai. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/quilombos-citados-por-bolsonaro-rebatem-critica.shtml>.

111 A Instrução Normativa 8/2019, do Ministério do Meio Ambiente,

plexos turísticos, mineração e agropecuária, entre outras atividades econômicas, têm avançado sobre territórios tradicionais, em particular as terras, florestas e águas – incluindo aqui os mares e rios –, definindo novas fronteiras para o modelo exportador brasileiro.

No âmbito do Congresso Nacional, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei 191/2020, a fim de regulamentar a mineração e a energia elétrica em terras indígenas. Tramita ainda o Decreto Legislativo 177/2021 que, se aprovado, autorizaria o presidente da República a denunciar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com impactos profundos para os direitos dos povos e comunidades tradicionais, em especial para garantia da consulta prévia, livre e informada.

No campo das ameaças aos direitos territoriais dos povos indígenas, merece destaque o Projeto de Lei 490/2007, aprovado recentemente pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. A proposição legislativa busca estabelecer a tese do marco temporal nos processos de demarcação de terras indígenas e pode inviabilizar o reconhecimento dos direitos originários dos povos indígenas, seu usufruto exclusivo e posse permanente (ELOY AMADO; SANTOS; FRANÇA, 2021). Note-se que a pauta também está em discussão no Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário 1017365)<sup>112</sup>, que analisa o caso de repercussão geral envolvendo a demarcação da terra indígena (TI) Xokleng Ibirama Laklãnõ, em Santa Catarina.

Durante a pandemia, em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, o Congresso aprovou a Lei 14.021/2020, que instituiu o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19, para garantir medidas de proteção e promoção da saúde dos povos indígenas, quilombolas<sup>113</sup>, pescadores artesanais e demais comunidades tradicionais. Note-se que a legislação aprovada dedicou parte de seus dispositivos à garantia do acesso universal à água potável e à segurança alimentar e nutricional<sup>114</sup>.

---

autoriza o Ibama a repassar para Estados e municípios qualquer processo de licenciamento ambiental de sua responsabilidade, incluindo empreendimentos em terras indígenas, em áreas protegidas e na costa brasileira. As resoluções 49/2019 e 43/2019, do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e da Agência Nacional de Águas (ANA), autorizam a ANA a analisar os pedidos de recursos hídricos em terras indígenas e seu entorno. Ver também Instrução Normativa 9/2020, do Ministério da Justiça e da Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Instrução Normativa 1/2021, da Funai e do Ibama.

112 O julgamento do RE 1017365 foi iniciado com o voto do ministro Edson Fachin, que defendeu a tese do indigenato. Em seguida, votou o ministro Nunes Marques, pela tese do marco temporal. E o ministro Alexandre de Moraes pediu vista, interrompendo o julgamento. O prosseguimento do julgamento não tem data prevista.

113 Em 2021, os quilombolas que estão residindo fora de suas comunidades tiveram também seus direitos garantidos por decisão do STF, através da ADPF 742.

114 Seguindo tendência observada em parte da legislação aprovada para combater a pandemia de Covid-19, os dispositivos relacionados à segurança hídrica, alimentar e nutricional foram vetados parcialmente pelo

Em relação à distribuição de cestas básicas, por exemplo, a nova legislação prevê a participação das comunidades nos programas e o apoio do governo federal no suporte técnico e financeiro à produção e ao escoamento agrícola dos povos e comunidades tradicionais, estando garantida a simplificação de procedimentos para fins de comercialização de seus produtos.

No campo internacional, em discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU<sup>115</sup>, Jair Bolsonaro repetiu que não demarcaria terras indígenas. Em agosto de 2021, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), em parceria com a Comissão Arns e o Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos, apresentou denúncia de genocídio ao Tribunal de Haia, em razão da atuação do governo federal durante a pandemia e dos ataques recentes de garimpeiros às terras indígenas Yanomami e Munduruku<sup>116</sup>.

Além disso, é importante destacar as iniciativas dos povos e comunidades tradicionais que se organizaram, durante a pandemia, para garantir o isolamento comunitário, reconhecendo seus territórios como áreas de cuidado coletivo e proteção do contágio por coronavírus (ALMEIDA *et al.*, 2020). Muitas vezes, as próprias comunidades reuniram esforços para garantir o abastecimento alimentar de suas famílias, complementando as cestas básicas com produtos agroecológicos produzidos em seus próprios territórios<sup>117</sup>.

## PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E ACESSO À TERRA

A necessidade de transformação dos sistemas alimentares, para torná-los mais saudáveis, sustentáveis e igualitários tem sido uma recomendação recorrente dos organismos internacionais. Seriam necessárias mudanças radicais para reverter a atual sindemia global de desnutrição, obesidade e mudanças climáticas, identificadas nos mais diversos países e regiões do mundo. O desafio de combater essa sindemia inclui medidas das mais diversas, como o combate à pobreza, a redução das emissões de gases de efeito estufa, a adaptação dos sistemas de transporte, do planejamento urbano e do uso da terra, de forma a preservar a saúde da população e a sobrevivência do planeta (SWINBURN *et al.*, 2019).

---

Poder Executivo, os quais foram revertidos pelo Congresso Nacional.

115 Veja na íntegra o discurso de Jair Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU. *Agência Brasil*, 24 de setembro de 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-09/veja-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-75a-assembleia-geral-da-onu>.

116 Bolsonaro é denunciado por genocídio em Haia em processo guiado por advogado indígena. *El País*, 9 ago. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-08-09/bolsonaro-e-denunciado-por-genocidio-em-haia-em-processo-guiado-por-advogado-indigena.html>.

117 O Fórum de Povos e Comunidades Tradicionais, com o apoio da Fiocruz, organizaram a Campanha Cuidar é Resistir na região de Angra, Paraty e Ubatuba. Disponível em: <https://www.otss.org.br/post/fct-lanca-rede-de-solidariedade-cuidar-e-resistir>

De acordo com o ex-relator especial da ONU sobre o direito à alimentação, Olivier De Schutter, a conexão entre o sistema alimentar e o meio ambiente promove a sustentabilidade do setor agrícola em longo prazo, a preservação da biodiversidade e assegura que o alimento produzido seja saudável e apropriado para consumo humano, garantindo que espécies de sementes, plantas e animais permaneçam disponíveis para a produção de alimento e a renovação dos recursos naturais (DE SCHUTTER, 2009). A concentração e a desigualdade no acesso à terra, por sua vez, é um dos principais desafios para a concretização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil, haja vista a existência de grandes porções de terras improdutivas, a permanência do trabalho escravo, a grilagem de terras e o atraso na demarcação dos territórios de povos e comunidades tradicionais (DE SCHUTTER, 2009).

Nos últimos anos, o enfraquecimento dos órgãos responsáveis pela fiscalização e gestão da política ambiental, a diminuição dos recursos públicos e dos espaços de interlocução entre governo e sociedade civil e o estímulo à grilagem de terras ameaçaram a concretização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (CARDOSO, 2021; RIVAS; UEMA, 2020)<sup>118</sup>.

Conforme mencionado anteriormente, em seus primeiros meses no cargo, o ministro do Meio Ambiente anunciou a estratégia de simplificar e desburocratizar a legislação ambiental pela via infralegal, durante o período da pandemia de Covid-19<sup>119</sup>. Com efeito, uma série de medidas foi aprovada, durante a pandemia, na forma de decretos, portarias, instruções normativas e resoluções voltadas à flexibilização de regras de proteção do meio ambiente e, em particular, à diminuição da capacidade estatal de gerir as unidades de conservação e áreas protegidas e responsabilizar os infratores da legislação ambiental<sup>120</sup>.

O desmonte já identificado no *Informe Dhana 2019* foi ampliado, através da fragilização dos órgãos ambientais federais, verificado em diversos episódios. Entre os exemplos, estão Portaria MMA 524/2020, que propõe reestruturar e fundir o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)<sup>121</sup>,

a modificação das competências do Ibama frente ao processo de autorização para exportação de madeira<sup>122</sup> e à autorização da pesca em áreas de hidrelétricas<sup>123</sup>, a transferência da gestão de florestas públicas para o Ministério da Agricultura<sup>124</sup> e a extinção (e posterior recriação) da Secretaria Nacional do Clima<sup>125</sup>, na interpretação de que o código ambiental poderia ser aplicado para fins de anistia ao desmatamento na Mata Atlântica<sup>126</sup>, entre outros.

Do ponto de vista institucional, destaca-se o seguimento dado pelo governo ao processo de demissão de servidores responsáveis pela gestão, monitoramento e fiscalização do meio ambiente, seguido, muitas vezes, pela nomeação de militares para esses postos<sup>127</sup>.

---

vezes. ((O)) *Eco*, 21 nov. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/salada-verde/grupo-que-discute-fusao-do-ibama-com-icmbio-já-se-reuniao-seis-vezes/>.

122 Despachos de presidente do Ibama facilitam exploração ilegal de madeira ilegal, dizem técnicos do órgão. *Folha de S. Paulo*, 10 nov. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/11/despachos-de-presidente-do-ibama-facilitaram-circulacao-de-madeira-ilegal-dizem-tecnicos-do-orgao.shtml>. Despacho do IBAMA que facilita exportação de madeira motivou investigação da PF. *Folha de S. Paulo*, 19 mai. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/05/despacho-do-ibama-que-facilita-exportacao-de-madeira-motivou-investigacao-da-pf.shtml>.

123 Ibama é excluído de avaliação de reservatórios de hidrelétricas para criação de peixes. *Estadão*, 14 dez. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ibama-e-excluido-de-avaliacao-de-reservatorios-de-hidreletricas-para-criacao-de-peixes,70003551992>.

124 Bolsonaro dá ao Ministério da Agricultura poder de conceder florestas públicas. *Folha de S. Paulo*, 14 mai. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/05/bolsonaro-da-ao-ministerio-da-agricultura-poder-de-conceder-florestas-publicas.shtml>.

125 Ministério do Meio Ambiente vai enxugar área de mudanças climáticas. *Folha de S. Paulo*, 4 jan. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/01/ministerio-do-meio-ambiente-vai-enxugar-area-de-mudancas-climaticas.shtml>. Salles recua do enxugamento, reestrutura Ministério e recria Secretaria do Clima. *Folha de São Paulo*, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/08/salles-recua-de-enxugamento-reestrutura-ministerio-e-recria-secretaria-do-clima.shtml>.

126 Salles anistia desmatadores da Mata Atlântica em meio a pandemia de Covid-19. *Folha de S. Paulo*, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/04/salles-anistia-desmatadores-da-mata-atlantica-em-meio-a-pandemia-de-covid-19.shtml>.

127 O retorno dos militares ao meio ambiente. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 16 mai. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-retorno-dos-militares-ao-meio-ambiente/>. Após dizer que pararia máquina de garimpo, chefe do Ibama do Pará é demitido. *Folha de S. Paulo*, 10 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/09/apos-dizer-que-pararia-queima-de-maquinas-de-garimpo-chefe-do-ibama-no-pa-e-demitido.shtml>. Demissão do presidente do Inpe é oficializada no Diário Oficial da União. *UOL*, 7 ago. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/08/07/demissao-de-diretor-do-inpe-e-publicada-no-diario-oficial-da-uniao.htm>. Governo demite coordenadora do Inpe responsável por monitorar desmatamento. *Folha de S. Paulo*, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/07/governo-demite-coordenadora-do-inpe-responsavel-por-monitorar-desmatamento.shtml>; Ministro do Meio Ambiente exonera 21 superintendentes do Ibama. *UOL*, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://noticias>.

---

118 Ver também Agenda de emergência. *LAUT*. Disponível em: <https://agendadeemergencia.laut.org.br/sobre/>.

119 Ministro do Meio Ambiente defende aproveitar a crise do coronavírus para “passar a boiada”. *Folha de S. Paulo*, 22 mai. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/05/ministro-do-meio-ambiente-defende-aproveitar-criese-do-coronavirus-para-passar-a-boiada.shtml>.

120 Sobre o tema, ver relatório do Inesc, *Dando nome aos bois*: análise das medidas infralégais para o meio ambiente nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro. A pesquisa incluiu o estudo de 528 normas e atos editados no período (CARDOSO, 2021).

121 Salles cria grupo de trabalho para discutir a fusão do MMA e do ICMBio. *UOL*, 2 out. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/10/02/salles-cria-grupo-de-trabalho-para-estudar-fusao-entre-ibama-e-icmbio.htm>. Grupo que discute fusão do Ibama com ICMBio já se reuniu seis

A tendência de extinção ou redução dos espaços de diálogo do governo com a sociedade civil, presente desde o início dessa gestão, permanece. Foi o que aconteceu com o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, com o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, com o Conselho Orientador do Fundo Amazônia e com o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)<sup>128</sup>. A Comissão Nacional de Biodiversidade foi extinta, e representantes da sociedade civil foram excluídos da composição da Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg)<sup>129</sup>. A participação da sociedade na Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (Conaredd+) também foi reduzida<sup>130</sup>.

A diminuição dos recursos do Ministério do Meio Ambiente<sup>131</sup> (CARDOSO, 2019), o bloqueio dos recursos do Fundo Amazônia<sup>132</sup> e a redução das ações de fiscalização e

cobrança de multas ambientais<sup>133</sup> também caracterizaram a política ambiental recente.

Não à toa, ampliaram-se o desmatamento e as queimadas na Amazônia (ver gráfico 9) e no Pantanal<sup>134</sup> – o que coloca em xeque a possibilidade do Brasil cumprir as metas assumidas pela Política Nacional de Mudanças Climáticas.

Em 2021, o ministro do Meio Ambiente passa a ser investigado criminalmente em razão de um suposto favorecimento de empresários do setor madeireiro e acaba pedindo demissão<sup>135</sup>.

O acesso à terra no Brasil permanece profundamente concentrado e desigual. Embora a maior quantidade de estabelecimentos agropecuários permaneça com os pequenos proprietários, eles ocupam uma área muito inferior àquela ocupada pelos grandes. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 81% dos estabelecimentos agropecuários têm até 50 hectares (ha). Esses estabelecimentos, porém, ocupam apenas 12,8% da área total dos estabelecimentos do país. No outro extremo, embora apenas 0,3% do número de estabelecimentos possua mais de 2.500 ha, eles chegam a ocupar 32,8% da área total dos estabelecimentos agropecuários do país<sup>136</sup>.

---

uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/02/28/ministro-do-meio-ambiente-exonera-20-superintendentes-do-ibama.htm. Salles demite analista contrário à exportação não autorizada de madeira. *CNN Brasil*, 6 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/salles-demite-analista-contrario-a-exportacao-nao-autorizada-de-madeira/>. PF confirma troca de chefe que confrontou Salles e oposição cobra apuração. 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/pf-confirma-troca-de-chefe-que-confrontou-salles-e-oposidores-de-bolsonaro-cobram-investigacao.shtml>. Nomeações de militares por Salles no Ibama são irregulares, aponta a auditoria do TCU. *Estadão*, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nomeacoes-de-militares-por-salles-no-ibama-sao-irregulares-aponta-auditoria-do-TCU,70003510029>. Passou a boiada e agora chama a polícia. *Revista Piauí*, 21 abr. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/passou-boiada-e-agora-chama-policia/>.

128 O Conama e o fim da democracia no meio ambiente. *Folha de S. Paulo*, 5 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/03/conama-e-o-fim-da-democracia-no-meio-ambiente.shtml>.

129 Governo oficializa exclusão da sociedade civil de comissão que cuida de desmatamento. *Folha de S. Paulo*, 3 ago. 2020. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/08/governo-oficializa-exclusao-da-sociedade-civil-de-comissao-que-cuida-de-desmatamento.shtml?utm\\_source=folha&utm\\_medium=site&utm\\_campaign=topicos](https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/08/governo-oficializa-exclusao-da-sociedade-civil-de-comissao-que-cuida-de-desmatamento.shtml?utm_source=folha&utm_medium=site&utm_campaign=topicos).

130 Sem participação da sociedade civil: governo publica regimento do novo CONAREDD+. ((O)) *Eco*, 27 out. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/salada-verde/sem-participacao-da-sociedade-civil-governo-publica-regimento-do-novo-conaredd/>.

131 Congresso Nacional aprova o menor orçamento para meio ambiente em duas décadas. *Climainfo*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2021/03/28/menor-orcamento-meio-ambiente/>.

132 Travado desde 2019, Fundo Amazônia congela R\$ 1,4 bilhões para projetos ambientais. *Estadão*, 23 out. 2020. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,travado-na-justica-fundo-amazonia-congela-rs-1-4-bi-para-40-projetos-ambientais,70003485621>. Noruega quer queda no desmatamento para reativar Fundo Amazônia. *DW Brasil*, 14 abr. de 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/noruega-quer-queda-no-desmatamento->

---

-para-reativar-fundo-amazonia/a-57193962.

133 “Dia do fogo” em 2019 gerou poucas multas ambientais. *Folha de S. Paulo*, 9 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/08/dia-do-fogo-em-2019-gerou-poucas-multas-ambientais.shtml>. Em carta, servidores dizem que fiscalização ficou paralisada após norma do governo Bolsonaro. *Folha de S. Paulo*, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/04/em-carta-servidores-dizem-que-fiscalizacao-ambiental-foi-paralisada-apos-norma-do-governo-bolsonaro.shtml>.

134 Inpe confirma aumento de quase 200% das queimadas no Pantanal entre 2019 e 2020. *Agência Câmara*, 30 set. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/696913-inpe-confirma-aumento-de-quase-200-em-queimadas-no-pantanal-entre-2019-e-2020/>. Salles anuncia suspensão do combate a queimadas e desmatamento, e Mourão nega bloqueios. *Folha de S. Paulo*, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/08/ministerio-do-meio-ambiente-interrompe-combate-a-queimadas-e-desmatamento-na-amazonia.shtml>. Retrospectiva 2020: Pantanal teve recordes de queimadas, WWF, 23 dez. 2020. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?77589/Retrospectiva-2020-Pantanal-teve-records-historicos-de-queimadas>. Desmatamento é a principal causa dos incêndios na Amazônia, diz pesquisador. *UOL*, 21 ago. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2019/08/21/desmatamento-e-principal-causa-de-incendios-na-amazonia-afirma-paulo-moutinho.htm>. Desmatamento da Amazônia em março bate recorde e é o maior dos últimos seis anos. *Folha de S. Paulo*, 9 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/04/desmatamento-da-amazonia-em-marco-bate-recorde-e-e-o-maior-dos-ultimos-seis-anos.shtml>.

135 Ricardo Salles, ministro do meio ambiente, pede demissão. *Folha de S. Paulo*, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/06/ricardo-salles-ministro-do-meio-ambiente-pede-demissao.shtml>.

136 Atlas do Espaço Rural retrata diversidade e desigualdade do campo brasileiro. *Agência IBGE Notícias*. 15 dez 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29724-atlas-do-espaco-rural-retrata-diversidade-e-desigualdade-do-campo-brasileiro>.

## GRÁFICO 9: TAXAS DE DESMATAMENTO – AMAZÔNIA LEGAL – ESTADOS



FONTE: INPE, 2021.

As desigualdades da estrutura fundiária brasileira expressam-se também em termos de raça/cor, como apontado no capítulo conceitual deste *Informe*. Segundo os dados do IBGE, cerca de 47,9% dos estabelecimentos agropecuários tinham produtores autodeclarados brancos, proporção maior do que a dos estabelecimentos com produtores autodeclarados pardos (42,6%), pretos (7,8%), indígenas (0,8%) e amarelos (0,6%). Nos estabelecimentos com mais de 500 ha, 72,2% dos produtores proprietários são brancos, 23,9% são pardos, 2,5% são pretos, 0,4% são indígenas e 0,06% são amarelos. Ou seja, quanto maior a área dos estabelecimentos, maior a predominância dos produtores autodeclarados brancos<sup>137</sup>.

Sobre o acesso à terra, é preciso notar que a Lei 13.465/2017, que ainda não teve sua constitucionalidade apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, já vem sendo considerada como responsável pelo aumento da grilagem de terras na Amazônia, nos últimos anos (BRITO *et. al*, 2019).

Além disso, há outras proposições legislativas recentes, voltadas à regularização fundiária de terras que, se aprovadas, podem aprofundar as desigualdades da estrutura fundiária brasileira. Merecem atenção especial o programa Titula Brasil<sup>138</sup>, que delega a regularização fundiária aos

municípios, e o Projeto de Lei 2633/2020, votado em caráter de urgência e aprovado pela Câmara dos Deputados em 2021, atualmente em tramitação no Senado Federal.

Encontra-se em curso no Brasil um processo de digitalização do cadastramento de propriedades rurais, por meio do Sistema de Gestão Fundiária e do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural. O processo, entretanto, tem sido questionado por organizações da sociedade civil, que afirmam que essa digitalização estaria ignorando os territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais e regularizando, muitas vezes, a grilagem de terras (PFEIFER; SEUFERT *et. al.*, 2021).

Por fim, vale registrar que a ampliação das permissões de armas na zona rural<sup>139</sup>, associada às iniciativas voltadas à flexibilização do licenciamento ambiental<sup>140</sup> – com destaque para o Projeto de Lei 3729/2004, já aprovado

137 Atlas do Espaço Rural retrata diversidade e desigualdade do campo brasileiro. Agência IBGE Notícias. 15 dez 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29724-atlas-do-espaco-rural-retrata-diversidade-e-desigualdade-do-campo-brasileiro>.

138 Governo Bolsonaro deixa regularização fundiária com municípios, e procuradores veem estímulo à grilagem. Folha de S. Paulo, 3 dez. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/governo-bolsonaro-deixa-regularizacao-fundiaria-com-municipios-e-procuradores-veem-estimulo-a-grilagem.shtml>.

139 Lei que permite posse de arma em toda a extensão do imóvel rural é sancionada. Agência Senado, 18 set. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/18/sancionada-lei-que-permite-posse-de-arma-em-toda-a-extensao-do-imovel-rural>.

140 Governo Bolsonaro publica norma que flexibiliza criação de recifes artificiais no litoral. *Estadão*, 29 dez. 2020. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,governo-bolsonaro-publica-norma-que-flexibiliza-criacao-de-recifes-artificiais-no-litoral,70003565895>. Funai e Ibama abrem espaço para produção agrícola entrar em terra indígena. *Terra*, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/funai-e-ibama-abrem-espaco-para-producao-agricola-entrar-em-terra-indigena,1323baeb0f85a3a0a60f8ae7fe50aa7bazfwugik.html>. Governo edita MP que libera licenciamento ambiental “sem análise humana”. *Estadão*, 7 abr. 2021. Disponível em: [https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-edita-mp-que-libera-licenciamento-ambiental-sem-analise-humana,70003673575?utm\\_source=twitter:-newsfeed&utm\\_medium=social-organic&utm\\_campaign=redes-sociais:042021:e&utm\\_content=:&utm\\_term=](https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-edita-mp-que-libera-licenciamento-ambiental-sem-analise-humana,70003673575?utm_source=twitter:-newsfeed&utm_medium=social-organic&utm_campaign=redes-sociais:042021:e&utm_content=:&utm_term=).

pela Câmara dos Deputados, que altera as regras para o licenciamento ambiental de empreendimentos no Brasil – podem intensificar os conflitos fundiários no campo e dificultar a construção de sistemas alimentares saudáveis e justos no Brasil.

## DOAÇÃO DE ALIMENTOS DURANTE A PANDEMIA

A volta da fome e o contexto de crise sanitária reativaram uma enorme rede de solidariedade e repercutiram nas doações filantrópicas durante a pandemia. A Ação da Cidadania, por exemplo, fundada nos anos 1990 por Herbert de Souza, o Betinho, distribuiu 8 mil toneladas de alimentos durante a pandemia<sup>141</sup>. Já a iniciativa Se tem gente com fome, dá de comer!<sup>142</sup>, organizada pela Coalizão Negra por Direitos e pela Anistia Internacional, além de outras organizações da sociedade civil, já arrecadou mais de 18 milhões de reais.

As doações privadas somam um total de 7,1 bilhões de reais. Das doações, 58% são em dinheiro e 63% foram destinadas a pessoas jurídicas, de acordo com o *Monitor das Doações COVID-19*<sup>143</sup>. A fim de compreender as principais características e resultados dessas doações, foi instituída *Central de Transparência Doações Covid*<sup>144</sup>, que conseguiu a adesão dos responsáveis por 1,9 bilhões de reais em doações. Dessas doações, 85,7% foram destinadas à alimentação e bebidas.

Entretanto, no campo normativo, foi aprovada a Lei 14.016/2020, que flexibiliza a responsabilidade dos doadores de alimentos quanto à higiene e à conservação de alimentos. A nova legislação tem sido criticada pela sociedade civil, por ter sido aprovada de forma acelerada, sem diálogo com a população e por se afastar das regras do Código de Defesa do Consumidor<sup>145</sup>.

Dois pontos merecem atenção. Em primeiro lugar, o desmonte das políticas de segurança alimentar e nutricional, combinado com a flexibilização da regulação estatal das ações privadas de interesse público – incluindo aqui as ações de caridade, solidariedade, religiosas e de caráter assistencialista – pode acarretar violações ao direito à alimentação e à nutrição adequadas de grupos já bastante vulneráveis.

141 Ação da Cidadania inicia campanha de combate à fome em fase de piora da pandemia. *Folha de S. Paulo*, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2021/03/acao-da-cidadania-inicia-campanha-de-combate-a-fome-em-fase-de-piora-da-pandemia.shtml>.

142 Se tem gente com fome, dá de comer! *Coalizão Negra por Direitos*. Disponível em: <https://www.temgentecomfome.com.br>.

143 Monitor das Doações COVID-19. *ABCR*. Disponível em: <https://www.monitordasdoacoes.org.br/pt>.

144 Central de Transparência Doações Covid. *ABCR*; *Gife*. Disponível em: <https://www.transparenciacovid.org.br>.

145 Nova lei de doação de alimentos pode colocar em risco os consumidores. *Idec*, 9 jul. 2020. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/nova-lei-de-doacao-de-alimentos-pode-colocar-em-risco-os-consumidores>.

Em segundo lugar, se é evidente que as iniciativas de solidariedade que surgiram durante a pandemia foram fundamentais para lidar com a escalada da fome no país, a ausência de dados nacionais sobre as doações filantrópicas realizadas não permite verificar o tipo e a qualidade dos alimentos doados, o que pode representar um potencial risco à saúde de quem recebe os alimentos – em geral, os grupos já vulneráveis. O aumento do consumo de produtos ultraprocessados, por exemplo, que possuem alto teor de açúcar, sódio e gorduras, pode ampliar o risco de obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis para a população.

Paralelamente, houve a proliferação de iniciativas de produção de cestas agroecológicas e de alimentos saudáveis durante a pandemia. A *Ação Coletiva Comida de Verdade*<sup>146</sup>, por exemplo, sistematiza mais de 300 experiências de articulação cidade-campo, voltadas à conexão da agricultura familiar ao ambiente urbano. A multiplicação de projetos como, por exemplo, as marmitas e cestas agroecológicas produzidas pelo Movimento Sem Terra (MST) e as cozinhas solidárias desenvolvidas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) produz resultados imediatos e permite sonhar com perspectivas futuras de distribuição popular de alimentos e com a construção de políticas públicas de abastecimento alimentar mais saudáveis.

Em meados de 2020, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) já havia doado 3.400 toneladas de alimentos em 24 estados do país<sup>147</sup>. Essas práticas demonstram a importância da transformação dos sistemas alimentares e da necessidade de apoiar um setor que produz alimentos para a vida.

## A REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA DE ULTRAPROCESSADOS

A obesidade, a desnutrição e as mudanças climáticas são pandemias convergentes que resultam em uma síndrome global que ameaça a saúde humana e planetária (SWINBURN *et al.*, 2019). O consumo de ultraprocessados tem sido apontado como responsável pela ampliação da obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes e hipertensão (JAIME; CAMPELLO; MONTEIRO *et al.*, 2021)<sup>148</sup>.

A garantia de um sistema alimentar saudável e sustentável inclui necessariamente a redução da produção e do

146 Ação Coletiva Comida de Verdade. Disponível em: <https://acao-coletivacomidadeverdade.wordpress.com/sobre/>.

147 Desde o início da pandemia, MST já doou 3400 toneladas de alimentos. *MST*, 9 set. 2020. Disponível em: <https://mst.org.br/2020/09/09/desde-o-inicio-da-pandemia-mst-ja-doou-3400-toneladas-de-alimentos>. Acesso em: fev. 2021.

148 Meta-análises confirmam associação do consumo de ultraprocessados com obesidade e doenças do coração. *Nupens-USP*, 29 ago. 2020. Disponível em: <http://www.fsp.usp.br/nupens/meta-analises-confirmam-associacao-do-consumo-de-ultraprocessados-com-obesidade-e-doencas-do-coracao/>.

consumo de ultraprocessados, conforme reconhecido pelas principais pesquisas científicas sobre o assunto (JAIME; CAMPELLO; MONTEIRO *et al.*, 2021).

Os ultraprocessados – que podem ser comidas e bebidas – não são propriamente alimentos. Eles são formulações de substâncias obtidas por meio do fracionamento de alimentos *in natura*. Essas substâncias incluem açúcar, óleos e gorduras de uso doméstico, mas também isolados ou concentrados proteicos, óleos interesterificados, gordura hidrogenada, amidos modificados e várias substâncias de uso exclusivamente industrial. A lista de ultraprocessados é longa, incluindo refrigerantes, bebidas lácteas, néctar de frutas, misturas em pó para preparo de bebidas com sabor de frutas, salgadinhos de pacote, doces e chocolates, barras de “cereais”, sorvetes, pães, margarinas, pratos de massa e pizzas pré-preparadas, *nuggets* de frango e peixe, salsichas, adoçantes e muitos outros produtos (JAIME; CAMPELLO; MONTEIRO *et al.*, 2021).

Em 2020, conforme identificado pelo Datafolha, em estudo encomendado pelo Instituto de Defesa do Consumidor (Idec)<sup>149</sup>, os brasileiros estão consumindo mais ultraprocessados. O consumo desses produtos pelos brasileiros de 45 a 55 anos passou de 9% (2019) para 16% (2020). O levantamento mostra que os salgadinhos de pacote e biscoitos salgados foram os produtos mais consumidos, passando de 30% (2019) para 35% (2020).

No Brasil, o percentual de pessoas obesas em idade adulta dobrou, passando de 12,2%, entre 2002 e 2003, a 26,8%, em 2019. No mesmo período, a proporção da população adulta com excesso de peso passou de 43,3% para 61,7%, ou seja, 2/3 da população<sup>150</sup>. O Brasil já possui, portanto, 96 milhões de pessoas com excesso de peso e 41,2 milhões de adultos obesos<sup>151</sup>.

O desmonte institucional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, promovido pelo governo Bolsonaro e caracterizado pela extinção e enfraquecimento dos órgãos e programas construídos no período democrático teve consequências para as políticas públicas voltadas à garantia da alimentação saudável e para a regulação da indústria de ultraprocessados.

A Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) criou um cenário ainda mais permissivo, enfraquecendo a agenda regulatória do sistema alimentar brasileiro. Aos poucos, a iniciativa privada, em especial a indústria de ultraprocessa-

dos e do agronegócio, ampliam sua influência e incidência no governo federal. Isso pode ser observado nos episódios envolvendo os ataques ao *Guia Alimentar Para a População Brasileira* (MS, 2008), a variação na alíquota das bebidas açucaradas e as mudanças na rotulagem nutricional de produtos industrializados – temas que serão detalhados a seguir.

Há que se reconhecer, porém, que, em 2020, foi editada a Resolução 6/2020 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que restringe a aquisição de alimentos ultraprocessados para o Pnae, estabelecendo o dever de priorizar os alimentos *in natura* ou os minimamente processados nas escolas públicas. Futuramente, com a abertura das escolas, as regras podem impactar de forma positiva a alimentação das crianças e adolescentes.

## GUIA ALIMENTAR PARA A POPULAÇÃO BRASILEIRA

Como se sabe, os guias alimentares contribuem para a promoção de padrões alimentares saudáveis e são importantes ferramentas para a garantia da sustentabilidade ambiental, econômica e social e para a proteção das culturas alimentares. O *Guia alimentar para a população brasileira* (MS, 2008) é uma publicação pioneira do Ministério da Saúde, que se tornou referência internacional, adotada por vários países e recomendada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Consta do *Guia* a recomendação explícita de evitar o consumo de alimentos ultraprocessados, a fim de prevenir danos diretos à saúde, impactos ao meio ambiente e prejuízos socioculturais (JAIME; CAMPELLO; MONTEIRO *et al.*, 2021).

Apesar de sua importância, em 2020, o Ministério da Agricultura apresentou nota técnica com vistas a alterar essa publicação. A medida contou com o apoio da Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos (Abia). A nota técnica, que buscou favorecer a indústria de ultraprocessados, foi questionada posteriormente por pesquisadores das universidades de Oxford e Harvard<sup>152</sup>.

## NOVO MODELO DE ROTULAGEM NUTRICIONAL

A modificação do sistema de rotulagem de alimentos no Brasil tem sido debatida no âmbito da Agência Nacional

149 Pandemia: aumento de consumo de ultraprocessados pelo Brasil. *Idec*, 27 out. 2020. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/pandemia-aumento-de-consumo-de-ultraprocessados-pelo-brasil>.

150 Um em cada quatro adultos do país estava obeso em 2019; Atenção Primária foi bem avaliada. *Agência IBGE Notícias*, 21 out. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29204-um-em-cada-quatro-adultos-do-pais-estava-obeso-em-2019>.

151 Um em cada quatro adultos do país estava obeso em 2019; Atenção Primária foi bem avaliada. *Agência IBGE Notícias*, 21 out. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29204-um-em-cada-quatro-adultos-do-pais-estava-obeso-em-2019>.

152 Ministério da Agricultura desqualifica em nota guia que orienta escolha de alimentos saudáveis. *Folha de S. Paulo*, 17 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/09/ministerio-da-agricultura-desqualifica-em-nota-guia-que-orienta-escolha-de-alimentos-saudaveis.shtml>. Ministra manda refazer nota que criticava guia alimentar. *Isto É!*, 25 set. 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/ministra-manda-refazer-nota-que-criticava-guia-alimentar/>.

de Vigilância Sanitária (Anvisa) desde 2014<sup>153</sup>. Em 2019, após intensa mobilização da sociedade civil, foi aberta consulta pública para a implantação do modelo de rótulo frontal de produtos processados e ultraprocessados com excesso de sal, açúcar e gorduras saturadas.

O modelo de rotulagem frontal de advertência – objeto de discussão prévia na análise preliminar de impacto regulatório, tomada de subsídios e consulta pública – é o formato apoiado pela Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) e adotado por diversos países da América Latina, como Chile, Peru, México e Uruguai (JAIME; CAMPELLO; MONTEIRO *et al.*, 2021).

Porém, após uma série de pressões da indústria, articuladas em torno de suas associações representativas, o modelo sofre alterações significativas. Em 2020, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) publicou a Resolução 429/2020, determinando a obrigatoriedade da rotulagem frontal, uma conquista importante. Embora evidências científicas sugerissem o uso do modelo de advertência frontal no formato triangular, o modelo de rotulagem frontal instituído no Brasil optou pelo formato de lupa e, com isso, reduziu a área ocupada pela advertência na embalagem do alimento. Além disso, o perfil de nutrientes a ser classificados pelo novo sistema tornou-se mais brando: alimentos com potencial risco à saúde acabaram não sendo incluídos no novo sistema de rotulagem no Brasil (JAIME; CAMPELLO; MONTEIRO *et al.*, 2021).

## RESTRIÇÕES À PUBLICIDADE DE PRODUTOS ULTRAPROCESSADOS

Seguindo as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Opas, a garantia de um sistema alimentar saudável inclui o estabelecimento de medidas voltadas à regulação do processamento industrial de alimentos. Nesse campo, as restrições à publicidade, em especial a infantil, merecem destaque.

Em um contexto geral de flexibilização da regulação estatal, a agenda legislativa – já bastante atrasada no Brasil – não avançou. O Projeto de Lei 1.755/2007, por exemplo, que proíbe a venda de refrigerantes nas escolas, o Projeto de Lei 2.389/2011 da Câmara dos Deputados e o Projeto de Lei Complementar 106/2017 do Senado Federal, que restringem a publicidade de alimentos nas escolas, ainda não foram aprovados pelo Congresso Nacional.

Além disso, a pandemia alterou as novas estratégias de *marketing* criadas pelas grandes corporações das indústrias de alimentos e bebidas. Chama a atenção o apelo a sentimentos de nostalgia e conforto, supostamente trazidos pelo consumo de ultraprocessados, durante o período da quarentena, quando grande parte da população mundial permaneceu dentro de casa. Muitas vezes de forma

enganosa, a pandemia foi vista como uma oportunidade para transformar crise sanitária em *marketing* (GLOBAL HEALTH ADVOCACY INCUBATOR, 2020).

A combinação das ações de *marketing* com ações filantrópicas reúne, paradoxalmente, a importância da ampliação da doação de cestas básicas para a população mais vulnerável e a continuidade do *lobby* empresarial contra a produção e fomento de alimentos saudáveis. A distribuição gratuita e indiscriminada de produtos ultraprocessados pode, assim, contribuir para o agravamento de doenças crônicas, justamente em um período de crise sanitária global (GLOBAL HEALTH ADVOCACY INCUBATOR, 2020).

Por fim, vale destacar que o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão (Ação Direta de Inconstitucionalidade 5631, julgada em 25 mar. 2021) para ampliar a regulação da publicidade de alimentos ultraprocessados, ao reconhecer a constitucionalidade da Lei estadual 13.582/2016, que proibiu a publicidade nas escolas do estado da Bahia. O acórdão pode ser considerado uma das grandes conquistas do período.

## TRIBUTAÇÃO DE BEBIDAS AÇUCARADAS

Em sentido contrário ao recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 2016) – que considera a tributação de bebidas açucaradas uma das medidas mais efetivas para reduzir o consumo –, o sistema tributário brasileiro está fundamentado em incentivos fiscais excessivos sobre a indústria de bebidas ultraprocessadas, em especial, de refrigerantes.

No plano internacional, mais de 40 países adotam tributos sobre as bebidas açucaradas, a fim de desincentivar o consumo desses produtos e proteger a saúde de sua população. O Brasil, contudo, além de não possuir uma política tributária para a garantia da alimentação saudável, criou uma ampla rede de benefícios fiscais para o setor. O sistema de isenções e créditos tributários do IPI sobre os insumos produzidos na Zona Franca de Manaus gera subsídios amplos a toda a cadeia da indústria.

A Receita Federal afirmou, em nota (RECEITA FEDERAL, 2019), que a renúncia anual de 2 bilhões de reais não geraria benefícios correspondentes para a região amazônica, além de vir acompanhada de uma série de irregularidades na utilização do benefício. Em 2018, após a greve de caminhoneiros, o governo federal tentou reduzir os benefícios fiscais desse setor, alterando de 20% para 4% a alíquota do IPI. A diminuição da alíquota diminuiria também o crédito fiscal. Tal medida gerou forte reação da Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas não Alcoólicas, que reúne 59 fabricantes de refrigerantes, entre eles, as gigantes Coca-Cola, Ambev e Pepsi, conseguindo reverter em parte a decisão governamental<sup>154</sup>.

153 Novas regras de rotulagem: onde estamos. *Idec*. Disponível em: <https://idec.org.br/embalagem-ideal/historico>.

154 Coca-Cola ameaça deixar o Brasil se não recuperar subsídio na

Contrariando a Recomendação 33/2019, do Conselho Nacional de Saúde, que sugere o aumento da tributação sobre refrigerantes e outras bebidas açucaradas, o governo federal determinou uma alíquota de 10% do IPI para o período de outubro a dezembro de 2019 (Decreto 10.254/2020)<sup>155</sup>.

Em 2019, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de ampliar os créditos tributários também para as empresas situadas fora da Zona Franca de Manaus (Recurso Extraordinário 596.614/SP, julgado em 25 de abril de 2019)<sup>156</sup>.

No Congresso Nacional, está em discussão uma reforma tributária que pode alterar a forma de tributação da cadeia produtiva das bebidas ultraprocessadas. A ACT Promoção da Saúde lançou a campanha *Tributo Saudável*<sup>157</sup>, a fim de garantir que as mudanças nas regras do jogo tributário garantam o direito à alimentação e à nutrição adequadas para a população brasileira, eliminando os subsídios concedidos à indústria de bebidas açucaradas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. de et al. **Pandemia e território**. São Luís: UEMA Edições/PNCSA, 2020.

ARAUJO, L. V **relatório luz da sociedade civil Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável**. Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, 2021. Disponível em: [https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por\\_rl\\_2021\\_completo\\_vs\\_03\\_lowres.pdf](https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por_rl_2021_completo_vs_03_lowres.pdf).

---

Zona Franca. *Folha de S. Paulo*, 21 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/coca-cola-ameaca-deixar-brasil-se-nao-recuperar-subsidio-na-zona-franca.shtml>. Após Coca-Cola dizer que deixaria o país, Temer cede à pressão e restitui parte do benefício a refrigerantes. *Folha de S. Paulo*, 28 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/temer-cede-a-pressao-e-restitui-parte-do-beneficio-a-refrigerantes-em-2019.shtml>. 155 Presente antecipado de Natal de Bolsonaro para Coca e Ambev. *O Jôio e o Trigo*, 16 dez. 2020. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2020/12/o-presente-de-natal-antecipado-de-bolsonaro-para-coca-e-ambev/>. Bolsonaro eleva benefício fiscal para indústria de refrigerantes. *Folha de S. Paulo*, 2 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/bolsonaro-eleva-beneficio-fiscal-para-industria-de-refrigerantes.shtml>. Tributo sobre o pecado ou política tributária de saúde pública? *Valor Econômico*, 23 ago. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/fio-da-meadada/post/2020/02/tributo-sobre-o-pecado-ou-politica-tributaria-de-saude-publica.ghtml>.

156 STF amplia em 16 bilhões de reais por ano subsídio à Zona Franca de Manaus. *Folha de S. Paulo*, 25 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/stf-amplia-em-r-16-bi-por-ano-subsidio-a-zona-franca-de-manaus.shtml>. Lavando a louca suja: o imposto do pecado. *O Jôio e o Trigo*, 21 abr. 2020. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2020/04/lavando-a-louca-suja-1-imposto-do-pecado/>. Tributação e saúde: subsídios para refrigerantes e o papel do STF. *ACTBr*, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0BsjPVNKY6o>.

157 Campanha Tributo Saudável. *ACT Promoção da Saúde*. Disponível em: <https://tributosaudavel.org.br/>.

ASANO, C. L. et al. **Direitos na pandemia**: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil, n. 10. São Paulo: Conectas, Cepedisa, 2021.

BARONI, A. et al. (org.). **Tem veneno nesse pacote**. São Paulo: Idec, 2021. Disponível em: <https://idec.org.br/veneno-no-pacote>.

BAVA, S. C. Circuitos curtos de produção e consumo. In: BARTELT, D. D. (org.). **Um campeão visto de perto**: uma análise do modelo do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2012, p. 178-187. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/democracia\\_inside\\_a\\_champion\\_port\\_final.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/democracia_inside_a_champion_port_final.pdf).

CARDOSO, A. **Dando nome aos bois**: análise das medidas infralegais para o meio ambiente nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro. Brasília: Inesc, 2021.

CARDOSO, A. **Nota técnica**: meio ambiente e o PLOA 2021: Mais uma peça do desmonte da Política Ambiental Brasileira. Brasília: Inesc, 2020.

CARDOSO, P. M. Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatórias e socioambiental do patrimônio da União. In: SOUZA JUNIOR, J. G. et al. **Direito achado na rua**: introdução crítica ao Direito Urbanístico. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2019.

CASTRO, T. P. **O Dhana e a Covid-19** – o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no contexto da pandemia. Brasília: FIAN Brasil, 2021. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Informe.pdf>.

CONAB. **Boletim da Sociobiodiversidade**, v. 5, número 2, junho de 2021. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/analises-do-mercado-agropecuario-e-extrativista/boletim-da-sociobiodiversidade>.

DE SCHUTTER, O. **Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier de Schutter**: the role of development cooperation and food aid in realizing the right to adequate food: moving from charity to obligation. Genebra: ONU, 2009. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/648605>.

ELOY AMADO, L. H.; SANTOS, S. C.; FRANÇA, M. S. **Nota Técnica sobre o PL 490/2007**. Brasília: Apib, 2021. Disponível em: <https://apiboficial.org/files/2021/06/NOTA-DA-APIB-PL-490.pdf>.

FRIEDRICH, K. (org.). **Dossiê contra o Pacote do Veneno e em defesa da Vida!** Porto Alegre: Rede Unida, 2021. Disponível em: <https://editora.redeunida.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Livro-Dossie---Contra-o-Pacote-do-Veneno-e-em-Defesa-da-Vida.pdf>.

FRIEDRICH, K. et al. **Agronegócio e pandemia no Brasil**: uma sindemia está agravando a pandemia de COVID-19? Rio de Janeiro: Abrasco/Ipen, 2021. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2021/05/Agronegocio--ABRASCO-IPEN.pdf>.

GALINDO, E.; TEIXEIRA, M. A.; ARAUJO, M. de; MOTTA, R.; PESSOA, M., MENDES, L.; RENNÓ, L. **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação**

- da **segurança alimentar no Brasil**. Berlim: Food for Justice, 2021. Disponível em: [https://www.lai.fu-berlin.de/pt/forschung/food-for-justice/publications1/Publikationsliste\\_Working-Paper-Series/Working-Paper-4/index.html](https://www.lai.fu-berlin.de/pt/forschung/food-for-justice/publications1/Publikationsliste_Working-Paper-Series/Working-Paper-4/index.html).
- GLOBAL HEALTH ADVOCACY INCUBATOR. **O enfrentamento de duas pandemias: como as grandes corporações de produtos alimentícios sabotaram a saúde pública na era da Covid-19, 2020**. Disponível em: <https://advocacyincubator.org/wp-content/uploads/2021/02/GHAI-Covid-and-Food-Policy-Report-Portuguese.pdf>.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.
- IBGE. **Síntese de indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.
- JAIME, P.; CAMPELLO, T.; MONTEIRO, C. *et al.* **Diálogos sobre ultraprocessados: soluções para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis**. Nupens-USP/ Cátedra Josué de Castro, 2021. Disponível em: [https://www.fsp.usp.br/nupens/wp-content/uploads/2021/06/Documento-Diálogo-Ultraprocessados\\_PT.pdf](https://www.fsp.usp.br/nupens/wp-content/uploads/2021/06/Documento-Diálogo-Ultraprocessados_PT.pdf).
- MAPA. **Resumo de registro de agrotóxicos, componentes e afins**. Brasília: 2021. Disponível em: <https://www.bbmnet.com.br/upload/files/ANEXO%20III%20-%20Registros%20de%20Agrotóxicos.pdf>.
- MAPA; MEC. **Orientações para a execução do Pnae durante a situação de emergência decorrente pandemia do coronavírus (Covid-19)**. Brasília: Mapa, 2020.
- MS. **Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável**. Brasília: MS, 2008. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira.pdf).
- OMS. **Fiscal policies for diet and prevention of non-communicable diseases: technical meeting report**. Genebra: OMS, 2016. Disponível em: [https://www.who.int/docs/default-source/obesity/fiscal-policies-for-diet-and-the-prevention-of-noncommunicable-diseases-0.pdf?sfvrsn=84ee20c\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/obesity/fiscal-policies-for-diet-and-the-prevention-of-noncommunicable-diseases-0.pdf?sfvrsn=84ee20c_2).
- PELLANDA, A. (org.). **Alimentação escolar. Informe-se e saiba como agir, cobrar, e trabalhar pela proteção de todos de maneira colaborativa. Guia Covid-19**, v. 5, 2020. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/guia-covid-19-volume-5-alimentacao-escolar/>.
- PEREIRA, A. S. *et al.* **Desafios da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar durante a pandemia pela COVID-19. Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 8, p. 63268-63282, ago. 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/15842/13001>.
- PFEIFER, M.; SEUFERT, P. *et al.* **Disruption or déjà vu? Digitalization, land and human rights: case studies from Brazil, Indonesia, Georgia, India and Rwanda**. Heidelberg: FIAN Internacional, 2021. Disponível em: [https://www.fian.org/files/files/FIAN\\_Research\\_Paper\\_Digitalization\\_and\\_Land\\_Governance\\_final.pdf](https://www.fian.org/files/files/FIAN_Research_Paper_Digitalization_and_Land_Governance_final.pdf).
- POTTIER, A. T. S. *et al.* **Programa de análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos**. Brasília: Anvisa, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/agrotoxicos/programa-de-analise-de-residuos-em-alimentos/arquivos/3770json-file-1>.
- RECEITA FEDERAL. **Análise da tributação do setor de refrigerantes e bebidas açucaradas**. Brasília: MF, 2019. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/sobre/acoes-e-programas/simplificacao-tributaria/operacao-deflagrada/arquivos-e-imagens/nota.pdf>.
- REDE PENSSAN. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil (Vigisan)**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 24 ago. 2021.
- RIVAS, D.; UEMA, E. **Carta ao Papa Francisco e Dossiê Governo Bolsonaro, 2020**. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/dossie-sobre-desmonte-ambiental-brasileiro-chega-ao-papa-francisco/> consulta em 10.08.2021.
- SANTARELLI, M.; BURITY, V. *et al.* **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil**. Brasília: FIAN Brasil, 2017.
- SANTARELLI, M.; DAVID, G.; BURITY, V.; ROCHA, N. C. **Informe Dhana: autoritarismo, negação de direitos e fome**. Brasília: FIAN Brasil, 2019. Disponível em: [https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Informe-Dhana-2019\\_v-final.pdf](https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Informe-Dhana-2019_v-final.pdf).
- SANTARELLI, M.; FREITAS, G. C. **Relatório violações ao direito à alimentação escolar na pandemia de Covid-19: casos do estado do Rio de Janeiro e do município de Remanso (Bahia)**. São Paulo: Dhesca Brasil, 2020. Disponível em: [https://www.plataformadh.org.br/wpcontent/uploads/2021/04/Relatoria\\_Direitoa-Alimentacao\\_VF.pdf](https://www.plataformadh.org.br/wpcontent/uploads/2021/04/Relatoria_Direitoa-Alimentacao_VF.pdf).
- SWINBURN, B. A. *et al.* **The global syndemic of obesity, undernutrition and climate change: the Lancet Commission report. The Lancet Commissions**, v. 393, n. 10173, p. 791-846, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)32822-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)32822-8/fulltext).
- UNICEF; IBOPE, 2020. **Impactos primários e secundários da Covid-19 em crianças e adolescentes**. Relatório de análise: 1ª onda, 23 out. 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/11331/file/relatorio-analise-impactos-primarios-e-secundarios-da-covid-19-em-criancas-e-adolescentes.pdf>.
- UNICEF; IBOPE, 2021. **Impactos primários e secundários da Covid-19 em crianças e adolescentes**. Relatório de análise: 2ª onda, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/11996/file/apre>

sentacao\_segunda-rodada\_pesquisa\_impactos-primarios-secundarios-covid-19-criancas-adolescentes.pdf.  
VALADARES, A. A. *et al.* **Nota técnica nº 69 (Disoc):** agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do Covid-19 – uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9996>.

## **ENTREVISTAS REALIZADAS**

Alexandre Pires  
Ana Paula Bortoletto Martins  
Antônio Teixeira  
Elisabetta Recine  
Leonardo Melgarejo  
Luiza Trabuco  
Patrícia de Menezes Cardoso  
Renato Maluf

# 5

**EXIGIBILIDADE DO DHANA  
INTENSIFICA-SE NO CONTEXTO  
DA PANDEMIA: CRESCENTE  
VIOLÊNCIA E CRIMINALIZAÇÃO  
DOS DEFENSORES DE DIREITOS**





---

**E**xigibilidade de direitos é a possibilidade de exigir direitos, em caso de lesão ou ameaça de lesão, e obter, em tempo hábil, uma resposta efetiva para a superação de uma situação de violação de direito. Há ações diretas de exigibilidade, como, por exemplo, a realização de uma marcha. Essas ações não podem ser criminalizadas, porque são essenciais para os estados democráticos. Mas há também as ações de exigibilidade realizadas por vias institucionais, as quais podem ser administrativas, políticas, quase-judiciais e judiciais.

A exigibilidade administrativa é a possibilidade de exigir a promoção do Dhana junto aos organismos públicos diretamente responsáveis por sua garantia (postos de saúde, escolas, postos da Previdência Social, escritórios do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra –, postos de Ministérios, etc.).

A exigibilidade política é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de programas e políticas públicas (Poder Executivo), aos organismos de gestão compartilhada responsáveis pela proposição e fiscalização de políticas e programas públicos (conselhos de políticas públicas), ou aos representantes do Poder Legislativo. A exigibilidade política é, portanto, a capacidade de exigir que os agentes políticos façam as escolhas mais eficazes e diligentes, contemplando a participação social e outros princípios, para a garantia dos direitos humanos.

A exigibilidade quase-judicial é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que não são parte do Poder Judiciário (em concepção restrita), mas que podem, em última instância, acionar a Justiça para a ga-

rantia de direitos. É o caso, por exemplo, do Ministério Público Federal e dos ministérios públicos estaduais.

A exigibilidade judicial é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto ao Poder Judiciário. Esta cobrança pode ser realizada mediante diferentes instrumentos formais. A construção do sistema internacional de direitos humanos – com a identificação de um conjunto de direitos interligados e indivisíveis – é resultado da luta de indivíduos, grupos, comunidades e povos contra abusos de poder e contra todas as formas de opressão, discriminação e violência. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) deixa claro, em seu preâmbulo, “que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” e que é “essencial a proteção dos direitos do ser humano através de um regime de direito, para que o ser humano não seja compelido em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão”. A exigibilidade é parte dessa mesma energia social de luta pela dignidade. Um direito que não pode ser cobrado não passa de uma aspiração. A exigibilidade do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**, assim como de todos os outros direitos que compõem a Declaração Universal dos Direitos Humanos, é a força social que tem o potencial de mover as engrenagens enferrujadas do sistema de direitos humanos, ou mesmo de criá-las onde elas não existam.

Desde o início da pandemia no Brasil, o presidente apresentou a garantia da vida, por meio do isolamento social, como algo incompatível com a garantia do direito à alimentação. Diante do falso dilema fome *versus* exposição

ao contágio, a sociedade civil trouxe outras narrativas, afirmando que a pandemia chegava em um cenário de terra arrasada e que estava em marcha no país, a toda velocidade, uma onda crescente de violações de direitos. A pandemia só acentuava a desigualdade e a fome, para além de outras formas de desrespeito e não realização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana) da população brasileira. É nesse contexto que fazemos uma breve análise das iniciativas realizadas no campo da exigibilidade do Dhana no Brasil, registrando com maior ênfase ações administrativas, políticas e judiciais para a exigibilidade do acesso à alimentação adequada e contra a fome<sup>158</sup>.

## LIMITES DAS INSTITUIÇÕES E GARANTIA DE DIREITOS NO BRASIL

Antes de relatarmos algumas ações de exigibilidade importantes que se deram nos últimos dois anos, cabe fazer algumas breves considerações sobre instituições que têm o papel de garantia de direitos. Aqui nos limitaremos a apresentar ações e omissões que podem limitar a atuação dessas instituições, sem qualquer intenção de nos aprofundarmos em uma análise sobre a democratização do acesso à justiça no Brasil<sup>159</sup>.

Os ministérios públicos (MPs) têm sua missão definida pela Constituição, artigo 127, *caput*, da seguinte maneira: “o Ministério Público é instituição permanente, essencial de função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). O órgão tem um papel relevante na fiscalização da atuação de agentes políticos.

No governo Bolsonaro, esse órgão sofreu limitações em sua autonomia. O atual presidente da República desrespeitou a lista tríplice resultante de eleição interna ao órgão. Essa lista sugere três nomes para que o presidente da República possa escolher, entre eles, o próximo procurador-geral da República, que é o chefe do Ministério Público. A Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) posicionou-se publicamente contra esse ato do presidente e afirmou que:

158 No período coberto por este relatório, considerando o contexto de “terapia de choque” e aceleração e intensificação de violações de direitos, houve inúmeras ações de exigibilidade que, relativas ao Dhana, não se resumem ao acesso à alimentação, como informado no capítulo 1 deste informe. Houve ações contra a liberação de agrotóxicos e transgênicos, ações de luta por terra e território, por água, por saúde, por trabalho, por acesso a políticas públicas de seguridade social, por moradia, contra o racismo e contra a violência, entre outros direitos que têm estreita relação com o Dhana. Por essa razão, optamos por, neste informe, destacar as ações de acesso à alimentação adequada e contra a fome.

159 A Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh) vem protagonizando o debate sobre a urgência e a relevância da democratização da Justiça. Para uma visão mais aprofundada sobre esse tema, vale a pena conhecer esse trabalho. *JusDh*. Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/>.

A recusa na adoção de uma prática consolidada pelos chefes do Poder Executivo entre 2003 e 2017 representa a quebra de um procedimento que está perfeitamente alinhado à Constituição e ao desejo da sociedade brasileira por um Ministério Público combativo e comprometido com a ordem jurídica e com a democracia<sup>160</sup>.

Atualmente, o procurador-geral da República é Augusto Aras, de “perfil conservador”, que, desde o primeiro mandato, é reconhecido como alguém que tem afinidade com o presidente<sup>161</sup>. Um exemplo de como o desrespeito à lista tríplice impacta a independência do MPF pode ser encontrado nesse momento, em relação aos encaminhamentos do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid. Caberá ao atual procurador-geral da República avaliar esse relatório e proceder com as devidas ações de responsabilização do presidente e de outras autoridades públicas<sup>162</sup>.

A Constituição Federal, em seu artigo 134, dispõe que “a Defensoria Pública é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial” (BRASIL, 1988). Essa instituição é vocacionada para o público em situação de vulnerabilidade (não apenas econômica), de modo que, dado o contexto de retrocesso nos indicadores sociais e de agravamento nesse momento de potência, sua atuação é de suma importância. A Defensoria Pública da União, entretanto, tem sido alvo de desmonte<sup>163</sup>, e as defensorias estaduais precisam ser fortalecidas para cumprir devidamente seu papel. Apesar da Emenda Constitucional (EC) 80/201, que determina que, “no prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais”, o número de defensores e defensoras públicas atende apenas a 42% das unidades jurisdicionais do território nacional. A atual proposta de reforma administrativa, se aprovada, agravará esse quadro<sup>164</sup>.

Além disso, o procurador-geral da República ajuizou 22 ações diretas de inconstitucionalidade contra dispositivos

160 Nota pública sobre a indicação do Procurador-Geral da República para o biênio 2021-23. ANPR, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/25522-nota-publica-sobre-a-indicacao-do-procurador-geral-da-republica-para-o-bienio-2021-23>.

161 Bolsonaro ignora lista tríplice e diz a Augusto Aras que o indicará a PGR. *Folha de S. Paulo*, 5 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/bolsonaro-ignora-lista-triplice-e-diz-a-augusto-aras-que-o-indicara-a-pgr.shtml>.

162 Na data em que este relatório foi finalizado, a CPI ainda não havia encerrado seu trabalho.

163 Entidades de todo o Brasil se unem contra o desmonte da Defensoria Pública da União. *Justificando*, 18 jul. 2019. Disponível em: <http://www.justificando.com/2019/07/18/entidades-de-todo-o-brasil-se-unem-contra-o-desmonte-da-defensoria-publica-da-uniao/>.

164 EC 80 completa sete anos em meio a reformas que prejudicam crescimento da Defensoria Pública. *Anadep*, 4 jun. 2021. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=48632>.

de leis estaduais que organizam a Defensoria Pública<sup>165</sup> e garantem alguns poderes à defensoria, como o poder de requisitar, de autoridades e agentes públicos, certidões, exames, perícias, diligências, documentos e informações, entre outros elementos que possam auxiliar nas investigações em curso. Para as defensoras e defensores públicos federais, o poder de requisição é fundamental para a atuação coletiva e extrajudicial da instituição, e sua retirada pode afetar o direito de acesso à Justiça para milhões de pessoas vulneráveis<sup>166</sup>.

Por sua vez, o Judiciário, que tem o papel de dar efetividade aos direitos, também tem sido apontado como violador, em algumas situações. No que diz respeito a questões estruturantes, como o acesso à terra, por exemplo, embora haja recentes decisões muito significativas nesse campo, como o reconhecimento, pelo Tribunal de Justiça da Bahia, de fraudes na aquisição de terras em Matopiba (AATR; GRAIN; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2020), e embora haja um crescimento exponencial<sup>167</sup> do número de decisões a respeito de temas ligados ao acesso à terra e ao território, a implementação de políticas fundiárias costuma ser paralisada por ações judiciais “movidas por agentes públicos e privados contrários à sua efetivação – disparando ações anulatórias de processos de desapropriação para reforma agrária, titulação quilombola, homologação de território indígena ou reconhecimento de bens comunais” (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2021).

A propósito, o ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), entendeu que não cabe ao STF substituir o Poder Executivo na implementação de políticas públicas e julgou incabível a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 769 ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag), pela Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Contraf-Brasil) e por partidos de oposição, contra atos

---

165 PGR questiona leis estaduais sobre atuação das Defensorias Públicas. *Consultor Jurídico*, 5 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-05/pgr-questiona-leis-estaduais-atuacao-de-defensorias-publicas>.

166 ADI sobre poder de requisição da Defensoria Pública é retirada de pauta. *Anadep*, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=49559>.

167 “De saída, duas tendências saltam aos nesta breve incursão quantitativa nos números do STF sobre o tema: de um lado, a escalada exponencial de decisões sobre o assunto na década de 2000, aumentando em quatro vezes o número de acórdãos sobre o tema e em 34 vezes o número de decisões monocráticas. De outro lado, a consolidação e intensificação desta tendência de expansão judicial no terceiro período (década de 2010), sobretudo na verificação de um aumento de três vezes no número de decisões monocráticas sobre o tema em relação à década anterior. A julgar por esta modalidade, a Suprema Corte saltou de 16 para 1.738 decisões entre as décadas de 1990 e 2010, o que indica um aumento de 108 vezes da sua presença e interferência na execução da política de reforma agrária nos marcos dos 30 anos da Constituição de 1988” (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2021).

do governo federal que teriam resultado na paralisação da reforma agrária<sup>168</sup>.

Por fim, organizações da sociedade civil de todo o mundo vêm denunciando a captura corporativa de espaços de governança multilaterais e demonstrando que os sistemas internacionais de direitos humanos vêm sofrendo um deliberado processo de enfraquecimento, o que também ameaça a exigibilidade desses direitos.

Apesar desses limites, a sociedade civil vem lutando por direitos, tanto pela via institucional, quanto por ações diretas.

## EXIGIBILIDADE ADMINISTRATIVA

A exigibilidade administrativa é a maneira mais simples de fazer uma denúncia de violação do Dhana. Ela é geralmente levada a cabo pelo titular de direito em pessoa, quando encaminhada individualmente, ou por associações e movimentos, entre outros demandantes.

No campo do Dhana, o ano de 2020 foi rico em iniciativas de exigibilidade administrativa, principalmente no que se refere ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Isso deveu-se, em parte, à resposta popular contra as mudanças introduzidas na logística de distribuição do Pnae, em razão do *lockdown* das escolas durante a pandemia de Covid-19, que levou a uma redução drástica do número de estudantes recebendo alimentação. É importante destacar que essas ações administrativas acabaram por gerar ações judiciais, como veremos a seguir.

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão solicitou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) informações sobre a fiscalização do Pnae quanto ao cumprimento da previsão legal de compra de 30% de alimentos da agricultura familiar. A Defensoria Pública recomendou que a autarquia federal responsável pela execução do Programa mantivesse os repasses *per capita* a estados e municípios, para a compra de cestas básicas. Na mesma recomendação, a Defensoria orientou que gestores estaduais e municipais destinassem os produtos em estoque adquiridos com verba do Pnae para as famílias dos estudantes regularmente matriculados em sua rede de ensino.

Também nos estados, recomendações e orientações de defensorias públicas e do Ministério Público Federal foram realizadas, visando garantir a compra de alimentos frescos da agricultura familiar e, em alguns casos, recomendando o cumprimento do princípio da universalidade do Programa. Nesses casos, as recomendações não foram atendidas.

## EXIGIBILIDADE POLÍTICA

A exigibilidade política é uma forma popular e acessível de exigibilidade, bastante usada por coletivos, movimen-

---

168 Contra a decisão do ministro, houve recurso e a ação segue no STF.

tos sociais e organizações da sociedade civil para reivindicar direitos ao poder público.

São importantes instrumentos disponíveis aos titulares de direito os conselhos de políticas públicas (como os conselhos de segurança alimentar e nutricional – Conseas – estaduais e municipais, no caso da soberania e segurança alimentar e nutricional), o Poder Legislativo, as comissões parlamentares de Direitos Humanos e outros temas relacionados à alimentação, nos diferentes níveis da gestão estatal (câmaras municipais, assembleias legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal), e as campanhas e ações de incidência das organizações da sociedade civil e movimentos sociais.

Nesse campo, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 2019, revelou-se uma perda ainda mais dura em meio à pandemia e ao aumento da fome e da insegurança alimentar, visto que esse seria o principal espaço de exigência do Dhana em âmbito federal.

Ainda em 2019, como reação ao processo de acelerado desmonte do Estado e das políticas de segurança alimentar e nutricional, um galope que veio de braços dados com o aumento da pobreza e da fome, um grupo de organizações sociais, entre elas o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e os fóruns estaduais, movimentos, coletivos, pessoas que pesquisam e militam em defesa desse tema, organizaram-se para preparar a Conferência Nacional Popular, por Direitos, Democracia, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CPSSAN). Desde o início, a Conferência define-se mais como um processo político, do que como um evento delimitado. Esse entendimento consolida-se com a pandemia e o decorrente impedimento de realização do encontro físico. A ampla Comissão Organizadora é um coletivo que prepara a realização de uma conferência popular frente à deliberada ação do Estado para minar processos de participação social e, além disso, um núcleo de resistência, denúncia e elaboração de propostas para o enfrentamento da fome e pelo direito à alimentação adequada para todos e todas.

A CPSSAN tem se posicionado sobre questões fundamentais para o Dhana, durante esse tempo de espaço vetado à participação social nas políticas públicas. Assim que a pandemia se instalou no Brasil, a Conferência elaborou o documento *Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar!*<sup>169</sup>, com análises certeiras e propostas concretas para conter o avanço da crise de fome, já prevista naquele momento. Em 2021, a CPSSAN lançou o

169 Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar! CPSSAN. Disponível em: <https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/03/2020-recomendacoes-sobre-direito-alimentacao-no-contexto-da-covidPDF2603.pdf>

manifesto *Enfrentar a fome com a força das nossas lutas*<sup>170</sup>, denunciando a falta de compromisso do governo brasileiro com a garantia do direito à alimentação e com as lutas de resistência e solidariedade. No mesmo ano, a Conferência organizou o Tribunal Popular da Fome, onde foram apontados os crimes cometidos pelo governo federal, que foi julgado responsável pelo aumento da insegurança alimentar grave e por outras violações ao Dhana no país. A sentença segue sendo amplamente divulgada.

Para além dos documentos, a Conferência tem promovido o diálogo com movimentos de diversos campos relacionados à SAN nacionalmente e nos estados e participado de ações conjuntas de exigibilidade em defesa do Dhana e contra ações violadoras do direito recorrentes, tanto no âmbito do governo federal, quanto do parlamento brasileiro.

Os conselhos estaduais (e municipais) de segurança alimentar e nutricional – que continuaram a existir mesmo após a extinção do Consea nacional – têm cumprido o importante papel de pressionar os governos pela consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Nacionalmente, a Comissão de Presidentes de Conseas Estaduais (CPCE) também participa da coordenação da Conferência Popular, dando maior capilaridade às demandas pelo Dhana. Essa Comissão tentou um diálogo com o governo federal, quando da extinção do Conselho Nacional, mas foi mal recebida e ignorada em sua demanda.

Neste contexto, papel relevante vem sendo cumprido pela Comissão Permanente do Direito Humano à Alimentação Adequada, no Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), um dos raros espaços de participação oficial mantidos nesse governo. Por provocação dessa Comissão, o CNDH emitiu um conjunto de resoluções, recomendações e notas públicas sobre diferentes temas relativos a violações ao Dhana ao longo dos anos de 2019, 2020 e 2021, como pode ser visto na **tabela 2**. Entre os temas abordados, podemos citar a proposta de recomposição do Consea nacional, a exigência de providências para regular a liberação e o monitoramento de agrotóxicos, a garantia de acesso à cesta básica para povos e comunidades tradicionais, a recomendação de reforçar as estratégias de implementação do *Guia alimentar para a população brasileira*, a demanda por providências para garantir que as pessoas privadas de liberdade tenham o Dhana realizado. Mais recentemente, o CNDH recomendou a adoção de medidas para garantir alimentação para a totalidade de estudantes da rede pública durante a pandemia de Covid-19, pela retirada de tramitação de projetos de lei que ferem o conteúdo e a coerência do Pnae e pela ampliação e fortalecimento do Programa. Recomendou ainda a recomposição do orçamento designado à garantia da segurança alimentar e nutricional (SAN) e a aprovação do PL 823/2021, que institui medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil.

170 Enfrentar a fome com a força de nossas lutas. CPSSAN. Disponível em: <https://conferenciassan.org.br/enfrentar-a-fome-com-a-forca-de-nossas-lutas-2/>.

**TABELA 2: DOCUMENTOS PRODUZIDOS PELA COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DO CNDH (2019-2021)**

|  |   |
|--|---|
| 2019   | Recomendação 01/2019, recomenda a recomposição do Consea para garantia de participação social e efetivo funcionamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional   |
|  | Rewcomendação 14/2019, recomenda a derrubada do veto ao art. 24, inciso XVI, da Lei 13.844/2019, que trata da recomposição do Consea na estrutura básica do Ministério da Cidadania   |
|  | Recomendação 15/2019, recomenda a adoção de medidas relacionadas à liberação e ao monitoramento do uso de agrotóxicos   |
| 2020   | Recomendação 06/2020, dispõe sobre o acesso a cestas básicas aos povos e comunidades tradicionais   |
|  | Recomendação 07/2020, recomenda a adoção de medidas para manutenção do direito humano à alimentação adequada dos alunos da rede pública municipal de ensino durante a emergência sanitária do Coronavírus   |
|  | Recomendação 13/2020, opina que sejam rejeitados os vetos presidenciais à Lei 14.048/2020   |
|  | Recomendação 14/2020, recomenda que sejam reforçadas as estratégias de implementação do <i>Guia Alimentar para a População Brasileira</i>   |
|  | Resolução 16/2020, recomenda um conjunto de medidas visando garantir o atendimento do direito humano à alimentação adequada e combate à fome em relação à situação atual da crise sanitária e social da Covid-19  |
|  | Resolução 27/2020, dispõe sobre a garantia do direito humano à alimentação adequada das pessoas privadas de liberdade, em especial daquelas em regime fechado no sistema prisional e dos internos do sistema socioeducativo em todo o território nacional |
|  | Nota pública por ocasião do Dia Mundial da Alimentação  |
|  | Nota pública em homenagem a Edécio Vigna  |
| Nota pública sobre segurança alimentar dos povos indígenas de São Gabriel da Cachoeira |   |
| 2021   | Recomendação 07/2021, recomenda a retirada de pauta dos projetos de lei 3.292/2020 e 4.195/2012, em trâmite na Câmara dos Deputados, que propõem alterações no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) –Lei 11.947/2009.                          |
|  | Recomendação 08/2021, recomenda a reconstituição da Caisan prevista na Lei nº 11.346/2006.  |
|  | Recomendação 15/2021, recomenda a recomposição do orçamento designado à garantia da segurança alimentar e nutricional (SAN) e a aprovação do PL 823/2021, que institui medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil               |
|  | Recomendação 25/2021, recomenda o fortalecimento e ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).  |

A Plataforma Dhesca Brasil é uma articulação valorosa na exigibilidade por direitos humanos econômicos, sociais e culturais, entre eles, o Dhana. Além das relatorias nacionais que documentam e encaminham denúncias de violações e recomendações aos portadores de obrigações, ela articula organizações de direitos humanos e promove campanhas fundamentais para a garantia desses direitos. Uma campanha essencial nesse sentido é Direitos valem mais<sup>171</sup>, que defende o fim do teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional (EC) 95 e a adoção de um orçamento público que priorize e garanta direitos sociais e proteja a população em meio às crises desse momento.

Outra articulação fundamental para a exigibilidade política do Dhana, a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável tem cumprido papel significativo na manutenção e fortalecimento de pautas de garantia de condições para que as pessoas tenham uma alimentação de qualidade, além de estar na linha de frente do embate com os interesses duvidosos da indústria de alimentos.

Em 2020, quando vazou nota técnica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) que, recheada de argumentos usados pelas entidades que representam a indústria de alimentos, indicava a revisão do *Guia alimentar para a população brasileira*, a Aliança lançou um manifesto e encampou uma forte campanha em defesa do *Guia*, reconhecido internacionalmente. Não é possível afirmar a razão exata, mas o fato é que o Mapa recuou, temporariamente pelo menos, nessa decisão. Outras campanhas importantes foram desenvolvidas no período, como a que defendia a Rotulagem Nutricional Adequada, ou seja, uma rotulagem frontal de produtos alimentícios, com alertas em forma de triângulos. Se tal objetivo não foi integralmente alcançado<sup>172</sup>, o trabalho de disseminação de informações e conscientização, além do aprimoramento parcial das regras de rotulagem, foram conquistas significativas para o maior acesso a informações sobre os alimentos embalados. Campanhas em defesa da alimentação escolar na pandemia, em parceria com outras organizações, e a iniciativa, ainda em curso, contra subsídios e pela taxaço de bebidas açucaradas<sup>173</sup> também são bastante relevantes para a defesa e promoção de uma alimentação adequada.

No período anterior às eleições municipais, a articulação lançou uma campanha com documentos e discussões online para subsidiar a inclusão de políticas públicas voltadas à alimentação adequada e saudável nos municípios. Alguns núcleos locais da Aliança fizeram discussões nos territórios, adaptaram os documentos e conseguiram o comprometimento de candidatos e candidatas com essas propostas.

171 *Direitos valem mais*. Disponível em: <https://direitosvalemmais.org.br/>.

172 Conforme informado no capítulo 5, o modelo adotado pela Anvisa, apesar de melhor do que o anterior, não é o defendido pela sociedade civil organizada.

173 *Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável*. Disponível em: <https://alimentacaosaudavel.org.br/tributo-saudavel/>.

A Campanha permanente contra os agrotóxicos e pela vida também tem tido atuação indispensável na reivindicação do Dhana em sua forma mais ampla, que abrange a luta por um modelo de produção justo e saudável para quem planta e para quem consome alimentos, um modelo que não agrida a natureza, respeitando o direito à alimentação dessa geração e das futuras. No período entre 2019 e 2021, como já mencionado no capítulo 5, foram muitas as ações de flexibilização das atividades do agronegócio e, entre elas, do uso de agrotóxicos. A Campanha reúne-se periodicamente para acompanhar o andamento dessa pauta e de pautas correlatas, como a aprovação de sementes transgênicas, por exemplo, no Congresso Nacional e demais poderes, buscando articular entidades, grupos políticos e parlamentares para dar visibilidade aos temas e tentar barrar as imensas violações nesse campo, vindas do Poder Legislativo e do Executivo.

Em setembro de 2021, prevendo a movimentação do Projeto de Lei (PL) 6.299/2002, conhecido como “Pacote do veneno”, promoveu articulações e campanhas contra a votação. Em outubro, alguns pontos do PL foram inseridos no Decreto 10.833/2021, sancionado pelo presidente da República. Mais uma vez, a Campanha deu ampla divulgação ao fato e se mobiliza para tentar barrar a ação, considerada inconstitucional pelos movimentos<sup>174</sup>.

## CASOS DE EXIGIBILIDADE JUDICIAL

Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), durante a pandemia, o MP e as defensorias realizaram ações para exigir que esse programa continuasse a ser regularmente executado, garantindo a compra de produtos da agricultura familiar, apesar do isolamento social. As ações tiveram como propósito contribuir para o combate à fome e outras formas de insegurança alimentar.

A Defensoria Pública de São Paulo, em parceria com o Ministério Público, por exemplo, ingressou com ação civil pública para questionar a focalização nos cadastrados do Programa Bolsa Família (PBF) e para requerer a universalização do programa de alimentação escolar emergencial.

A Defensoria Pública do Rio de Janeiro também ingressou com ação judicial para exigir, entre outras coisas, a distribuição de gêneros alimentícios e/ou transferência de renda, correspondentes ao número de refeições normalmente realizadas na escola, para a universalidade de estudantes da educação básica das redes públicas do município e do estado. Apesar de ter liminar favorável, a decisão sofreu recursos e chegou ao STF. Por decisão monocrática, o ministro Dias Toffoli, relator dessa ação<sup>175</sup> no STF, negou

174 Bolsonaro implementa pedaços do Pacote do Veneno por decreto. *Campanha permanente contra os agrotóxicos e pela vida*, 8 out. 2021. Disponível em: <https://contraosagrototoxicos.org/nota-bolsonaro-implementa-pedacos-do-pacote-do-veneno-por-decreto/>.

175 Medida Cautelar na Suspensão de Liminar 1.360.

o pedido da Defensoria, o que gerou reações da sociedade civil e de órgãos internacionais de defesa de direitos.

Foi publicada a nota *A violação ao Direito humano à alimentação adequada vestiu a toga*<sup>176</sup>, do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ). Já a relatora nacional para o direito humano à alimentação da Plataforma Dhesca, Mariana Santarelli, comentou:

Infelizmente, com a decisão da mais alta Corte do país, a execução forçada do julgado restou interrompida, o que pode gerar risco à segurança alimentar e nutricional de muitas crianças não só do Estado do Rio de Janeiro, mas de todo o país, uma vez que a decisão do STF tende a ter efeito cascata sobre os processos similares (SANTARELLI, 2020, p.16).

O relator especial da ONU sobre o direito humano à alimentação, Michael Fakhri, em suas considerações finais durante audiência pública conduzida pela missão de investigação da Plataforma Dhesca<sup>177</sup>, afirmou que o Brasil, que havia sido reconhecido por ter um modelo de alimentação escolar baseado nos direitos humanos, estava deixando de considerar o alimento como um direito e voltando a tratá-lo como caridade, e complementou: “O problema com esse modelo de caridade é que isso acaba com a dignidade das pessoas”.

Apesar desse tipo de decisão, duas arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) foram protocoladas no STF, as ADPFs 831 e 885. Estas ações demandam a implementação de políticas públicas para garantir a dignidade humana, a promoção da justiça, o combate às desigualdades e a promoção dos direitos fundamentais, incluindo o combate à fome.

Em março de 2021, foi protocolada no STF, por entidades de direitos humanos (Plataforma Dhesca, campanha Direitos valem mais, FBSSAN e FIAN Brasil, entre elas), uma petição para a suspensão imediata da Emenda Constitucional 95, conhecida como Teto dos Gastos. Essa Emenda fundamenta o corte em diversas políticas públicas, incluindo a política de segurança alimentar e nutricional, o que tem sido apontado como um elemento central para efeitos da fome e da desigualdade.

Todas essas iniciativas junto ao STF aguardam julgamento. De qualquer forma, o processo das organizações envolvidas nessas ações de exigibilidade judicial acaba por gerar pressão política sobre o governo e visibilidade para o tema. Além disso, apesar dos limites da exigibilidade judicial, em um contexto em que o Poder Executivo federal vem sendo responsável por graves violações, a sociedade civil tem entendido que recorrer de forma estratégica e criteriosa ao Legislativo pode ser um anteparo a essas violações.

176 A violação ao direito humano à alimentação adequada vestiu a toga. ÓAÊ, set. 2021. Disponível em: [https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/Nota\\_DireitoaAlimentacaoEscolarRJ.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/Nota_DireitoaAlimentacaoEscolarRJ.pdf).

177 Alimentação é direito! Audiência popular com relator da ONU, Michael Fakhri. *Plataforma Dhesca*, 4 mai. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=T0tIV3YlhA>.

Um resultado concreto obtido pela via judicial no tema da alimentação adequada foi a decisão referente à ação direta de inconstitucionalidade 5.631, julgada em 25 de março de 2021, para ampliar a regulação da publicidade de produtos ultraprocessados. A decisão reconheceu a constitucionalidade da Lei Estadual 13.582/2016, que proibiu a publicidade nas escolas da Bahia. O acórdão pode ser considerado uma das grandes conquistas do período.

## O RECURSO AOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE EXIGIBILIDADE

O CNDH, assim como outras entidades de direitos humanos do Brasil, tem recorrido aos sistemas internacionais de direitos humanos. Esses instrumentos podem fazer a diferença nos desdobramentos das denúncias de violações, aumentando a visibilidade do problema e intensificando a pressão política sobre o governo. O recurso às instâncias internacionais é especialmente imperioso na conjuntura política atual do Brasil, em que a derrogação dos direitos humanos é a tônica.

O CNDH apresentou, em abril de 2021, um relatório-denúncia à Comissão Internacional de Direitos Humanos (Cidh) e ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, versando sobre as violações do Estado brasileiro no contexto da pandemia (CNDH, 2021).

Cabe ressaltar que um conjunto expressivo de denúncias sobre temas relativos ao Dhana, tais como a fome, os agrotóxicos, o direito à terra e ao território e, de forma geral, o agravamento de violações de direitos em razão da gestão desastrosa do presidente da República durante a pandemia, tem sido feito pela sociedade civil brasileira ante os sistemas internacionais de proteção de direitos humanos.

## USO DA VIOLÊNCIA PARA CONTENÇÃO DAS LUTAS SOCIAIS

Além da exigibilidade institucional, há a luta direta de movimentos, comunidades, povos e outras organizações por direitos. Apesar de sua potência transformadora, muitas vezes essa luta é contida de forma absolutamente violenta.

A Comissão Pastoral da Terra (2021), em seu último relatório sobre conflitos fundiários e violência no campo, afirma que 914.144 pessoas foram afetadas diretamente por conflitos no campo, sendo 2020 o ano com o maior número de conflitos no campo desde que a CPT começou a coletar essa informação<sup>178</sup>.

A situação enfrentada pelos povos indígenas vem se agravando nos últimos anos, devido à postura agressiva

178 Conflitos no campo atingem 914 mil pessoas, afirma a CPT. *O Dia/Agência Brasil*, 1º jun. 2021. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/brasil/2021/06/6158596-conflitos-no-campo-atingem-914-mil-pessoas-afirma-a-cpt.html>. Acesso em: 14 ago. 2021.

do governo, liderada pelo próprio presidente da República. Os dados disponíveis sobre conflito e violência contra os povos indígenas são de 2019, mas informações obtidas junto à equipe responsável pelo relatório da CPT indicam que a situação se agravou em 2020, com um aumento significativo de mortes de crianças por enfermidades do aparelho respiratório, especialmente em áreas submetidas a queimadas frequentes.

O relatório *Defender o amanhã: a crise climática e as ameaças contra os defensores do meio ambiente e da terra*<sup>179</sup> afirma que o Brasil é um dos campeões no assassinato de pessoas que defendem o meio ambiente e os direitos humanos.

## CONSIDERAÇÃO FINAL

As ações de exigibilidade que, nesse momento, enfrentam limites concretos para provocar uma efetiva mudança na sociedade, são ferramentas para dar visibilidade e conter, em alguma medida, os crimes de lesa humanidade cometidos em nosso país contra uma parcela significativa da população. Nesse sentido, a existência de instituições democráticas, independentes e verdadeiramente comprometidas com os direitos humanos e o fortalecimento e não-criminalização das lutas diretas são fundamentais para a superação da desigualdade, da fome e de outras violações de direitos no país.

## REFERÊNCIAS

- AATR; GRAIN; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. **INCRA e Poder Judiciário reconhecem fraudes na aquisição de terras no Brasil por fundos de pensão de TIAA-CREF/COSAN e Universidade de Harvard**. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2020. Disponível em: [https://www.social.org.br/files/pdf/Land\\_grabbing\\_in\\_Brazil\\_PT.pdf](https://www.social.org.br/files/pdf/Land_grabbing_in_Brazil_PT.pdf). Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm).
- CNDH. **Violações de direitos humanos no contexto da pandemia pela Covid-19 no Brasil**. Brasília: CNDH, 2021.
- CPT. **Conflitos no campo Brasil – 2020**. Goiânia: CPT, 2021. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downloads?task=download.send&id=14242&catid=41&m=0>.

- ESCRIVÃO FILHO, A.; SOUSA JÚNIOR, J. G.; VIEIRA, R. O Direito humano à Alimentação e à nutrição em tempos de expansão judicial. In: BURITY, V. T. A. *et al.* (org.). **O Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas – enunciados jurídicos**. Brasília: FIAN Brasil/O Direito Achado na Rua, 2020, p. 71-86. Disponível em: [https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Enunciados\\_Eletronico\\_.pdf](https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Enunciados_Eletronico_.pdf).
- ONU. **Universal Declaration of Human Rights**. Genebra: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- ONU. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. United Nations, Treaty Series, v. 993, p. 3, 1966. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- ONU. **Comentário Geral nº 12**. Genebra: Cdesc, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- SANTARELLI, M. **Violações ao direito à alimentação escolar na pandemia de Covid-19: casos do Estado do Rio de Janeiro e do município de Remanso (Bahia)**. São Paulo: Plataforma Dhesca, 2020. Disponível em: [https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatoria\\_DireitoaAlimentacao\\_VF.pdf](https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatoria_DireitoaAlimentacao_VF.pdf).

<sup>179</sup> Brasil é o 3º em mortes de ativistas ambientais e dos direitos humanos, diz ONG. *CNN Brasil*, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-e-o-3-em-mortes-de-ativistas-ambientais-e-dos-direitos-humanos-diz-ong/>.

An aerial photograph of a densely packed urban neighborhood, likely a favela, with a warm orange-red color cast. A large, bright yellow number '6' is overlaid on the left side of the image. The buildings are multi-story and closely packed together, with various architectural details visible.

# 6

## ANÁLISE DE VIOLAÇÕES AO DHANA



---

**A**s informações constantes nos capítulos anteriores revelam um quadro de negação de condições mínimas de existência digna a uma larga parcela da população. Vivenciamos um forte desrespeito pelos compromissos políticos, jurídicos e democráticos do Estado brasileiro, que faz o Brasil retroceder décadas em termos de indicadores sociais, com destaque para o aumento do número de pessoas que hoje têm fome ou, pelo menos, medo de passar fome – o que é bastante violento. As violações ao **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**, nesse contexto, são contundentes, e nem mesmo a primeira dimensão desse direito é respeitada no Brasil.

Neste capítulo, utilizamos os conceitos das obrigações relativas ao Dhana e que cabem ao Estado brasileiro em razão dos tratados ratificados por ele, bem como do seu ordenamento jurídico, como parâmetro para analisar as informações apresentadas nos capítulos anteriores e justificar por que essas informações, na verdade, descrevem violações ao Dhana e ao conjunto normativo que dispõe sobre esse direito. A **FIAN Brasil** vem utilizando essa metodologia de análise desde 2017.

## **CONCEITOS E PRINCÍPIOS USADOS COMO PARÂMETRO PARA ANÁLISE DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS**

O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (Cdesc), por meio do Comen-

tário Geral nº 12, prevê que cabe ao Estado, para realizar progressivamente o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana), observar as obrigações de *respeitar, proteger, promover e prover* o Dhana. O Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), entre outros instrumentos internacionais, além de ter um marco jurídico nacional que impõe e reforça sua obrigação de usar todos os recursos possíveis para a realização progressiva do Dhana e de outros direitos. Diferentemente de outros autores, que consideram essa cláusula de progressividade uma debilidade do Pacto, De Schutter (2018), ex-relator da ONU sobre o direito à alimentação, vê nela um caminho para que as instituições de direitos humanos possam monitorar as despesas governamentais, tornando as prioridades orçamentárias do governo um tema de debate sobre direitos humanos.

O Comentário Geral nº 3 do Cdesc descreve as obrigações que os Estados assumem quando ratificam o Pidesc. Esse documento afirma que o artigo 2.1 do Pidesc, que dispõe sobre direitos sociais, contém um mandato de progressividade para a plena realização de direitos nele inscritos. Esse mandato de progressividade apresenta uma dimensão positiva e outra negativa. A positiva impõe ao Estado a obrigação de adotar medidas que protejam, promovam e provenham o direito humano à alimentação e demais direitos sociais previstos no Pacto. A dimensão negativa impõe aos Estados a obrigação de respeitar e se abster de adotar medidas que impliquem retrocesso aos progressos alcançados, no que diz respeito à implementação dos direitos (GOMEZ MÉNDEZ, 2006).

O Estado cumpre com sua obrigação de respeitar o Dhana, quando não adota quaisquer medidas que possam resultar em violações a esse direito. De outra parte, o parágrafo 9 do Comentário Geral nº 3 determina que eventuais retrocessos no processo de realização devem ser plenamente justificados no contexto da totalidade dos direitos previstos no Pacto (princípio de vedação ao retrocesso social). Portanto, havendo alguma circunstância concreta que exija a involução do processo de implementação de direitos, é imperativo demonstrar que a medida atende ao princípio da proporcionalidade, ou seja, que é necessária, que é a mais efetiva e a menos prejudicial para os titulares de direito (CONTINENTINO, 2015).

A obrigação de proteger o direito, por sua vez, significa que o Estado deve agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização, ou atuem no sentido da violação do direito humano à alimentação adequada das pessoas ou grupos. Já a dimensão referente à promoção diz respeito ao compromisso do Estado de criar condições, criar políticas que permitam a realização efetiva do Dhana, garantindo a autonomia dos titulares para exercer esse direito. Por fim, quando não for possível garantir tais dimensões, ou sempre que for necessário, o Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo.

Quanto ao princípio de alocação do máximo de recursos existentes, como nos lembra Olivier de Schutter (2018), é importante avaliar seu cumprimento, considerando outras normas e princípios, especialmente: (1) a obrigação de não retrocesso, (2) a prioridade a ser dada ao cumprimento da obrigação cerne – no caso do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**, o direito de estar livre da fome – e os requisitos de (3) não discriminação e (4) participação. De Schutter reconhece que, ainda assim, essas ferramentas são insuficientes para verificar se o Estado está ou não cumprindo suas obrigações. Na realidade, o marco referencial de monitoramento que os Estados devem adotar precisa levar em conta, além das despesas, a mobilização de recursos, e correlacionar essas duas dimensões com os resultados das ações. Assim como o ex-relator, entidades da sociedade civil também começam a exigir uma forma de arrecadação de recursos com medidas fiscais mais justas, a fim de cumprir a obrigação de alocar o máximo de recursos disponíveis. O próprio De Schutter (2018) afirma que analisar o orçamento levando em conta as obrigações contidas no Pacto permite verificar o que está por trás das opções macroeconômicas, de política fiscal e de estrutura do orçamento e, dessa forma, compreender a lógica que estrutura o orçamento e define alíquotas de imposto de renda e decisões sobre o uso do dinheiro público.

É importante registrar, no que diz respeito à política de austeridade fiscal, que recentemente Juan Pablo Bohoslavsky, relator da ONU sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais correlatas

dos Estados no exercício dos direitos humanos, elaborou, a partir dos instrumentos de direitos humanos existentes, princípios orientadores para as políticas econômicas (BOHOSLAVSKY, 2019). Esses princípios visam à garantia de direitos fundamentais, de modo que eles não sejam impactados negativamente por tais políticas, mesmo em momentos de crise e, antes disso, para que sejam implementados de maneira mais efetiva pelos Estados nesses momentos. Alguns princípios são: realizar estudo prévio e posterior de impacto das políticas econômicas, garantir que seus efeitos não sejam discriminatórios, garantir que haja participação para adoção, execução e avaliação dessas políticas e, sobretudo, garantir que os direitos humanos não deixem de ser realizados, mesmo em momentos de crises econômicas. Análise realizada a partir dos dados que constam deste *Informe* permite afirmar que a política econômica de austeridade adotada no Brasil a partir de 2014, intensificada a partir de 2016 e fortemente agravada a partir de 2019 não respeita nenhum desses princípios.

## A MAGNITUDE E A NATUREZA DA VIOLAÇÃO ESTRUTURAL DAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DO DHANA

Antes de adentrarmos mais diretamente na análise de cumprimento das obrigações e princípios apresentados, ressaltamos que há dimensões estruturais de violações ao Dhana. O capítulo 2, sobre conjuntura internacional, revela o impacto, para os sistemas alimentares, da atuação das grandes corporações. A ação dessas corporações viola a soberania alimentar de muitos países e também do Brasil, porque elas induzem modelos de produção e consumo de alimentos que apresentam graves externalidades sociais e ambientais e são falhos em garantir o Dhana. Em todo o mundo, esses modelos têm gerado fome e diferentes formas de má nutrição que resultam em morbidade e mortalidade. As grandes corporações pagam cada vez menos impostos, apropriam-se de terras e lucram com a financeirização de bens comuns. Assim, as obrigações extraterritoriais vêm sendo violadas em todo o mundo e também aqui.

Além disso, é importante registrar de maneira bastante enfática que, no Brasil, racismo e machismo também são causas estruturantes de violações ao Dhana. Este *Informe* traz dados que evidenciam essa afirmação. No capítulo 3, afirma-se que as políticas econômicas contribuem “para aumentar as desigualdades e impactam principalmente a população negra e as mulheres”. Outros dados que revelam que o racismo estrutural provoca graves violações ao Dhana estão no capítulo 4, já que a fome atinge de forma mais contundente as mulheres e a população negra. A desigualdade expressa-se no acesso à renda e também na estrutura fundiária brasileira. As mulheres negras, especialmente as empobrecidas, são as mais afetadas em todas

as situações, porque sobre elas recaem, de maneira sobreposta, as opressões decorrentes das desigualdades raciais, de gênero e de classe. Há, portanto, uma grave violação do princípio da não-discriminação.

No Brasil, desde 2016, há um grave ataque ao marco normativo e institucional para a garantia do Dhana e outros direitos. O presidente Jair Bolsonaro já negou a existência da fome e, como mencionado no capítulo sobre exigibilidade, passou a afirmar, desde o início e no pico da pandemia, que o direito à alimentação é algo inconciliável com o isolamento social – um falso dilema, a compor um pacote que levou centenas de milhares à morte.

A política econômica foi um fator de violações de direitos, e suas consequências foram agravadas pela pandemia. Como afirmado no capítulo 3, “o manejo dos instrumentos de política fiscal condiciona indiretamente o Dhana, ao afetar emprego e renda”. Esse manejo foi falho e levou ao empobrecimento da população. A Emenda Constitucional 95, que representa a constitucionalização das políticas de austeridade, foi o fundamento para o desmonte da política de segurança alimentar e nutricional, aumentando um quadro já acentuado de desigualdade. Além disso, o desmonte dos estoques de alimentos e a falta de regulação das cadeias produtivas, associados às opções econômicas também foram cruciais para o aumento dos preços dos alimentos.

Essas políticas não respeitaram a vedação do retrocesso social, provocando uma piora substantiva dos indicadores sociais e não observaram os princípios de direitos humanos, orientadores para as políticas econômicas.

O capítulo 4 deste *Informe* deixa evidente o apoio do Estado a sistemas alimentares corporativos, em detrimento do Dhana da população. Além disso, o presidente tem limitado a autonomia de instituições que podem fiscalizar a gestão desses sistemas. Conforme mencionado anteriormente, o presidente Bolsonaro ignorou a lista tríplice de indicados ao cargo de procurador-geral da República, do Ministério Público, que é tradicionalmente acatada desde 2003. Esse ato tem influência na exigibilidade de direitos, como fica claro neste momento, em que caberá ao atual titular da Procuradoria-Geral da República analisar o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19 e dar ou não seguimento às denúncias envolvendo o presidente da República.

Todas essas questões afetam todas as obrigações e todas as normas relativas ao Dhana e ao Estado Democrático de Direito.

## **VIOLAÇÕES DAS OBRIGAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS REFERENTES AO DHANA**

São violações à obrigação de respeitar o Dhana as ações que geram violações a esse direito. Nessa categoria, podemos enquadrar o corte orçamentário das políticas de se-

gurança alimentar e nutricional. No capítulo 4, apontou-se para o fato de que esse corte afetou programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Cisternas, a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Nacional de Educação para Reforma Agrária (Pronera) e o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O veto às leis de apoio à agricultura familiar, conhecidos como Lei Assis Carvalho I e Lei Assis Carvalho II, também se enquadra aqui. Também entram aqui as ações do presidente Jair Bolsonaro que aprofundaram o desmonte normativo e institucional e paralisaram a reforma agrária no país.

A multiplicação de normas administrativas voltadas à liberação das atividades econômicas – estratégia revelada de maneira explícita pelo ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, quando ele defendeu que o momento da pandemia seria oportuno para “deixar passar a boiada” – viola a obrigação de respeitar e a obrigação de proteger. O enfraquecimento da capacidade de regulação do Estado impede que ele proteja os direitos e seus sujeitos, “abrindo as porteiras” para violações.

A propósito, é também uma ameaça à obrigação de proteger o Dhana a ampliação da influência e incidência da indústria de ultraprocessados sobre o governo federal, em temas como a variação na alíquota das bebidas açucaradas, as mudanças na rotulagem nutricional de produtos industrializados e os ataques ao *Guia alimentar para a população brasileira*, como registra o capítulo 4. Isso porque há uma necessidade premente de regulação da propaganda e da comercialização de produtos comestíveis que não deveriam ser considerados alimentos. A ausência de uma efetiva regulação desses produtos, associada às isenções tributárias que favorecem a indústria que os produz, contribui para o crescimento vertiginoso da obesidade e do sobrepeso entre jovens e crianças. Esse processo é agravado pelo impacto das mudanças impostas em razão do aumento da miséria e da miséria absoluta, em consequência da pandemia de Covid-19. Estudos referidos neste *Informe* apontam para uma nítida redução no consumo de alimentos *in natura* e minimamente processados e para o aumento no consumo de alimentos não saudáveis (entre eles, o de produtos ultraprocessados) em metade dos domicílios brasileiros (GALINDO *et al.*, 2021). Em consequência, pode haver um agravamento da epidemia de obesidade e sobrepeso, com risco agregado de desenvolvimento de diabetes e de doenças cardiovasculares, entre outros males.

Também a violência que atinge pessoas que defendem direitos humanos e o meio ambiente se configura como violação à obrigação de proteger. O Brasil, a propósito, é um dos campeões desse tipo de violência, como registra o capítulo 5.

Em relação aos agrotóxicos, é fundamental que analisemos conjuntamente as obrigações de *respeitar* e de *proteger*. Conforme apresentado no capítulo 4, nos últimos

anos, houve a liberação de centenas de agrotóxicos, muitos dos quais são de uso proibido em seus países de origem, ou seja, o Estado agiu de modo a deixar a população em situações com maior risco de contaminação e não a protegeu dos interesses de terceiros.

É grave, além disso, que 19 milhões de pessoas passem fome. Nesse caso, agregam-se violações às obrigações de *respeitar, proteger, promover e prover*. A obrigação de respeitar é violada quando o Estado age, ativamente, de modo a destruir políticas que apoiavam a realização do Dhana de parcelas da população que, antes, não viviam a fome. Ela também é violada quando o Estado faz escolhas econômicas que dificultam o acesso à alimentação, como demonstra o capítulo 3.

A análise do cumprimento da obrigação de promover não pode ser feita sem a retomada do debate sobre a questão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que foi desmantelado em âmbito federal, mas continua a funcionar, a duras penas, em âmbito estadual e municipal. A gravidade do desmonte do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e do Sisan e o corte brutal em programas relevantes da política de segurança alimentar e nutricional evidenciam a intenção de não deixar pedra sobre pedra na estrutura programática preexistente, que se voltava à garantia do Dhana. Além disso, não foram criados novos programas que se mostrem mais efetivos do que os programas que foram extintos ou esvaziados de efetividade.

Como afirma o capítulo 4, a Medida Provisória (MP) 1.061/2021 cria o programa Alimenta Brasil, que nada mais é do que uma reedição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sem apresentar inovações, nem indicativo de recursos orçamentários. Por sua vez, o desenho do Auxílio Brasil, programa que substituirá o Bolsa Família, criado pela mesma medida provisória, também caracteriza violação ao Dhana.

Na conjuntura atual, fortemente influenciada pela pandemia de Covid-19, a obrigação de *prover* assume relevância especial. Por mais que tenham existido ações de solidariedade – também apresentadas neste *Informe* –, a fome deve ser superada com políticas públicas, especialmente se considerarmos a quantidade de pessoas atualmente afetadas por ela no Brasil. A ausência dessas políticas também configura violação da obrigação de *prover* e, de fato, houve grave violação dessa obrigação. Embora a adoção do Auxílio Emergencial tenha sido muito importante para aliviar o sofrimento das pessoas, como destaca o capítulo 3, o valor do auxílio foi reduzido pela metade nos últimos quatro meses de 2020 e totalmente suspenso nos primeiros quatro meses de 2021. Quando foi retomado, voltou com o valor reduzido, mesmo em um momento de agravamento da pandemia, contribuindo para que a fome aumentasse de maneira ainda mais intensa em 2021, especialmente se considerarmos o expressivo aumento dos

preços dos alimentos. Além disso, faltaram ações coordenadas para enfrentar o problema com a prioridade, diligência, efetividade e urgência que ele requer.

Todas essas violações, agravadas pela pandemia e pela falta de gestão de seus efeitos, aumentaram a desigualdade e a fome no país, além de gerar outras violações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira edição do *Informe Dhana* no atual formato, em 2017, apontava para a tendência a retrocessos importantes em relação aos direitos humanos e, em especial, ao **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**, que é o tema da publicação. Tais retrocessos confirmaram-se em 2019 e se intensificaram de maneira imprevisível em 2021. A profundidade das violações aos direitos humanos, contudo, parece superar as expectativas mais pessimistas. De fato, o governo tem violado de maneira sistemática e bastante severa todas as obrigações relativas ao Dhana que decorrem dos tratados internacionais, de nossa Constituição e do conjunto do ordenamento jurídico brasileiro.

As escolhas políticas e macroeconômicas, o desmonte das estruturas e da política de segurança alimentar e nutricional e os ataques aos direitos da natureza, dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais já anunciavam a presença do autoritarismo, da negação de direitos e da fome, como analisava a edição de 2019. A chegada da pandemia expôs de forma veemente a fragilidade da vida, especialmente daqueles corpos já vulnerabilizados, mas as escolhas do governo brasileiro levaram à intensificação de vulnerabilidades existentes e as ampliaram para parcelas maiores da sociedade, de maneira atroz.

Nesse período, a questão da *fome versus exposição ao contágio* foi apresentada como um dilema em nossas vidas interrompidas pela pandemia. Mas essa questão é menos dilemática e muito mais emblemática da crise na democracia e na economia, no mundo e também no Brasil. Há um processo de concentração de riqueza que avança a passos largos. Um dos pilares desse fenômeno, na ordem econômica capitalista, é a prevalência do neoliberalismo sobre o Estado de bem-estar social que, apesar dos seus limites, traz propostas de inclusão e padrões de justiça social. O fortalecimento da racionalidade neoliberal vem pondo em xeque o próprio regime democrático, o que tem levado diversas sociedades a enfrentar graves crises políticas, a exemplo do que se vê na América Latina.

Contudo, o reconhecimento da situação do Dhana no país não deve paralisar aqueles que se movem para conter violações de direitos e abusos. Pelo contrário, ele deve servir como instrumento para a transformação dessa realidade. É conhecendo do que ela é feita, que é possível propor mudanças. Esperamos que este material seja combustível para o desejo e a força de ação em busca de um mundo pautado pela realização dos direitos humanos de todos os povos.

## REFERÊNCIAS

- BOHOSLAVSKY, J. P. **Princípios retores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos**. Informe del experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales. Ginebra: ONU, 2019. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/55/PDF/G1844355.pdf?OpenElement>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CONTINENTINO, M. Proibição do retrocesso social está na pauta do Supremo Tribunal Federal. **Consultor Jurídico**, 11 abr. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-11/observatorio-constitucional-proibicao-retrocesso-social-pauta-stf>. Acesso em: 20 ago 2021.
- DE SCHUTTER, O. **The rights-based welfare state: public budgets and economic and social rights**. Ginebra: Friedrich Ebert Stiftung, 2018.
- GALINDO, E.; TEIXEIRA, M. A.; ARAUJO, M. de; MOTTA, R.; PESSOA, M., MENDES, L.; RENNÓ, L. **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil**. Berlim: Food for Justice, 2021. Disponível em: [https://www.lai.fu-berlin.de/pt/forschung/food-for-justice/publications1/Publikationsliste\\_Working-Paper-Series/Working-Paper-4/index.html](https://www.lai.fu-berlin.de/pt/forschung/food-for-justice/publications1/Publikationsliste_Working-Paper-Series/Working-Paper-4/index.html).
- GOMEZ MÉNDEZ, M. P. **El derecho a la alimentación en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales**. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2006. Serie Desc.
- ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Ginebra: ONU, 1966. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-pidesc/>.
- ONU. **Comentário Geral nº 3 – da natureza das obrigações dos Estados partes**. Ginebra: ONU, 1991. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>.
- ONU. **Comentário Geral nº 12 – o direito humano à alimentação (art. 11)**. Ginebra: ONU, 1999. Disponível em <https://fianbrasil.org.br/comentario-geral-no-12-do-comite-de-direitos-economicos-sociais-e-culturais-sobre-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada/>
- REDE PENSSAN. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil (Vigisan)**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf)



# ANEXO 1

## A CAPTURA CORPORATIVA DO SISTEMA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA E O DHANA COMO EIXO ARTICULADOR DAS LUTAS PELA SOBERANIA ALIMENTAR<sup>180 181</sup>

---

<sup>180</sup> Autores: Ana Kuhn, Paola Romero Niño, Juan Carlos Morales González, integrantes da FIAN Colômbia.

<sup>181</sup> Texto completo produzido por integrantes da FIAN Colômbia como subsídio para o capítulo 2 deste informe.



---

**A** Cúpula de Sistemas Alimentares organizada pela ONU este ano, com suas diferentes fases, representa uma das maiores ameaças ao direito à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana), à soberania alimentar (Sobal), e ao projeto de governança democrática das questões alimentares. Essa ameaça é a captura corporativa dos espaços de decisão e, mais amplamente, da relação da nossa espécie com os alimentos e o planeta.

Este processo foi combatido por muitas organizações de base, de direitos humanos e acadêmicas, que enfatizam mais do que nunca a urgência de avançar na realização do Dhana e na promoção de sistemas e realidades alimentares baseados nesse direito e na Sobal. Neste sentido, o presente artigo tem como proposta metodológica partir do que as pessoas e movimentos sociais expressaram durante a Cúpula dos Povos (contrária à cúpula da ONU), privilegiando as contribuições feitas como reflexo de situações e sentimentos vividos em todo o continente, assim como de um profundo conhecimento dos contextos locais. Na medida do possível, citaremos as contribuições feitas pelos diferentes movimentos<sup>182</sup>.

## CONTEXTO LATINO-AMERICANO

Não são bons tempos para o Dhana em nosso continente. Pelo menos é o que sugerem os números divulgados recentemente pela FAO em seu relatório sobre o estado da segurança alimentar e da nutrição de 2021.

---

182 Para ver a Cúpula dos Povos: <https://www.youtube.com/channel/UCw30ReB4FyKo4MpkrsKzCQw> / [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia)

Em relação à subnutrição, calcula-se que esta afetava 49,8 milhões de pessoas entre os anos 2018 e 2020. Em quase todos os países em que a FIAN tem seções ou grupos em consolidação (México, Guatemala, Honduras, Haiti, Colômbia, Equador, Brasil e Paraguai), a subnutrição aumentou (México, Guatemala, Haiti e Paraguai) no período (2004-06 a 2018-20). Colômbia, Honduras e Equador, segundo o mesmo informe, tiveram leve redução, enquanto o Brasil não teve dados adequados para permitir a comparação (FAO, 2021).

Segundo a mesma fonte, só na Colômbia e no México houve uma leve redução na desnutrição crônica de crianças menores de 5 anos, enquanto no resto dos países os números se mantiveram mais ou menos constantes (FAO, 2021). Isso significa que houve pouco avanço para que as crianças da região não sejam afetadas pela desnutrição crônica que, como se sabe, tem impactos graves e quase sempre irreversíveis no desempenho vital futuro das pessoas e sociedades.

Em termos de má nutrição, a obesidade da população adulta aumentou em todos os países (FAO 2021), o que mostra a gravidade desse problema de saúde pública no continente e exemplifica as violações do direito à alimentação em nossos países e a ausência de vontade política suficiente para superar o problema.

Todos esses números são apenas uma amostra de como as violações do Dhana se refletem nos corpos e na saúde das pessoas, e são consequência também de profundos problemas estruturais, relacionados com o modelo econômico, a opressão, o colonialismo de todo tipo e a injustiça.

# CAPTURA CORPORATIVA DE NARRATIVAS E DISCURSOS

## QUESTÕES ESTRUTURAIS DO ESTADO NEOLIBERAL E ESTRATÉGIAS DA INDÚSTRIA

### INFLUÊNCIA NOS ESPAÇOS DE GOVERNANÇA NACIONAL E INTERNACIONAL – PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA

Como foi visto e denunciado<sup>183</sup>, a captura corporativa chega a todos os espaços de tomada de decisão. Para compreender como este fenômeno se estrutura e as consequências que tem em nossa região, desde a violação do Dhana até seu papel nas mudanças climáticas e no colapso ecológico, propomos investigar as condições, bem como as estratégias que a indústria alimentar emprega para aprofundar esta captura.

Um primeiro elemento destacado na Cúpula dos Povos foi a própria estrutura dos Estados, assim como as funções que lhes foram atribuídas. Nas palavras de Fernando Bejarano<sup>184</sup>, seguindo o ideal neoliberal, “o Estado deve cumprir o papel de facilitador do mercado e proteger as exportações, e este mercado que encontrará as melhores soluções técnicas para os problemas da humanidade”<sup>185</sup>. A partir daí, entendemos como os Estados se transformam em cúmplices dessa captura, e as respostas dadas durante a pandemia de Covid-19 mostram a influência que essa narrativa tem em sua capacidade de resposta. O caso do Paraguai ilustra bem isso, já que, “apesar de a maior parte dos alimentos consumidos no país provirem da agricultura familiar, não há políticas públicas de apoio; ao contrário, há um aumento da dependência de insumos externos, como dos transgênicos, com todos os riscos que eles implicam para as sementes nativas”<sup>186</sup>. Essa situação, que é vista em todo o continente, e em particular no Cone Sul (Ação pela Biodiversidade, 2020), resulta na redução da disponibilidade de alimentos, com políticas públicas que promovem as exportações e monoculturas em vez da produção para o consumo interno, colocando em risco suas populações, especialmente em situações de crise como a mencionada.

Um dos elementos que explica a força que essa visão ganhou são as chamadas “portas giratórias” entre tomadores de decisão e as grandes transnacionais. Como lembrou Marcos Arana, da Aliança pela Saúde Alimentar do México, “o fenômeno das portas giratórias entre governos e empresas de biotecnologia foi amplamente denunciado. Funcionários governamentais de vários países, inclusive no Méxi-

co, foram empregados da Monsanto ou continuam em sua folha de pagamento”<sup>187</sup>. Esses jogos de poder dentro dos governos têm consequências concretas, tanto nos projetos políticos como nas regulamentações, sendo um dos principais obstáculos à implementação de medidas que buscam proteger os direitos humanos diante dos interesses da indústria. Esses conflitos de interesse tornam extremamente difícil implementar e regular políticas públicas como a rotulagem frontal de produtos comestíveis ultraprocessados (PCUs) ou a criação de impostos sobre bebidas açucaradas, apesar das evidências de que tais políticas ajudam a reduzir o consumo desses produtos. (GHAI, 2021).

Outra ameaça aos sistemas alimentares diversos apontada durante a Cúpula dos Povos são os tratados de livre-comércio (TLCs), que têm sido uma das ferramentas utilizadas para fortalecer os interesses da indústria, com consequências a curto e longo prazo. Nesse sentido, Alejandro Calvillo, do Poder do Consumidor do México, destacou como, após a assinatura do TLCAN, “no México, tornamo-nos os maiores consumidores de *junk food*, de PCUs, e, ao mesmo tempo, o consumo de feijão baixou 50%, e o de frutas e verduras caiu 40%, e isso se transforma em doenças”<sup>188</sup>. Na verdade, a entrada em vigor do TLCAN teve consequências desastrosas para o campo mexicano, com o desaparecimento de apoios, a importação de grãos a preços muito reduzidos, devido ao chamado *dumping*, o que provocou migrações de pessoas, o desaparecimento de cultivos e mercados locais (Grain, 2015). Os impactos que isso teve nas dietas nos levaram à crise de saúde pública que vivemos atualmente em vários países da região, por exemplo, no México, onde “o sobrepeso e a obesidade se transformaram numa epidemia que afeta um em cada três adolescentes e crianças, e sete em cada dez adultos” (INSP, 2018).

Como podemos constatar, os tratados de livre-comércio assinados há décadas têm consequências muito graves e permanentes, portanto, a entrada em vigor de novos tratados é especialmente preocupante<sup>189</sup>. Nesse sentido, Lira Reyes<sup>190</sup> diz que “no Chile, alertamos que os tratados de livre-comércio de um novo tipo, como o TPP11<sup>191</sup>, são uma ameaça à soberania alimentar e às sementes camponesas e indígenas”<sup>192</sup>. Um dos motivos dessa advertência é que, além de frustrar os possíveis esforços regulatórios nacionais que vão no sentido da proteção da vida, muitos desses tratados obrigam os Estados a ratificarem acordos

183 Organizações e acadêmicos denunciaram a captura da Cúpula. Entre as muitas publicações que testemunham esse fato está o artigo de Alejandro Calvillo, diretor do Poder do Consumidor do México, que participou da Cúpula dos povos e escreve: <https://www.sinembargo.mx/29-07-2021/4007281>

184 Representante da Rapam e do Ipen.

185 Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia)

186 Sara Montiel, representante do Centro de Promoção da Democracia e Direitos Humanos do Paraguai.

187 Disponível em: [https://youtu.be/IzhS\\_avQXTs?t=26](https://youtu.be/IzhS_avQXTs?t=26)

188 Disponível em: [https://youtu.be/IzhS\\_avQXTs?t=26](https://youtu.be/IzhS_avQXTs?t=26)

189 Vale notar que esses tratados são denunciados tanto por produtores do Sul global como do Norte, como foi o caso da proposta de acordo entre a UE e o Mercosul. Consultar: <https://www.gouvernement.fr/partage/11746-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercosur>

190 Representante da Associação Nacional de Mulheres Rurais e Indígenas (Anamuri) do Chile.

191 Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica entre 11 países, sendo três latino-americanos: Peru, Chile e México.

192 Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Iv20PhuLc-qq&t=400s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=Iv20PhuLc-qq&t=400s&ab_channel=FIANColombia)

em nome da defesa da propriedade intelectual, atentando contra os direitos dos produtores e produtoras de alimentos, assim como da população em geral, violando seu Dhana, como veremos a seguir.

### CAPTURA DOS BENS COMUNS COMO CONDIÇÃO E CONSEQUÊNCIA DA CAPTURA CORPORATIVA DOS SISTEMAS ALIMENTARES

Uma das tendências impulsionadas pelo agronegócio é a privatização dos bens comuns<sup>193</sup>, fenômeno que vem aumentando (Vivero Pol, 2013). O caso das sementes é tristemente ilustrativo, com mais de 60% das sementes sendo controladas por quatro companhias (ETC Group, 2013)<sup>194</sup>. Essa captura vem sendo implementada em conjunto com os TLCs, que frequentemente incluem cláusulas de proteção de propriedade intelectual, que no caso das sementes se materializa na Upov91<sup>195</sup>. Esta última apresenta a noção de “direitos de criador”, referindo-se não às milhares de famílias camponesas e indígenas que por gerações vêm cultivando suas sementes, mas às corporações que, baseando-se nesses materiais genéticos, desenvolvem outras variedades, híbridas ou transgênicas. Isso foi vivido na Colômbia quando a assinatura do TLC com os Estados Unidos levou o país a entrar na Upov91, resultando na criminalização das sementes nativas e na perda da soberania alimentar<sup>196</sup>.

Essa estratégia é utilizada em todo o continente, e uma das ameaças mais recentes é o TPP11, que inclui a Upov91, que ameaça ser aprovada em países como Chile e México. No caso do México<sup>197</sup>, o perigo é dobrado, já que o país também está ameaçado pela assinatura do T-MEC<sup>198</sup>, que supostamente necessitaria, para entrar em vigor, da adesão à Upov91, o que foi amplamente denunciado por movimentos da sociedade civil como a Campanha Nacional Sem Milho Não Há País<sup>199</sup>. Como diz Mercedes López, uma de suas integrantes, a chegada da

193 Os bens comuns são entendidos como *processos*, mais do que produtos, nos quais as comunidades cocriam junto com outros seres e, ao fazê-lo, transformam a si mesmas (Bollier 2014).

194 Vale observar que o estudo é de 2013, e que a tendência é de uma concentração ainda maior, pelo que podemos inferir que esses números são ainda piores hoje.

195 Essa convenção foi amplamente criticada já que, na prática, resulta na criminalização das sementes camponesas e nativas, propiciando seu desaparecimento e colocando em perigo a sobrevivência tanto dessas variedades quanto das comunidades que dependem delas.

196 Para mais informações sobre o caso, recomenda-se assistir ao documentário “9,70”, de Victoria Lozano, disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=kZWAqS-El\\_g&list=PLi5UxLewMa2f8RyE-F2Gpv30bz0l\\_BQQBK&ab\\_channel=SumerceNews](https://www.youtube.com/watch?v=kZWAqS-El_g&list=PLi5UxLewMa2f8RyE-F2Gpv30bz0l_BQQBK&ab_channel=SumerceNews)

197 Em 2020, houve novas tentativas no México para reformar a Lei Federal de Variedades Vegetais, ameaçando aprovar a Upov91 (atualmente o país, como muitos da região, está na versão de 1978, que inclui proteções aos camponeses e camponesas).

198 Para mais informação, consultar: <https://www.animalpolitico.com/la-dignidad-en-nuestras-manos/upov-91-semillas-en-peligro/>

199 Para consultar o comunicado: <http://sinmaiznohaypais.org/archivos/1670>

Upov91 tem “efeitos nefastos para a soberania alimentar, os direitos dos povos e a biodiversidade em geral”<sup>200</sup>.

Além do controle dos insumos necessários para a produção de alimentos, como as sementes e inclusive a água<sup>201</sup>, as terras também cada vez mais estão em menos mãos. Embora isso não seja nenhuma novidade, a concentração de terras na América Latina e Caribe é preocupante, transformando-a na região mais desigual do mundo (Oxfam, 2016). Essa concentração é uma das condições que permite a implantação de megaprojetos extrativistas, resultando num círculo vicioso de destruição, migrações forçadas e violações do Dhana. Essa situação é reportada em toda a região, desde o Paraguai, onde 9% dos produtores têm acesso a 94% das terras férteis, enquanto o restante 91% só tem acesso a 6% das terras<sup>202</sup>, à República Dominicana, onde as “indústrias açucareiras acumularam mais de 30% das terras”<sup>203</sup>, em ambos os casos resultando no deslocamento forçado e no aumento da pobreza. No Brasil também se relata que o aumento do poder das corporações e do agronegócio resulta não só no aumento da violência e na criminalização de pessoas e movimentos sociais, mas também em graves violações dos direitos de povos originários e comunidades tradicionais, que têm visto seus territórios e vidas em perigo. Isso os levou a denunciar a situação na 20ª sessão do Fórum Permanente sobre Assuntos Indígenas da ONU, acusando o governo Bolsonaro de estar cometendo um genocídio, tanto por interromper as demarcações de seus territórios como pelo manejo da pandemia<sup>204</sup>.

À medida que aumenta a pressão sobre os ecossistemas e a presença de megaprojetos extrativistas cresce, a defesa dos territórios está resultando na criminalização das pessoas e movimentos, e até mesmo em assassinatos daqueles que se opõem a esses projetos de morte, transformando a América Latina numa das regiões mais perigosas para os defensores e defensoras dos direitos humanos, sendo que a Colômbia encabeça a lista (Global Witness, 2019).

### MANIPULAÇÕES E DISCURSOS QUE NORMALIZAM A CAPTURA CORPORATIVA

Para entender como é possível estarmos nesta situação, e sua gravidade, é preciso compreender como certos discursos

200 Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=T8oyQI-zEqJo&ab\\_channel=MecanismoDeLaSociedadCivilyPueblosInd%C3%ADgenas](https://www.youtube.com/watch?v=T8oyQI-zEqJo&ab_channel=MecanismoDeLaSociedadCivilyPueblosInd%C3%ADgenas)

201 Quantidades cada vez maiores de água são controladas por grandes corporações, seja para a elaboração de PCUs ou para as monoculturas.

202 Reporta Sara Montiel, disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=2604s&ab\\_channel=FIANCOLombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=2604s&ab_channel=FIANCOLombia)

203 Palavras de Eliester Ramírez, CLOC-Vía Campesina. Disponível: Ibid 20.

204 Nos últimos anos, houve mobilizações recorrentes de povos originários para denunciar o que estão vivendo, situação que piorou desde a chegada de Bolsonaro, que tem fortes vínculos com o agronegócio, que se viu beneficiado: <https://cimi.org.br/2021/04/povos-indigenas-denunciam-governo-brasileiro-a-onu-por-paralisacao-de-demarcacoes-e-descaso-frente-a-pandemia>

so permearam desde os espaços de tomada de decisão até nossas próprias mentes, já que uma das ferramentas mais poderosas da indústria é o discurso, que se materializa em ações muito concretas. E uma das frases que empregam com mais frequência é: “sem nós e nossos produtos não há trabalho nem produção”. Ameaçam com aumentos de preços de produtos básicos e insegurança alimentar, contudo, se levarmos em conta outros fatores, como simplesmente a saúde das pessoas e dos ecossistemas, constataríamos rapidamente que os custos das técnicas que empregam são impagáveis. Além disso, a própria FAO já demonstrou que, ao contrário do que dizem, não é a agricultura industrial que alimenta as pessoas<sup>205</sup>, mas sim a agricultura familiar de pequena escala (Lowder, Sánchez, e Bertini, 2021)<sup>206</sup>. Entretanto, o discurso que impera continua sendo esse que beneficia o agronegócio. Ele foi utilizado tanto para influenciar tomadores de decisões como a opinião pública: “Colocam medo nos governos para dizer que, se não adotarem as tecnologias mais modernas, serão responsáveis pela fome (...), dizem que a única solução viável é a produção industrial e intensiva de alimentos”, comenta Marcos Arana<sup>207</sup>. Contudo, quando os governos tentam ir em outra direção, como é o caso do México com o Decreto Presidencial que proíbe o milho transgênico e o glifosato até 2024, a indústria e seus aliados têm um arsenal de ferramentas para evitar isso. Essas vão desde o discurso de aumento dos preços até ações legais por parte das companhias de agrotóxicos<sup>208</sup>, assim como ameaças do governo dos Estados Unidos devido às perdas econômicas, baseando-se nos já mencionados TLCs.

Um dos motivos pelos quais esse discurso permanece é por que “a indústria não só utiliza seu poder para moldar as políticas governamentais, mas também para influenciar a ciência e o mundo acadêmico, e assim manter uma reputação que sustente a opinião pública a seu favor” (GHAI, 2021). A criação de supostas controvérsias científicas e a manipulação de dados, acompanhada de estratégias midiáticas, é uma estratégia que foi amplamente utilizada, tanto para negar os efeitos do tabagismo como as mudanças climáticas (Oreskes e Conway, 2010). E agora é empregada pela indústria agroalimentar, como destaca Fernando Bejarano: “as corporações querem se apropriar da ‘boa ciência’ (*sound science*), penetraram nos organismos reguladores (...) a ‘ciência’ mercenária das corporações é uma ‘ciência’ que falseia a realidade, que é manipulada para jus-

205 A maior parte da produção agroindustrial é dirigida à elaboração de insumos para PCUs, bem como a quantidades cada vez maiores de insumos para a produção de carnes.

206 E isso apesar de anos, para não dizer séculos, de políticas anticamponesas. Imaginemos por um instante o que seria possível se, em vez de tentar destruí-la, a apoiassem.

207 Disponível em: [https://youtu.be/IzhS\\_avQXTs?t=26](https://youtu.be/IzhS_avQXTs?t=26)

208 Nas palavras da Campanha Nacional Sem Milho Não Há País, uma “chuva de liminares que o agronegócio impetrou para contornar a aplicação do decreto”. Para consultar o comunicado: <http://sinmaiz-nohaypais.org/archivos/2069>

tificar o lucro”<sup>209</sup>. Nesse sentido, vários acadêmicos fizeram uma declaração para denunciar, na cúpula, a proposta de criar uma interface ciência-políticas públicas (SPI, na sigla em inglês) que “enfoca de forma unidimensional a ciência moderna como a guardiã da ‘verdade’, a nova SPI está de fato desenhada para excluir muitos dos conhecimentos (por exemplo: indígenas, vivenciais, camponeses, intuitivos, femininos) que agora são necessários para lidar com as incertezas e cocriar sistemas alimentares, agrícolas e de uso da terra mais justos e sustentáveis. A SPI corre o risco de favorecer a ciência que reflete e reforça os interesses econômicos e políticos de uma rede de elite de governos, pesquisadores e fundações com grandes e fortes laços comerciais.”<sup>210</sup>

Além de garantir sua presença tanto em órgãos governamentais internacionais e na esfera acadêmica, as corporações normalizam sua presença nos espaços públicos através da midiáticação, da publicidade e da ampla distribuição de seus produtos. É especialmente preocupante a publicidade dirigida às populações vulneráveis como as crianças, que desde muito cedo se veem expostas à sua influência, resultando num consumo muito precoce de PCUs, com consequências ao longo de toda a vida do indivíduo. No Brasil, Janine Giuberti, do Idec, ressalta que há “maus hábitos” desde uma idade muito precoce: 32,3% dos menores de 5 anos consomem bebidas artificiais adoçadas<sup>211</sup>. Esse triste panorama é compartilhado na região, com 30% das crianças entre 5 e 19 anos padecendo de sobrepeso (Unicef, 2020). Outro elemento preocupante é a presença de agrotóxicos nos PCUs consumidos pelas crianças, como o glifosato, que além de ser classificado como possível carcinogênico, tem efeitos no sistema endócrino e neurológico (Idec, 2021)<sup>212</sup>.

A narrativa que acompanha essas estratégias de *marketing*, que se adaptam constantemente para driblar as regulações, busca reduzir o problema e transferir a responsabilidade para a esfera familiar ou individual, com um discurso de que o consumo da dieta corporativa depende da “liberdade” de escolha dos consumidores, como afirma a FIAN Colômbia. Contudo, as mesmas estratégias complexas que empregam para permeiar as mentes e os espaços mostram que o tema vai muito além da decisão das pessoas, sobretudo quando se trata de crianças.

Esse marketing se adapta inclusive aos momentos de crise e emergência alimentares, lucrando com elas, lavando a imagem das marcas. Através de doações, promovendo

209 Disponível em: [https://youtu.be/IzhS\\_avQXTs?t=26](https://youtu.be/IzhS_avQXTs?t=26)

210 Disponível em: <https://agroecologyresearchaction.org/wp-content/uploads/2021/07/Carta-abierta-a-los-responsables-de-la-formulacion-de-normativas-1-1.pdf>

211 Vale também destacar o tema dos substitutos da amamentação materna, de acordo com a FAO: “Cada vez se reconhece mais amplamente que toda mãe tem o direito de amamentar seu bebê e que toda criança tem o direito de receber o leite materno. Qualquer obstáculo à alternativa de receber leite materno é uma violação desses direitos”. Fonte: <http://www.fao.org/3/w0073s/w0073s0b.htm>

212 Consultar: <https://www.rapam.org/glifosato/>

do tecnologias e métodos, elas abrem novos mercados e se implantam em territórios aos quais antes não tinham acesso. Além disso, aproveitam-se desses contextos para, sob o pretexto da emergência, aumentar a desregulação, como aconteceu com a pandemia de Covid-19, afetando de maneira desproporcional certos grupos populacionais como as mulheres (Bohoslavsky e Rulli, 2020).

## AS FALSAS SOLUÇÕES E O APROFUNDAMENTO DA EXPROPRIAÇÃO

### A CAPTURA CORPORATIVA DOS CONCEITOS

Saúl Vicente Vázquez, representante da Unidade Força Indígena e Camponesa do México, abriu a Cúpula dos Povos dizendo que “Além da captura do sistema da ONU por essas corporações, também há uma captura da nossa linguagem, mas sem que tratem de mudar nada a fundo, simplesmente por saberem que, usando nossa narrativa, podem chegar a parte do movimento social e da sociedade civil, e buscam legitimar esse processo.”<sup>213</sup> Na verdade, o emprego de termos como economia verde, capitalismo verde, “carbono neutro” ou “carbono azul” se torna cada vez mais comum, assim como as supostas “soluções baseadas na natureza”. Esse problema é levantado pelas organizações da sociedade civil, já que invisibiliza a carga política de certos termos, como o da agroecologia. São propostas de construção social que colocam no centro o cuidado com a vida, humana e não humana, e não a acumulação de capital. Além disso, esses termos chegam à sociedade e causam confusão e desinformação. Em vez de promover a transformação profunda e urgente de que nossos sistemas necessitam<sup>214</sup>, aprofundam e disfarçam os problemas.

Uma das principais críticas da cúpula é a exclusão dos atores da sociedade civil que questionam o sistema dominante, enquanto se aprofundam as alianças com aqueles que são precisamente os causadores das múltiplas crises que estamos vivendo. Lamentavelmente, a presença cada vez maior de corporações não é exclusiva da cúpula<sup>215</sup>, como evidencia a aliança estratégica assinada entre a FAO e a CropLife<sup>216</sup>, um dos maiores conglomerados de empresas de agrotóxicos e transgênicos. Isso mostra como o discurso tecnicista das corporações se permeou esses espaços, onde as “soluções” consistem no aprofundamento das tecnologias, sem questionar as ideias por detrás delas<sup>217</sup>.

213 Disponível em: [https://youtu.be/IzhS\\_avQXTs?t=26](https://youtu.be/IzhS_avQXTs?t=26)

214 Uma mostra disso é o recente e alarmante relatório do IPCC: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

215 Este fato evidencia uma das estratégias empregadas pela indústria, que consiste em participar de fóruns internacionais para promover seus interesses, levando em conta que esses espaços, como a Cúpula, influenciam as decisões que serão tomadas em nível estatal nos próximos anos.

216 <https://www.biodiversidadla.org/Campanas-y-Acciones/Alto-a-la-alianza-toxica-de-FAO-CROPLIFE>

217 Nesse sentido, “Não é por acaso que a pessoa que encabeça a Cúpula sobre os Sistemas Alimentares seja o presidente da Agra (Alian-

Vemos, por exemplo, cada vez mais recursos sendo empregados na geração de novas variedades vegetais resultantes de tecnologias de manipulação genética resistentes a secas, pragas etc. Quando, na verdade, essas mesmas tecnologias são acompanhadas de técnicas que causam as mudanças climáticas e resultam na destruição das sementes nativas, que tanto por seu rico patrimônio genético, como pelas técnicas camponesas que as reproduzem, são resilientes às mudanças e criam biodiversidade constantemente, além de todos os benefícios socioeconômicos associados (Álvarez-Buylla e Piñeyro, 2009; Via Campesina).

Outro dos problemas que foram destacados quanto ao uso de transgênicos e agrotóxicos é que são necessárias quantidades cada vez maiores desses produtos para ter o mesmo efeito. A resposta da indústria foi criar variedades resistentes a produtos ainda mais tóxicos. Na Argentina, país onde foram denunciados problemas de saúde pelo uso excessivo de agrotóxicos<sup>218</sup>, foi aprovado em 2020 o trigo transgênico HB4, resistente ao glufosinato, agrotóxico que “é amplamente questionado e proibido em muitos países por sua alta toxicidade aguda e seus efeitos teratogênicos, neurotóxicos, genotóxicos e alteradores da colinesterase”, denuncia a campanha “Com Nosso Pão Não!”<sup>219</sup>.

Outra tendência preocupante é a crescente desmaterialização dos sistemas alimentares, apontada pela Rede Global pelo Direito à Alimentação e à Nutrição: “Os atores que promoveram o modelo agroindustrial agora reconhecem seu fracasso, mas afirmam ter encontrado uma ‘solução inovadora’, a chamada Quarta Revolução Industrial. Isso implica uma fusão de tecnologias que está confundindo as fronteiras entre as esferas física, digital e biológica. Nesse contexto, essas três dinâmicas entrelaçadas caracterizam nossa era: desmaterialização, digitalização e financeirização (Rede Global pelo Direito à Alimentação e à Nutrição, 2018). Isso “leva a um processo cada vez mais

---

ça para uma Revolução Verde na África), uma iniciativa financiada por Bill Gates”, que é uma das figuras chave na captura dos sistemas agroalimentares através da acumulação de terras e da promoção da digitalização da agricultura. Ver: <https://capiremov.org/es/analisis/la-onu-y-el-capitalismo-verde-atacan-la-soberania-alimentaria/> ; <https://grain.org/es/article/6695-como-empuja-la-fundacion-gates-al-sistema-alimentario-en-la-direccion-equivocada>

218 No último informe da Sociedade Argentina de Pediatría sobre os efeitos dos agrotóxicos na saúde infantil, destaca-se que: “Em 2014, o pediatra Medardo Ávila Vázquez descreveu o resultado de uma pesquisa feita na província de Córdoba: “Os resultados preliminares foram alarmantes: a população de Monte Maíz tem cinco vezes mais casos de câncer que os estimados pela OMS, 25% a mais de problemas respiratórios como asma, e quase cinco vezes mais abortos espontâneos”. O especialista indicou, além disso, que “a população também registra o dobro de casos de diabetes tipo 2 e hipotireoidismo que as estatísticas médias e quase três vezes mais frequência de colagenopatias (doenças inflamatórias autoimunes)”. Disponível em: [https://www.sap.org.ar/uploads/archivos/general/files\\_efectos-agrotoxicos-07-21\\_1625686827.pdf](https://www.sap.org.ar/uploads/archivos/general/files_efectos-agrotoxicos-07-21_1625686827.pdf)

219 <https://www.resumenlatinoamericano.org/2021/05/27/argentina-avanza-la-campana-con-nuestro-pan-no-que-rechaza-el-uso-del-trigo-transgenico-hb4>

automatizado, deslocado e informatizado de produção e comercialização de alimentos”, diz o relatório, processo no qual a concentração de informações, tanto de consumo quanto de produção, nas grandes corporações é central. O relatório observa que “as tecnologias por si só não prejudicam o direito à alimentação. Na verdade, a tecnologia oferece muitas possibilidades para ajudar a reduzir os índices de fome e desnutrição. O problema está em como elas são usadas e para qual fim” (Rede Global pelo Direito à Alimentação e à Nutrição, 2018). Isso mostra mais uma vez a importância de garantir a participação dos titulares de direitos nos processos de tomada de decisão.

Da mesma forma, todas essas “soluções” reduzem a agricultura à produção de bens de mercado, quando a produção de alimentos é muito mais do que isso: é criação de biodiversidade, de culturas, são saberes ancestrais, patrimônios imateriais e *soberania*. Nas palavras de María Emilia Pacheco: “A defesa da vida não pode ser através dos mercados”<sup>220</sup>.

## AS CONSEQUÊNCIAS DESSA CAPTURA NOS CORPOS-TERRITÓRIOS

### DESTRUIÇÃO DOS SISTEMAS SOCIOECOLÓGICOS CAMPONESES E COMUNITÁRIOS

A captura corporativa dos sistemas alimentares tem consequências diretas tanto para a saúde das pessoas como a do planeta. Em primeiro lugar, a promoção das dietas corporativas é acompanhada de um desestímulo à produção camponesa e ao consumo de alimentos verdadeiros e culturalmente apropriados, como foi denunciado na Cúpula dos Povos. Cada vez mais terras e água são destinadas às monoculturas<sup>221</sup>: no Paraguai, por exemplo, 80% das terras cultiváveis são destinadas à soja, e as florestas foram reduzidas de 9 milhões de hectares em 1950 para 1,3 milhão em 2004 (Oxfam, 2015). O cenário se repete em toda a região: a Argentina perdeu 5,6 milhões de hectares de florestas entre 1998 e 2017. A Bolívia, 5,1 milhões de hectares entre 1990 e 2016, e o Brasil, 29,1 milhões entre 1997 e 2019 (Ação pela Biodiversidade, 2020). Esse problema teve consequências concretas durante a crise de saúde pública que estamos atravessando, como apontou Marcos Arana: “Os países e populações que mais sofreram o impacto da pandemia de Covid-19 foram os que dependem do comércio de alimentos, aqueles que, nos últimos anos, devido a

220 Assessora da Fase, da Articulação de Agroecologia Nacional e integrante do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

221 “(...) o fato de cultivar só um ou dois tipos de plantas sobre grandes extensões de terra cria uma espiral destrutiva que esgota os nutrientes do solo, deixando-o pobre e incapaz de sustentar o crescimento saudável das plantas sem que seja necessário adicionar quantidades cada vez maiores de fertilizantes sintéticos. Também cria novas oportunidades para as pragas, ervas daninhas e doenças que uma paisagem com maior biodiversidade normalmente suprimiria por si só, o que dá lugar à necessidade de aplicar agrotóxicos mais fortes e em maior quantidade para combatê-las.” (Truitt Nakata, 2019)

este sistema corporativo, desmantelaram ou erodiram suas formas tradicionais. Temos que perceber que a solução e a prevenção de pandemias futuras está precisamente no resgate da produção e dos agrossistemas tradicionais”<sup>222</sup>.

### PROMOÇÃO DO EXTRATIVISMO: MONOCULTURAS, TRANSGÊNICOS E AGROTÓXICOS

O uso de agrotóxicos tem sido exponencial, tanto em quantidades totais (525 milhões de kg/l em 2018) como por hectare, passando de 4 kg/l por hectare em 1996 para 13 em 2018 (Ação pela Biodiversidade, 2020). Além disso, esses dados são baseados em informações oficiais, portanto pode-se supor que as quantidades reais são muito maiores, já que, como revela o mesmo informe: “Uma característica que se repete em todos os países é que não existe um registro rigoroso nem atualizado do uso de agroquímicos. Esse dado não é casual: a ausência de estatísticas oficiais faz parte de uma estratégia que une empresas e governos para evitar que se quantifiquem e especifiquem os danos” (Ação pela Biodiversidade, 2020).

Cabe ressaltar que, entre os agrotóxicos utilizados na América Latina e Caribe, estão muitos dos pesticidas considerados altamente perigosos<sup>223</sup>. O diagnóstico regional é nefasto, da lista de 338 pesticidas altamente perigosos, 183 estão presentes no México, 185 na Jamaica, 111 no Brasil, 126 na Argentina, 110 em Cuba, 183 na Costa Rica, 75 no Panamá, 81 no Uruguai, 102 no Chile (dos quais a grande maioria está proibida em outros países). Na verdade, “as vendas mundiais desses pesticidas são maiores em proporção nos países do Sul, chegando a 49% no Brasil e 42% no México, quando a média é de 27% nos países ricos”<sup>224</sup>. Encontramos, portanto, um padrão duplo entre os países do Norte e do Sul global, de forma que são proibidos em seus próprios países, mas sua venda é autorizada para outros: “produtos proibidos na Alemanha, Reino Unido, ou até mesmo na China são exportados para outros países com a narrativa dominante, reforçada pela FAO, de que esses venenos são necessários para alimentar a produção mundial, apesar de que não são as empresas transnacionais, mas sim os camponeses, que alimentam 70% da população mundial”<sup>225</sup>.

### VIOLAÇÕES DO DHANA: EFEITOS NAS DIETAS E NA SAÚDE

Esse cenário traz efeitos negativos para a diversidade alimentar e biológica associada ao desaparecimento tanto

222 Disponível em: [https://youtu.be/IzhS\\_avQXTs?t=26](https://youtu.be/IzhS_avQXTs?t=26)

223 Estes são definidos como pesticidas de toxicidade aguda alta, que causam efeitos na saúde a longo prazo (câncer, mutações genéticas, efeitos na reprodução), e cujos ingredientes mostram alta incidência de efeitos adversos irreversíveis, entre outros. Para mais informações, consultar: [https://ipen.org/sites/default/files/documents/alternativas\\_pap\\_v\\_final\\_16\\_enero\\_19.pdf](https://ipen.org/sites/default/files/documents/alternativas_pap_v_final_16_enero_19.pdf)

224 Fernando Bejarano, disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia)

225 Ibid anterior

de práticas produtivas, quanto culinárias e gastronômicas. Nas palavras de Alejandro Calvillo: “a destruição do meio ambiente e da saúde planetária é também a destruição da saúde da população (...) O que estamos comendo está se transformando na pior ameaça de saúde para a humanidade. A má alimentação é a principal causa de doenças e morte em grande parte dos países”. Efetivamente, hoje em dia, as doenças não transmissíveis (DNTs), ligadas aos maus hábitos alimentares, causam 71% do total de mortes (GHAI, 2021). Isso é especialmente preocupante em nossa região, já que estamos nos transformando nos principais consumidores de PCUs, resultando numa epidemia de diabetes, câncer, obesidade, desnutrição e má nutrição, com 60% da população padecendo de sobrepeso (OPS e OMS, 2019).

## ALTERNATIVAS E RESISTÊNCIAS DA SOCIEDADE CIVIL

### AS LUTAS PELA SOBERANIA ALIMENTAR

#### A FRAGILIDADE DO SISTEMA DOMINANTE EVIDENCIADA DURANTE A PANDEMIA

A epidemia de Covid-19 evidenciou por toda a região a fragilidade do sistema alimentar dominante, assim como a dos Estados: “Nove em cada dez famílias têm sérias dificuldades para se alimentar na zona do Corredor Seco entre a Guatemala e Honduras. Oito em cada dez famílias na Colômbia não conseguem suprir suas necessidades básicas. No Peru, a renda familiar caiu em média 33% (Ação Contra a Fome, 2021). No Brasil, Janine Giuberti destacou, durante a Cúpula dos Povos, que a combinação de crise econômica, política e sanitária, “assim como a forma pela qual os alimentos estão sendo produzidos, comercializados e consumidos, (ou seja) os sistemas alimentares corporativos” resultam num aumento da insegurança alimentar no país: em plena pandemia, 19 milhões de brasileiros enfrentam a fome no dia a dia.

Além disso, a região terá um aumento de 269% na quantidade de pessoas que sofrem de insegurança alimentar grave (ONU, 2020). Nesse sentido, “a crise alimentar atual, agravada pela pandemia de Covid-19, somada à crise econômica e climática, deixa em evidência as falências estruturais que impedem a segurança e a soberania alimentares e a situação só piora”, nas palavras de Sara Montiel.

Diante da incapacidade dos Estados de responderem à crise, as comunidades se organizam. A Marcha das Mulheres destacou que, ao contrário da economia dominante, que se paralisou<sup>226</sup>, “a economia do cuidado não deixou de funcionar na pandemia, e não vai deixar de funcionar em nenhuma crise, pelo contrário, se intensificará”.

226 “De acordo com a edição de junho de 2020 do informe Perspectivas Econômicas Mundiais do Banco, esta seria a pior recessão desde a Segunda Guerra Mundial, e a primeira vez desde 1870 em que tantas economias experimentaríamos uma diminuição do PIB per capita” (Banco Mundial, 2020).

#### AS AGROECOLOGIAS COMO CAMINHO PARA A SOBAL

Como evidenciado, a pandemia, assim como as condições estruturais que se vêm vivendo na América Latina e Caribe há décadas, e que se agravaram nos últimos anos, colocam-nos diante de problemas similares em toda a região. Contudo, é a partir de uma diversidade de estratégias, que correspondem aos contextos particulares, assim como às histórias coletivas e territórios, que as resistências se organizam. Essa diversidade é a característica fundamental tanto das lutas quanto dos sistemas alimentares e modos de produção que estas promovem. A agroecologia, entendida como técnicas produtivas e de organização social, destacou-se durante a Cúpula dos Povos como uma perspectiva compartilhada por organizações e movimentos<sup>227</sup>. Jesús Vazquez, da Organização Boricúa<sup>228</sup>, de Porto Rico, apontou “a agroecologia como caminho para a soberania alimentar e a justiça social”. Uma de suas forças é que ela trabalha com a vida, tanto humana quanto não humana, respeitando seus processos e inspirando-se neles, de forma que mantém e até participa da restauração dos equilíbrios ecossistêmicos, alterados de tal forma pelo sistema agroalimentar industrial a ponto de nos levar ao Antropoceno<sup>229</sup>. Nesse sentido, desde a Marcha das Mulheres, Corina Muñoz nos lembrou que “os seres humanos e não humanos são ecodependentes, ou seja, somos parte da natureza e dependemos dela”<sup>230</sup>.

#### AS ECONOMIAS E O PAPEL DAS MULHERES

Durante a Cúpula dos Povos, ficou evidente a importância que tiveram – e têm – as redes de apoio. Foi o caso do Brasil, com as redes de consumo solidário que se estabeleceram entre o campo e a cidade. Da mesma forma, no Panamá, Mani Stanley<sup>231</sup> comentou como “o povo Kuna tem um território autônomo, e não foi tão afetado pela pandemia porque os alimentos estão no mar, mas muitas comunidades foram solidárias com outras comunidades que não tinham produtos alimentares”. Da mesma forma, na Marcha Mundial das Mulheres, destacou-se como “diante das crises, essas economias alternativas se reforçam: por exemplo, as ‘painéis comunitários’ no Chile, os restaurantes populares no Peru, a ampliação das hortas urbanas em

227 No Brasil, com a Campanha Contra os Agrotóxicos e Pela Vida e a Campanha Nacional Pela Agroecologia; na Aliança pela Saúde Alimentar e a Campanha Nacional Sem Milho Não Há País; representante da CLOC-Via Campesina em vários países como Haiti, Porto Rico e Paraguai; ou o Movimento Agroecológico da América Latina, que são algumas das organizações que participaram do encontro.

228 Comentou que, entre as estratégias empregadas estão as redes de fazendas solidárias e projetos educativos, partindo do reconhecimento de suas raízes e histórias coletivas, buscando a transformação de Porto Rico pelos sistemas alimentares.

229 O sistema agroindustrial contribui com ¼ das emissões totais de gases de efeito estufa (OCDE).

230 Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IzhS\\_avQXTs&t=4798s&ab\\_channel=FIANColombia](https://www.youtube.com/watch?v=IzhS_avQXTs&t=4798s&ab_channel=FIANColombia)

231 Do povo Kuna, integrante do Conselho Internacional de Tratados Indígenas.

Cuba, Honduras e Venezuela, e a defesa da economia regenerativa nas comunidades negras dos EUA.”

O papel das mulheres nessas economias é essencial, já que, apesar do aumento da violência<sup>232</sup>, assumiram tanto o cuidado de suas famílias como de suas comunidades: “Estamos cuidando da sobrevivência cotidiana, não só nas famílias, mas também em nossas comunidades e organizações, somos nós que fazemos frente às carências de serviços nos assentamentos populares, por exemplo, somos nós que administramos os restaurantes populares (...)”. Um dos casos mais ilustrativos é o das panelas comunitárias. No Paraguai, elas foram lideradas por mulheres de bairros populares, que também lideraram a rede nacional de direito à alimentação, assim como a iniciativa normativa que culminou com a sanção da Lei 6.603/2020 para apoiar as panelas populares<sup>233</sup>. Na Colômbia, durante a greve nacional, também surgiram panelas comunitárias, organizadas solidariamente, que conseguiam proporcionar três refeições por dia para as pessoas, servir de espaço de encontro, discussão política e organização social.

Durante a Cúpula dos Povos, também sobressaiu a importância das mulheres, que participaram amplamente do evento como representantes dos diversos movimentos a que pertencem, lembrando como “as mulheres e as comunidades sustentam práticas econômicas baseadas no princípio da sustentabilidade da vida desde sempre, não só durante essa crise”, afirmou Corina Muñoz, acrescentando que “é necessário reafirmar: nossas experiências de economias feministas são propostas de construção de sociedade, não só formas de sobreviver em tempos de crise, restrições e emergência. Provamos em nossos territórios e diversidades que, sim, há outras formas possíveis, viáveis e desejáveis de organizar a vida.”

#### AS ALIANÇAS ESTRATÉGICAS: AÇÕES LEGAIS E REDES DE ACADÊMICOS

Entre as estratégias para defender o Dhana diante dos interesses da indústria que foram compartilhadas durante o encontro, houve uma série de ações no âmbito legal. A Campanha Nacional Sem Milho Não Há País compartilhou a experiência do processo civil contra o plantio de milho transgênico graças ao qual este foi interrompido por medida cautelar<sup>234</sup>. Acrescentaram que, devido às pressões das organizações da sociedade civil,

232 “Desde que iniciou o surto de Covid-19, novos dados e relatórios apresentados por aqueles que estão na linha de frente revelam que intensificou-se todo tipo de violência contra as mulheres e meninas, sobretudo a violência doméstica.” (ONU Mulheres)

233 Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9365/ley-n-6603-de-apoyo-y-asistencia-a-las-ollas-populares-organizadas-en-todo-el-territorio-de-la-republica-del-paraguay-durante-la-pandemia-declarada-por-la-organizacion-mundial-de-la-salud-a-causa-del-covid-19#:~:text=%2D%20El%20objeto%20de%20la%20presente,por%20el%20Poder%20Ejecutivo%20con>

234 <http://demandacolectivamaiz.mx/>

bem como da conjuntura política, conseguiram que, em dezembro de 2020, fosse lançado o decreto presidencial proibindo o milho transgênico e o glifosato até 2024<sup>235</sup>. Porto Rico também compartilhou que o governo criou programas de apoio ao campo, contudo, essas medidas não foram implementadas, o que ressalta a importância do acompanhamento e monitoramento por parte das organizações.

Outra forma pela qual o Dhana articula as diversas lutas do campo e da cidade foi exemplificada pelo caso do Brasil, com os movimentos pelos direitos dos consumidores que resultaram no guia alimentar<sup>236</sup> e, após anos de mobilização, na adoção da rotulagem frontal de PCUs em outubro de 2020. O rótulo frontal também foi implementado em países como Chile<sup>237</sup> e México<sup>238</sup>, medida aplaudida por organizações civis e organismos internacionais. Na Colômbia, foi aprovada a Lei de *Junk Food*, que aborda temas como rótulo frontal, e cujo processo de aprovação – como enfatizou Paola Romero, da FIAN Colômbia, na Cúpula dos Povos – foi alvo de múltiplas estratégias de interferências da indústria para evitar a sanção da lei.

Além da escala nacional, por exemplo, com a experiência de articulações com as frentes parlamentares contra a fome<sup>239</sup>, a Cúpula dos Povos também mostrou a eficácia de trabalhar com os governos locais. Compartilhou-se a experiência dos territórios livres de agrotóxicos ou livres de mineração no Brasil, bem como o trabalho realizado junto aos conselhos municipais pela segurança alimentar, ressaltando a importância de trabalhar com eles e divulgar as experiências locais, cuja implementação costuma ser mais rápida, tendo a oportunidade de intervir nos orçamentos municipais com mais facilidade do que na escala nacional<sup>240</sup>.

Outro dos elementos centrais para fazer frente à captura corporativa dos sistemas alimentares são as redes de acadêmicos sem conflitos de interesse, para poder

235 <https://www.jornada.com.mx/2021/07/17/delcampo/articulos/decreto-presidencial-glifosato.html>

236 [https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11564:dietary-guidelines-brazilian-population&Itemid=4256&lang=es](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=11564:dietary-guidelines-brazilian-population&Itemid=4256&lang=es)

237 “Dada a evidência que demonstra que as intervenções focadas nos entornos das pessoas, ou seja, nos ambientes alimentares, têm maior possibilidade de melhorar a dieta da população do que intervenções focadas unicamente na conduta dos indivíduos, o Chile implementou em junho de 2016 a Lei N.º 20.606 sobre Composição Nutricional de Alimentos e sua publicidade” (FAO 2021b)

238 <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/05/todo-lo-que-debes-saber-sobre-el-nuevo-etiquetado-de-advertencia/>

239 Consultar: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/>

240 Mesmo em nível global, reconhece-se que mudanças concretas podem ser promovidas mais rapidamente por parte das prefeituras do que a nível estatal, e para isso estão sendo criadas alianças e fóruns de trocas de experiências entre prefeitos. Consultar: [https://amarcadosul.iclei.org/es/proyectos/pacto-global-de-alcaldes-por-el-clima-y-la-energia/%22%20/1%20%22:~:text=Con%20el%20fin%20de%20creary%20la%20Energ%C3%ADa%20\(GCoM](https://amarcadosul.iclei.org/es/proyectos/pacto-global-de-alcaldes-por-el-clima-y-la-energia/%22%20/1%20%22:~:text=Con%20el%20fin%20de%20creary%20la%20Energ%C3%ADa%20(GCoM)

neutralizar a desinformação prestada pela indústria<sup>241</sup>. Marcos Filardi compartilhou a experiência da Cátedra Livre de Soberania Alimentar da UBA, na Argentina, que surge nas universidades públicas para defender a agroecologia e a Sobal. A existência dessas redes é essencial para assegurar informações confiáveis, tanto para os tomadores de decisão quanto para a sociedade civil. Da mesma forma, a cocriação de conhecimentos através do diálogo de saberes entre a academia e as comunidades é uma das estratégias para resgatar saberes tradicionais e conhecimentos dos territórios. Nesse sentido, é fundamental assegurar o acesso à informação, em particular para as populações em situação de vulnerabilidade, assim como a comunicação comunitária. Atualmente, há múltiplas violações ao direito à informação, tanto no que diz respeito aos conteúdos dos PCUs e seus efeitos para a saúde, quanto sobre as quantidades reais de agrotóxicos empregados, para mencionar algumas.

### PROPOSTAS PARA E DA SOCIEDADE CIVIL E RECOMENDAÇÕES PARA OS ESTADOS

Um dos resultados da Cúpula dos Povos foi uma série de propostas e estratégias para a defesa do Dhana pela sociedade civil.

1. O fortalecimento dos processos organizativos através de trocas de experiências, formação e autocuidado; isso com o objetivo de incrementar a presença nos espaços de participação social. No sentido da articulação, enfatizou-se especialmente a relação campo-cidade (bem como todos os atores intermediários), tanto para a criação de redes solidárias como para promover a produção de alimentos agroecológicos nos entornos urbanos, isso sobretudo levando em conta o contexto da pandemia. Destaca-se a mobilização contra os PCUs para assegurar a defesa de uma alimentação saudável e culturalmente adequada, para tanto enfatizou-se a importância de posicionar o tema nas agendas políticas, bem como o tema do acesso à terra e a defesa da produção camponesa, local e diversa. Para garantir a eficácia dessas medidas, é necessário um monitoramento e um acompanhamento das iniciativas, bem como estratégias de comunicação.
2. Pressionar os governos para que cumpram a obrigação dos Estados de respeitar os direitos humanos, o Dhana e o direito à consulta prévia, livre e informada.
3. Aumentar o apoio à produção camponesa e agroecológica, dados todos os benefícios socioambientais que ela acarreta.
4. Criar espaços para a garantir a participação política de produtores, comunidades e consumidores.
5. Seguir as Diretrizes Voluntárias relevantes, a Declaração dos Direitos das Pessoas que vivem no Campo,

241 Podemos pensar também na União de Cientistas Comprometidos com a Sociedade do México.

e as recomendações de especialistas em temas de pesticidas e saúde. A OPS vai nesse sentido ao afirmar que: “Os alimentos ultraprocessados, as bebidas açucaradas e o *fast food*, que apresentam uma pobre qualidade nutricional, estão substituindo a comida caseira mais nutritiva nas dietas das famílias na América Latina e Caribe, o que gera efeitos alarmantes na saúde e requer regulações por parte dos governos para reverter essa tendência”. E essas regulações estão bem documentadas: “A evidência científica disponível demonstrou a eficácia de certas políticas públicas para reduzir a demanda e desestimular a compra de produtos ultraprocessados. Essas políticas incluem os impostos sobre bebidas açucaradas e produtos ultraprocessados; o rótulo frontal de alimentos com selos de advertência, as restrições à publicidade, especialmente aquela dirigida a crianças e adolescentes, e as regulações dos entornos escolares” (GHAI, 2021).

## CONCLUSÕES

A captura corporativa é um fenômeno crescente que se infiltrou em todos os âmbitos, desde os espaços de tomada de decisão nacionais e internacionais, até os espaços públicos e familiares, com narrativas que reforçam e fortalecem seu poder.

Isso tem consequências muito concretas que atentam contra nossas democracias e direitos humanos, em particular o Dhana, com o aprofundamento da expropriação levada a cabo pelo agronegócio, e com consequências irreversíveis em nossos corpos e territórios. Vivemos uma situação na qual a subnutrição, a fome oculta e doenças crônicas ligadas às dietas corporativas aumentam ao mesmo tempo em que o acúmulo e a destruição de bens comuns se aprofunda.

Contudo, as resistências se organizam com uma diversidade de estratégias, reflexo da própria diversidade dos territórios. Por todo o continente, vemos nascer e crescer iniciativas que podem ser entendidas sob o espectro da(s) agroecologia(s) como caminho para chegar à soberania alimentar. Nesses movimentos, a defesa do Dhana se transforma num eixo articulador entre os atores e suas diversas lutas, dando visibilidade ao papel fundamental que a alimentação tem na construção de nossas sociedades e a relação que estabelecemos com os outros seres com os quais compartilhamos nossos territórios. O Dhana é uma ferramenta para defender outras maneiras de viver, e onde a vida, tanto humana quanto não humana, está no centro. É uma oportunidade para deixarmos de causar destruição e passarmos a contribuir com a cocriação da biodiversidade.

Para finalizar, podemos simplesmente dizer, nas palavras de Saúl Vázquez, que “a luta pela soberania alimentar é a luta pela saúde dos povos e a saúde da Mãe Terra. E isso significa o direito à alimentação, o direito à saúde e pela justiça climática.”

## REFERÊNCIAS

- Ação Contra a Fome. 2021. “El hambre aumenta por la COVID en América Latina”. 2021. <https://www.accioncontraelhambre.org/es/te-contamos/actualidad/el-hambre-aumenta-por-la-covid-en-america-latina>.
- Ação pela Biodiversidade. 2020. “Atlas del agronegocio transgénico en el Cono Sur”. <https://www.biodiversidadla.org/Atlas>.
- Álvarez-Buylla, Elena, y Alma Piñeyro. 2009. “Riesgos y peligros de la dispersión de maíz transgénico en México”. *Revista Ciencias*, 2009. <https://www.revistacienciasunam.com/es/component/content/article/41-revistas/revista-ciencias-92-93/207-riesgos-y-peligros-de-la-dispersion-de-maiz-transgenico-en-mexico.html>.
- Banco Mundial. 2020. “La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial”. World Bank. 2020. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>.
- Bohoslavsky, Juan Pablo, y Mariana Rulli. 2020. “Covid-19, instituciones financieras internacionales y continuidad de las políticas androcéntricas en América Latina”. *Revista Estudos Feministas* 28 (julio). <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n273510>.
- Bollier, David. 2014. *Think Like a Commoner. A Short Introduction to the Life of the Commons*. <http://thinklikeacommoner.com/>.
- ETC Group. 2013. “Putting the Cartel before the Horse... and Farm, Seeds, Soil, Peasants, etc. Who Will Control Agricultural Inputs 2013?” <https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/CartelBeforeHorse11Sep2013.pdf>.
- FAO. 2021. “THE STATE OF FOOD SECURITY AND NUTRITION IN THE WORLD 2021”. 2021. <https://doi.org/10.4060/CB4474EN>.
- . 2021b. “Impacto de la Ley chilena de etiquetado en el sector productivo alimentario”. FAO e INTA. <https://doi.org/10.4060/cb3298es>.
- GHAI. 2021. “Narrativas de la industria: De qué manera las empresas de bebidas y alimentos ultraprocesados socavan las políticas de alimentación saludable para proteger su imagen corporativa”. *Fagran* (blog). 2021. <https://fagran.org.ar/documentos/seccion/organismos-internacionales/2021/07/narrativas-de-la-industria-de-que-manera-las-empresas-de-bebidas-y-alimentos-ultraprocesados-socavan-las-politicas-de-alimentacion-saludable-para-protger-su-imagen-corporativa/>.
- Global Witness. 2019. “Spotlight on Criminalisation of Land and Environmental Defenders”. Global Witness. 2019. <https://www.globalwitness.org/sv/press-releases/spotlight-criminalisation-land-and-environmental-defenders/>.
- GRAIN. 2015. “Libre comercio y la epidemia de comida chatarra en México”. 2015. <https://grain.org/article/entries/5171-libre-comercio-y-la-epidemia-de-comida-chatarra-en-mexico>.
- IDEC. 2021. “Tem Veneno nesse Pacote”. 2021. <https://idec.org.br/veneno-no-pacote>.
- INSP. 2018. “La Obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control”. Instituto Nacional de Salud Pública. <https://www.insp.mx/avisos/4884-la-obesidad-mexico.html>.
- Lowder, Sarah K., Marco V. Sánchez, y Raffaele Bertini. 2021. “Which Farms Feed the World and Has Farmland Become More Concentrated?” *FAO* 142 (junio): 105455. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105455>.
- OCDE. “Climate change and food systems”. Consultado em 12 de agosto de 2021. <https://www.oecd.org/agriculture/topics/climate-change-and-food-systems/>.
- ONU. 2020. “La pandemia de COVID-19 provoca un aumento del hambre en América Latina”. Noticias ONU. 29 de julho de 2020. <https://news.un.org/es/story/2020/07/1478081>.
- ONU Mulheres. “La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento”. ONU Mulheres. Consultado em 12 de agosto de 2021. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.
- OPS, y OMS. 2019. “Alimentos ultraprocesados ganan más espacio en la mesa de las familias latinoamericanas”. Pan American Health Organization / World Health Organization. 23 de outubro de 2019. [https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15530:ultra-processed-foods-gainground-among-latin-american-and-caribbean-families&Itemid=1926&lang=es](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15530:ultra-processed-foods-gainground-among-latin-american-and-caribbean-families&Itemid=1926&lang=es).
- Oreskes, Naomi, y Erik M. Conway. 2010. *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues From Tobacco Smoke to Global Warming*. Bloomsbury Press.
- Oxfam. 2015. “Paraguay: El país donde la soja mata”. Oxfam International. 2015. <https://www.oxfam.org/es/paraguay-el-pais-donde-la-soja-mata>.
- . 2016. “Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina”. Oxfam. [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/desterrados-full-es-29nov-web\\_0.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf).
- Rede Mundial pelo Direito à Alimentação e à Nutrição. 2018. “Cuando la alimentación se hace inmaterial”. <https://www.righttofoodandnutrition.org/es/cuando-la-alimentacion-se-hace-inmaterial-0>.
- Truitt Nakata, Ginya. 2019. “Monocultivos: la amenaza de los ‘desiertos verdes’ de hoy para la producción alimentaria de mañana”. The Nature Conservancy. 2019. <https://www.nature.org/es-us/que-hacemos/nuestra-vision/perspectivas/monocultivos-amenaza-desier>

tos-verdes-produccion-alimentaria/.

UNICEF. 2020. “En América Latina y el Caribe, el 30% de los niños y niñas entre 5 y 19 años tienen sobrepeso”. 2020. <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/en-america-latina-y-el-caribe-el-30-de-los-ninos-y-ninas-entre-5-y-19-anos>.

Via Campesina. “Por qué los cultivos transgénicos son una amenaza”. Consultado el 11 de agosto de 2021. <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2015/05/Por%20qu%20los%20cultivos%20transgnicos%20son%20una%20amenaza%20.pdf>.

Vivero Pol, Jose Luis. 2013. “Food as a Commons: Reframing the Narrative of the Food System”. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2255447>.



# ANEXO 2

## DA PANDEMIA À TRANSFORMAÇÃO DOS SISTEMAS ALIMENTARES – QUE CAMINHO ESCOLHEMOS?<sup>242 243 244</sup>

---

<sup>242</sup> Escrito por Laura Michéle com revisão de Charlotte Dreger, membros da FIAN Internacional.

<sup>243</sup> O artigo é em grande parte baseado no *Relatório sobre o estado do direito à alimentação e à nutrição* de 2021, publicado pela Rede Mundial pelo Direito à Alimentação e à Nutrição. Disponível em inglês, espanhol e francês em: <https://www.righttofoodandnutrition.org/state-right-food-and-nutrition-report-2021>.

<sup>244</sup> Texto completo produzido por integrantes da FIAN Internacional como subsídio para o capítulo 2 deste informe.



---

## INTRODUÇÃO

Quando os primeiros casos de Covid-19 chegaram às manchetes há um ano e meio, poucos teriam imaginado a magnitude que a pandemia atingiria e os resultados desastrosos que se seguiriam. O que começou como uma crise de saúde, logo se tornou numa crise de subsistência e alimentar. A fome e a insegurança alimentar aumentaram dramaticamente, com uma em cada três pessoas sem conseguir acesso a uma dieta adequada.<sup>245</sup>

Em todas as regiões, a pandemia e as medidas adotadas por governos para contê-la atingiram grupos marginalizados e desfavorecidos com maiores dificuldades para ter suas necessidades diárias atendidas. A pandemia desnudou a discriminação estrutural, as desigualdades e exclusões que permeiam nossas sociedades e tornam as pessoas vulneráveis à fome e à subnutrição. Ao mesmo tempo, ela exacerbou desigualdades já existentes.

À medida que encontramos nosso caminho para sair da pandemia e nos movemos em direção a um “novo amanhã”, não devemos esquecer que a fome e a subnutrição já existiam antes, e estavam em alta há anos. A pandemia acontece em meio a uma crise muito maior que o mundo atualmente enfrenta. Mudanças climáticas, poluição ambiental, desmatamento, exploração indevida de recursos naturais, perda de biodiversidade e homogeneização das dietas estão ameaçando fundamentalmente o direito à alimentação e à nutrição das pessoas, e a sobrevivência de nosso planeta como um todo.

Um fator central nessa crise multidimensional – e o próprio surgimento da pandemia – é o sistema alimentar corporativo. Embora nos últimos anos tenha se formado um consenso considerável de que os sistemas alimentares atuais são disfuncionais e devem ser transformados, a questão da direção que esta transformação deve tomar é fortemente disputada, como ficou evidente nas discussões prévias à Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU que acontece este mês (setembro de 2021).

## DA CRISE DE SAÚDE À CRISE ALIMENTAR

Milhões de trabalhadores, especialmente do setor informal e trabalhadores temporários, perderam seus empregos e renda após os *lockdowns* impostos pelos governos para conter a pandemia e com as recessões econômicas que se seguiram. Com frequência, os empregadores pagaram pouca ou nenhuma compensação aos trabalhadores, enquanto as medidas de proteção social falharam em atingir os mais necessitados. Em todas as regiões, minorias étnicas, trabalhadores migrantes e mulheres, que constituem a maior parte da força de trabalho no setor informal e costumam trabalhar sob condições de trabalho inseguras, foram os mais duramente atingidos, tendo menos proteção do Estado.

Em muitos países, as medidas de proteção social excluíram efetivamente aqueles grupos que mais precisavam de apoio. Por exemplo, em Bangladesh, no Paquistão e no Quênia, mulheres, povos indígenas e pequenos produtores de alimentos, entre outros, não tiveram acesso a fun-

dos públicos de apoio uma vez que estes exigiam que os beneficiários tivessem telefones celulares, internet, contas em banco ou carteiras de identidade, o que muitos não têm. O clientelismo político e a burocracia também foram terrenos de exclusão em países como Honduras e Índia. Enquanto nos EUA houve múltiplas denúncias de discriminação racial na distribuição de auxílio alimentação e de apoio dado a produtores de alimentos.

O resultado foi um aumento drástico na insegurança alimentar e nutricional. Pessoas foram forçadas a reduzir suas refeições diárias, adotar alternativas menos nutritivas, ou simplesmente ir para a cama com fome. Embora a fome e a subnutrição permaneçam mais graves no “Sul Global”, a pandemia também tornou visível a situação de insegurança alimentar de pessoas no “Norte Global”. Estima-se que, na França, até 8 milhões de pessoas<sup>246</sup> possam necessitar de auxílio para alimentação, enquanto na Espanha a demanda por auxílio registrada aumentou em 600 mil<sup>247</sup> em 2020. Nos EUA, já antes da pandemia, 37 milhões de pessoas estavam na insegurança alimentar, com maior incidência nos lares negros, latinos, indígenas e liderados apenas por mulheres<sup>248</sup>. Isso aumentou ainda mais com a pandemia.

A pandemia também lançou luz sobre a situação precária de povos indígenas. Muitos povos indígenas vivem em áreas florestais e historicamente viram seus direitos políticos, econômicos, sociais e culturais serem minados, situando-os entre os segmentos mais empobrecidos da população. Deslocados de seus territórios ancestrais e desprovidos de acesso a recursos naturais, muitos desses povos foram obrigados a viver em condições de vida precárias e atuar como trabalhadores diários e migrantes. Quando a pandemia atingiu suas comunidades, eles tiveram poucos meios para se proteger da infecção e da crise econômica. Em regiões como a América Latina, essa situação é agravada ainda pela colonização interna a que as companhias extrativistas os submetem.<sup>249</sup>

Estruturas patriarcais em todas as regiões significaram um aumento colossal no trabalho de cuidado relegado sobretudo às mulheres. Elas também perderam seus empregos com mais frequência, geralmente sem acesso a proteção social. Ao mesmo tempo, tiveram que suportar níveis maiores de estresse, uma vez que costumam ser responsáveis por colocar comida na mesa. Além de tudo isso, enfrentaram um aumento da violência doméstica.

Pequenos produtores, incluindo comunidades pesqueiras e pastoris, sofreram imensamente com as restrições de movimentação e fechamento de fronteiras, que na maioria das vezes falharam em levar em conta sua situa-

ção particular. Por exemplo, comunidades pesqueiras em países como a África do Sul ou Senegal foram duramente atingidas por toques de recolher que interferiram com suas rotinas diárias, impedindo-as de ir para o mar ou de vender sua pesca ao retornar. Isso não só significou que os peixes acabavam apodrecendo, mas também afetou severamente as pescadoras, que costumam ser aquelas que processam e vendem os peixes. A situação foi agravada pela falta generalizada de reconhecimento dos direitos das comunidades a seus locais de pesca tradicionais, e com o aumento da violência contra as comunidades pesqueiras em meio à pandemia.

O fechamento de mercados de agricultores locais e barracas de comida privou os pequenos produtores, bem como os pequenos comerciantes, do principal meio de comercialização de seus produtos, afetando particularmente aqueles que cultivam e comercializam produtos altamente perecíveis, como vegetais e frutas. O fechamento de mercados locais também afetou as populações urbanas pobres que dependem desses mercados para comprar comida fresca e saudável a preços acessíveis.

As restrições de movimento impediram camponeses que não vivem em suas terras de terem acesso a elas. As mulheres agricultoras especialmente enfrentaram dificuldades em situações em que eram obrigadas a mostrar títulos de terras, uma vez que estes costumam estar no nome dos homens. Enquanto isso, camponeses que dependem de sementes comerciais e outros insumos agrícolas externos enfrentaram dificuldades para obter esses recursos durante a situação de emergência. As restrições de movimentação e fechamento das fronteiras internacionais também afetaram pastores na busca de alimentos e forragem para seus animais, bem como aqueles que produzem alimentos para o mercado de exportação.

Para várias comunidades, a pandemia não foi nem de longe a única “emergência” com a qual tiveram de lidar. Este foi o caso em particular de comunidades que vivem em situações de conflito, guerra ou ocupação, bem como daqueles que vivem em áreas propensas a desastres naturais causados pelas mudanças climáticas e destruição ecológica. Por exemplo, os furacões ETA e Iota que atingiram a América Central em novembro de 2020 deslocaram muitas famílias e causaram muitas mortes. As tempestades alagaram aldeias, destruíram casas e danificaram a infraestrutura de estradas. Uma grande parte das safras foi perdida e o plantio subsequente prejudicado. Em Honduras, os efeitos combinados de furacões e de medidas relacionadas à Covid lançaram um terço da população numa situação de emergência de insegurança alimentar aguda.<sup>250</sup>

Enquanto grupos marginalizados e desfavorecidos da população foram lançados à beira da sobrevivência, também houve aqueles que tiraram vantagem da pandemia e se

246 <https://www.MSC4cfs.org/MSG-global-synthesis-report-covid-19/>

247 <https://www.soberaniaalimentaria.info/numeros-publicados/76-numero-40/841-editorial-40>

248 <https://www.feedingamerica.org/about-us/press-room/feeding-america-study-projects-local-food-insecurity-rates-amid-pandemic-could>

249 [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817_es.pdf)

250 [https://www.sica.int/noticias/2-9-millones-de-hondurenos-se-identificaron-en-crisis-o-emergencia-de-inseguridad-alimentaria-aguda-para-el-periodo-de-diciembre-2020-a-marzo-2021\\_1\\_126275.html](https://www.sica.int/noticias/2-9-millones-de-hondurenos-se-identificaron-en-crisis-o-emergencia-de-inseguridad-alimentaria-aguda-para-el-periodo-de-diciembre-2020-a-marzo-2021_1_126275.html)

beneficiaram dela. Na Indonésia, por exemplo, medidas de distanciamento social impostas pelo Estado, que restringiram o movimento e proibiram atividades públicas como protestos, foram usadas como alavanca para intensificar a grilagem de terras e a exploração da natureza.<sup>251</sup> As empresas de madeira para celulose, óleo de palma, açúcar, tabaco e madeireiras expandiram agressivamente suas operações, invadindo territórios tradicionais e zonas florestais que abrigavam povos indígenas e comunidades locais, o que resultou no aumento das disputas de terra e no aprofundamento da marginalização de grupos já desprivilegiados.

A pandemia foi usada por alguns governos para reduzir liberdades individuais, justificar a violência estatal e aprovar leis e projetos contestados. Por exemplo, nas Filipinas, a pandemia foi usada como pretexto para militarizar ainda mais as áreas rurais e aumentar a violência estatal e os assassinatos de defensores dos direitos humanos.<sup>252</sup> Em Honduras, o governo se valeu do estado de emergência declarado para **fazer avançar projetos de “desenvolvimento” de grande escala**, atacando violentamente comunidades que se opunham a eles.<sup>253</sup> Em Uganda, um projeto de lei de pesca e aquicultura foi apresentado para legalizar o uso da força pelo exército do país para deter a pesca ‘ilegal’.

## SISTEMAS ALIMENTARES NOS HOLOFOTES

A pandemia ressaltou a fragilidade e as desigualdades inerentes ao sistema alimentar corporativo, e a urgência de reforma. A destruição de ecossistemas e perda de biodiversidade associadas com o sistema alimentar industrial e seu modo de produção funcionaram como criadouros perfeitos para a Covid-19 e outras zoonoses.<sup>254</sup> A exposição de trabalhadores a agrotóxicos e a promoção de produtos alimentícios ultraprocessados causam sérios problemas de saúde e vulnerabilidade à infecção grave pelo vírus.<sup>255</sup> Trabalhadores do sistemas alimentares – bem ao contrário da retórica que dizia que eram essenciais durante a crise – foram tratados como dispensáveis, sujeitos a um elevado risco de infecção e de demissão sem compensação ou seguridade social. Redes de fornecimento de alimentos de longa distância enfrentaram grandes prejuízos logísticos que resultaram no desabastecimento de alimentos frescos e outras fontes de nutrientes essenciais.

251 <https://www.eco-business.com/news/are-hungry-palm-oil-pulpwood-firms-behind-indonesia-land-grab-spike/>

252 <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2021/4/20/food-hunger-and-covid-19-in-the-philippines>

253 [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/fl\\_d\\_global\\_analysis\\_2020.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/fl_d_global_analysis_2020.pdf)

254 [https://www.righttofoodandnutrition.org/files/article\\_2\\_rtfn\\_wat-ch12-2020\\_eng-2.pdf](https://www.righttofoodandnutrition.org/files/article_2_rtfn_wat-ch12-2020_eng-2.pdf)

255 [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/334143/WHO-2019-nCoV-Non-communicable\\_diseases-Evidence-2020-1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/334143/WHO-2019-nCoV-Non-communicable_diseases-Evidence-2020-1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Sistemas alimentares locais e os pequenos produtores que os sustentam, por outro lado, provaram ser altamente resilientes em meio à crise. Em cada canto do mundo, eles logo se adaptaram à situação e encontraram formas de fornecer alimentos frescos e saudáveis a populações rurais e urbanas, e preencheram lacunas deixadas pelas disrupções no sistema alimentar global. Os produtores de alimentos de pequena escala mostraram não só sua capacidade de improvisar numa situação de crise, mas também uma grande solidariedade ao fornecer alimentos frescos e saudáveis para comunidades desprivilegiadas e marginalizadas. Em muitos países, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos surgiram para dar acesso a alimentos frescos e saudáveis a comunidades onde os sistemas de proteção social falharam. Em todas as regiões, novas relações foram tecidas entre as populações rurais e urbanas, e entre produtores e consumidores, centradas na solidariedade e na apreciação da produção local agroecológica de alimentos.

Embora os sistemas alimentares locais tenham se mostrado salvadores durante a crise, muitos governos falharam em reconhecer isso e em aumentar o apoio para os pequenos produtores e conceder importantes isenções. Ao contrário, o apoio governamental com frequência tendeu ao sistema alimentar industrial e às grandes corporações. Em muitos lugares, as feiras de produtores foram fechadas, pelo menos inicialmente, enquanto grandes supermercados puderam permanecer abertos. O auxílio à alimentação adotou o fornecimento das grandes corporações alimentares, e não de produtores locais de pequena escala.

## TRANSFORMAÇÃO DOS SISTEMAS ALIMENTARES: VISÕES OPOSTAS E CAMINHOS

*“A luta por sistemas alimentares sustentáveis e justos não pode ser desassociada das realidades dos povos cujos direitos, conhecimento e meios de vida são ignorados e desrespeitados. Temos soluções viáveis para lidar com os problemas dos nossos sistemas alimentares.” (Declaração de Abertura, resposta autônoma do Povo à UNFSS)*

O aumento contínuo da fome e da desnutrição, combinado com as mudanças climáticas, a perda de biodiversidade e a destruição ecológica tornaram impossível continuar ignorando as importantes disfuncionalidades que caracterizam o sistema alimentar industrial global. Os custos imensos que o sistema impõe ao planeta e às pessoas, como descritos acima, foram ainda mais acentuados pela pandemia de Covid. Há um consenso crescente sobre a necessidade de transformação dos sistemas alimentares, e os fóruns internacionais estão dedicando cada vez mais atenção a esse tema. Embora isso seja, indubitavelmente, um desenvolvimento positivo, os caminhos concretos para a mudança nos sistemas alimentares e a visão de como seria um sistema alimentar “ideal” são bastante contestados. De fato, eles vão em direções opostas.

Um importante espaço político internacional para discutir a transformação dos sistemas alimentares tem sido o Comitê para Segurança Alimentar Mundial (CSA) da ONU. Diante do cenário da Conferência Internacional de Nutrição (ICN2) de 2014 e o apelo do CSA para intensificar seu papel na governança nutricional global<sup>256</sup>, o CSA iniciou em 2016 um processo para desenvolver Diretrizes Internacionais sobre Sistemas Alimentares e Nutrição. Essas diretrizes deveriam orientar os Estados sobre as políticas apropriadas, investimentos e arranjos institucionais para transformar os sistemas alimentares e torná-los mais sustentáveis, saudáveis e justos.<sup>257</sup> Desde o início, a sociedade civil desempenhou um papel crítico no processo de convergência de políticas por meio do Mecanismo da Sociedade Civil e Povos Indígenas (MSC) – um corpo oficial autônomo do CSA que coloca no centro as vozes dos grupos mais afetados pela fome e pela subnutrição. Um esforço imenso foi feito pelo MSC para trazer diferentes grupos à discussão, para desenvolver uma visão comum para a transformação dos sistemas alimentares, baseada nos direitos humanos e nas experiências dos mais afetados pela fome e a subnutrição, e para mobilizar os governos a apoiar essa visão.<sup>258</sup>

O resultado do processo político, que culminou na adoção das Diretrizes pelos Estados Membro em fevereiro de 2021, foi muito preocupante. As Diretrizes não conseguiram fornecer nenhuma base substancial para a transformação do sistema alimentar industrial dominante. Elas falharam em explicar os problemas causados pelo sistema alimentar industrial e em apresentar uma visão clara de como superá-los. O processo de negociação foi marcado por um forte jogo de poder liderado pelos principais países agroexportadores, defendendo os interesses de “suas” indústrias transnacionais alimentícias e agrícolas. Foi ainda complicado pelo formato online e a metodologia que o presidente dos grupos de trabalho aplicou às negociações. O MSC consequentemente decidiu não apoiar a disseminação e a implementação das Diretrizes, e decidiu se engajar somente no monitoramento crítico de sua implementação e efeitos em campo.<sup>259</sup> Em vez disso, o MSC focará em promover sua **própria visão coletiva para a transformação dos sistemas alimentares**.<sup>260</sup>

Essencialmente, o debate sobre a transformação dos sistemas alimentares está centrado em duas visões contra-

postas. A visão defendida por organizações da sociedade civil, movimentos sociais e acadêmicos ativos no MSC e a contramobilização à Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU (descrita mais adiante) pede uma mudança radical de direção. Ela reconhece que o sistema alimentar industrial atual destrói nosso planeta, esgota os recursos naturais e prejudica as pessoas. O caminho a ser seguido, portanto, implica um afastamento desse sistema e de seu modelo de produção. Modelo este que é baseado em monoculturas, uso intensivo de agrotóxicos danosos, privatização e exploração de trabalhadores e animais, perda de biodiversidade e homogeneização de dietas, e empobrecimento da saúde e do bem-estar das pessoas – trabalhadores e consumidores. O caminho para transformar os sistemas alimentares tem em seu cerne a governança de sistemas alimentares centrados nas pessoas e baseados nos direitos humanos, com uma regulação efetiva da influência do setor privado na tomada de decisões pública. Seu objetivo é fazer uma transição para a agroecologia e a soberania alimentar.

Mais especificamente, isso significa que os governos e organismos multilaterais, tais como a ONU, precisam ser fortalecidos, garantindo financiamento público adequado e implementando salvaguardas efetivas contra a influência corporativa indevida e conflitos de interesse. É necessário que existam mecanismos para garantir a participação significativa dos detentores de direitos, em especial dos grupos mais afetados pela fome e a subnutrição, para determinar a direção das políticas públicas relacionadas aos sistemas alimentares e à nutrição. Políticas públicas, regulações e outras medidas precisam ser implementadas para proteger a natureza e fomentar sua regeneração, encorajando modos de produção que funcionem em harmonia com a natureza, desestimulando aqueles que funcionam contra ela. Isso inclui, por exemplo, o banimento de pesticidas e fertilizantes tóxicos, transgênicos e microplásticos.

Também são necessárias políticas públicas e medidas que protejam e forneçam apoio aos sistemas alimentares locais, baseados na diversidade, produção alimentar agroecológica e pequenos produtores. Por exemplo, por meio de compras públicas, promoção de mercados locais e regulamentação do comércio e investimento internacional. Além disso, exige medidas regulatórias e outras que protejam as pessoas, especialmente crianças e adolescentes, do marketing prejudicial de produtos alimentícios ultraprocessados (“*junk food*”) e substitutos do leite materno, ao mesmo tempo que apoiem as comunidades na manutenção e no resgate de culturas alimentares positivas, acessando alimentos locais frescos nos mercados locais. É importante ressaltar que isso também implica lidar com as relações de poder existentes e a opressão que afetam fundamentalmente o direito à alimentação de mulheres e meninas, povos indígenas, minorias étnicas e outros grupos historicamente discriminados e desfavorecidos.

Em contraste, a visão defendida pela indústria alimentar, suas organizações de frente e governos aliados (princi-

256 Para ter uma perspectiva da sociedade civil sobre o ICN2, veja: <https://www.righttofoodandnutrition.org/files/The%20Second%20International%20Conference%20on%20Nutrition.pdf>

257 Veja Termos de Referência para Diretrizes, Seção II: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/bodies/CFS\\_sessions/CFS\\_45/MX516\\_6/MX516\\_CFS\\_2018\\_45\\_6\\_en.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/CFS_sessions/CFS_45/MX516_6/MX516_CFS_2018_45_6_en.pdf)

258 Para um resumo da produção do Grupo de Trabalho de Sistemas Alimentares de Nutrição do MSC, ver: <https://www.MSC4cfs.org/policy-working-groups/food-systems-and-nutrition/>

259 [http://www.MSC4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/EN\\_MSCPositioningVGFSyN\\_FINAL.pdf](http://www.MSC4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/EN_MSCPositioningVGFSyN_FINAL.pdf)

260 <https://www.MSC4cfs.org/MSC-vision-on-food-systems-and-nutrition/>

palmente de países agroexportadores e “Estados sede” de grandes corporações agrícolas e alimentares), é a de que o sistema alimentar industrial deve permanecer, e que as soluções precisam ser encontradas *dentro* desse sistema. As soluções propostas são em grande parte centradas em ajustes tecnológicos e mais digitalização dos sistemas alimentares. Essencialmente, essa visão ignora o papel do sistema alimentar corporativo como causa de fome e má nutrição, e, em vez disso, convida seus atores-chave a se tornarem parte da solução. Dessa forma, os principais problemas associados ao sistema alimentar corporativo não só são ignorados, como também são agravados, ao fornecer às corporações um assento na mesa de decisão das políticas públicas e, com isso, a capacidade de influenciar diretamente a direção destas. O resultado são soluções que se baseiam no controle corporativo sobre o sistema alimentar e o fomentam.

Igualmente problemática, essa visão ignora as tensões fundamentais que existem entre o sistema alimentar global e os sistemas alimentares locais, e finge que estes podem coexistir pacificamente. Por exemplo, a biofortificação e a diversificação da agricultura são defendidas como estratégias complementares para lidar com as deficiências de micronutrientes, sem reconhecer que uma na verdade trabalha contra a outra. O mesmo se aplica à promoção do comércio e redes de grande porte, por um lado, e os mercados locais e de produtores de outro, sem reconhecer que um esvazia o outro. Outro exemplo é a reformulação e a fortificação de produtos comestíveis ultraprocessados para fazer com que estes pareçam “mais saudáveis”. Essa abordagem ignora que os produtos embalados ultraprocessados, mesmo quando são tornados um pouco menos nocivos, ainda assim trabalham para mudar os hábitos alimentares locais e substituir dietas baseadas em alimentos frescos e naturais, enraizados nos contextos e recursos locais.

Este mês (em 23 de setembro de 2021), a ONU realizará uma Cúpula internacional sobre Sistemas Alimentares durante a Assembleia Geral (virtual). A cúpula, que foi estabelecida sob o guarda-chuva da parceria entre a ONU e o Fórum Econômico Mundial, tem como objetivo declarado “lançar novas e corajosas ações para fazer progredir todas as 17 Metas para o Desenvolvimento Sustentável (MDS), cada uma das quais depende, em algum grau, de sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e igualitários”.<sup>261</sup> Longe da sua alegação de ser uma “cúpula do povo”, a cúpula foi amplamente contestada pela sociedade civil, a academia e os especialistas em direitos humanos por sua promoção da visão corporativa sobre a transformação dos sistemas alimentares.<sup>262</sup> A

261 <https://www.un.org/en/food-systems-summit/about>

262 Veja por exemplo a carta escrita por 550 movimentos sociais, organizações da sociedade civil e acadêmicos ao Secretário-Geral da ONU António Guterres: [https://www.MSC4cfs.org/wp-content/uploads/2020/03/EN\\_CS0-Letter-to-UNSG-on-UN-food-systems-summit.pdf](https://www.MSC4cfs.org/wp-content/uploads/2020/03/EN_CS0-Letter-to-UNSG-on-UN-food-systems-summit.pdf). Veja também a carta do atual Relator Especial para o direito à alimentação, Michael Fakhri: [https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/pdfpreview/2021\\_0113\\_fakhri\\_letter\\_to\\_sg\\_envoy\\_fss.pdf](https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/pdfpreview/2021_0113_fakhri_letter_to_sg_envoy_fss.pdf)

nomeação de Agnes Kalibata, presidente da Aliança por uma Revolução Verde na África (Agra, na sigla em inglês), pelo secretário-geral da ONU como enviada especial para liderar a preparação da cúpula estabeleceu a direção da mesma desde o início. A Aliança por uma Revolução Verde está à frente da promoção da agricultura industrial, baseada em monoculturas, fertilizantes e pesticidas sintéticos e sementes híbridas na África, financiando programas relevantes e fazendo *lobby* junto a tomadores de decisão.<sup>263</sup>

As preparações para a cúpula foram marcadas por uma profunda falta de transparência, pela predominância de interesses corporativos - representados, entre outros, pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (CEMDS) e pela Aliança Global para a Melhoria da Nutrição (GAIN, na sigla em inglês)<sup>264</sup> -, pela ausência de um enquadramento em direitos humanos e por uma ênfase em abordagens tecnológicas em vez de abordagens humanas, como a agroecologia. O CSA, apesar de seu papel como o principal e mais inclusivo corpo intergovernamental para discutir alimentação, agricultura e nutrição, foi marginalizado nas preparações para a cúpula. Enquanto isso, a sociedade civil foi escolhida a dedo, em vez de engajada através de plataformas já estabelecidas, como o MSC. Consequentemente, os CSOs e as organizações populares envolvidas no MSC e além dele decidiram permanecer de fora da cúpula e organizar seu próprio contraproceto.<sup>265</sup>

A “Contramobilização do povo para transformar os sistemas alimentares corporativos” foi realizada entre 25 e 28 de julho.<sup>266</sup> Cerca de 9 mil pessoas de todo o globo participaram da mobilização, na maior parte virtual, que foi inaugurada com uma mobilização de oito horas de duração<sup>267, 268</sup> Uma série de mesas redondas e debates discutiu os desafios impostos pelo sistema alimentar corporativo e as soluções já existentes para superá-los.<sup>269</sup> Também ob-

263 Para uma avaliação crítica recente do AGRA, veja: <https://www.rosalux.de/en/publication/id/42635/false-promises-the-alliance-for-a-green-revolution-in-africa-agra>

264 GAIN, uma parceria público-privada que faz lobby junto a governos para adotar a fortificação como estratégia central para erradicar a desnutrição e tem grandes corporações alimentícias como parceiras, por exemplo, lidera a Action Track 1 sobre “Garantir o Acesso a Alimentos Seguros e Nutritivos para Todos”. Veja: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2020/09/leading-experts-chosen-to-drive-five-priority-areas-for-un-food-systems-summit/>

265 Ver: <http://www.MSC4cfs.org/wp-content/uploads/2020/10/EN-Open-Call-on-UN-Food-Systems-Summit-12-October-2020-1.pdf> Para mais informações, visite o website dedicado à contramobilização: <https://www.foodsystems4people.org/about-2/>

266 Leia a declaração de abertura da Resposta Autônoma do Povo à UNFSS: <https://www.MSC4cfs.org/final-declaration-of-the-counter-mobilization-to-transform-corporate-food-systems/>

267 Veja imagens da mobilização: <https://www.youtube.com/watch?v=KVGkBV55XnQ&t=14s>

268 <https://www.MSC4cfs.org/thousands-mobilize-to-call-for-food-systems-that-empower-people-not-companies/>

269 Um resumo do programa e registros do evento podem ser encontrados em: <https://www.foodsystems4people.org/take-action-2/>

servou-se a forma com que a UNFSS busca abrir a porta para a captura corporativa da governança dos sistemas alimentares e sua interface científica.

A mobilização demonstrou a imensa convergência entre a sociedade civil na visão por sistemas alimentares verdadeiramente saudáveis, sustentáveis e justos, bem como os caminhos que são necessários para construí-los. Ela também mostrou o “colorido” daqueles que se reuniram e que lutam pela transformação dos sistemas alimentares e que têm o potencial de conectar uma ampla diversidade de movimentos em prol da soberania alimentar, da justiça social e dos direitos humanos.

A resposta autônoma do Povo à UNFSS está agora avaliando os resultados da pré-cúpula e monitorará seus desenvolvimentos futuros, inclusive da próxima Cúpula. De acordo com a avaliação inicial, a pré-cúpula não culminou em “nenhuma resolução de questões fundamentais, como regras vinculantes para obrigar as corporações do agronegócio a respeitarem os direitos humanos e protegerem o meio ambiente, acabarem com o uso de agrotóxicos e com seu monopólio sobre o mercado global de sementes”.<sup>270</sup>

Além disso, há motivos para maiores preocupações de que a cúpula não seja um “episódio único”, mas que existe uma tentativa de construir estruturas duradouras e reformular as já existentes de uma forma que afetará fundamentalmente a direção e os canais para a transformação dos sistemas alimentares, permitindo maior influência do setor privado na modelagem da governança global da alimentação. Um exemplo de estrutura é a proposta pelo Grupo Científico da UNFSS para a criação de uma nova Interface ciência-políticas públicas (SPI, na sigla em inglês) para informar as políticas globais e nacionais sobre sistemas alimentares.<sup>271</sup>

## CONCLUSÃO

Organizações da sociedade civil, movimentos sociais e comunidades de todo o mundo ecoam a mesma mensagem: não há como voltar para o ‘normal’. A pandemia expôs as desigualdades e discriminações profundamente enraizadas que permeiam nossas sociedades e que são a raiz da fome e da subnutrição. O grande prejuízo que a pandemia e as medidas governamentais relacionadas acarretaram para a saúde, a alimentação e a segurança alimentar, e para as vidas das pessoas, não deve nos fazer esquecer de que a fome e a subnutrição já existiam antes, e que a pandemia é apenas um sintoma de uma crise muito mais ampla que nosso planeta enfrenta atualmente.

Um motivo central para a fome e a subnutrição está no sistema alimentar industrial, que também desempenhou um papel crítico para o surgimento e a disseminação da Covid-19, tornando as pessoas vulneráveis à infecção

grave. Assim, é crucial que a transformação dos sistemas alimentares seja um elemento central na estratégia de longo prazo, e que a pandemia seja entendida como mais um alerta de que não podemos continuar seguindo da mesma forma. Governos devem agir com urgência para apoiar uma mudança radical de direção, para longe de mais tecnologia e digitalização dos sistemas alimentares, e no sentido de reconectar as pessoas com a natureza. Para reconhecer, valorizar e proteger o trabalho, o imenso conhecimento e a inovação daqueles que colocam comida nas nossas mesas enquanto preservam os recursos naturais de nosso planeta e fomentam a biodiversidade. E, mais importante, os governos devem ouvi-los, e não às corporações, uma vez que são eles que têm as soluções nas mãos.

270 <https://www.MSC4cfs.org/thousands-mobilize-to-call-for-food-systems-that-empower-people-not-companies/>

271 [http://www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/GovBrief.pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/GovBrief.pdf)

## LISTA DE SIGLAS

- Abia** - Associação Brasileira da Indústria de Alimentação
- Abrasco** - Associação Brasileira de Saúde Coletiva
- ADPF** - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- Adin** - Ação direta de inconstitucionalidade
- ANA** - Agência Nacional de Águas
- ANA** - Articulação Nacional de Agroecologia
- Anater** - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
- ANPR** - Associação Nacional dos Procuradores da República
- Anvisa** - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- Apib** - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
- Asbran** - Associação Brasileira de Nutrição
- AS-PTA** - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
- Ater** - Assistência Técnica e Extensão Rural
- BPC** - Benefício de Prestação Continuada
- CAE** - Conselho de Alimentação Escolar
- Caisan** - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CCR** - Câmara de Coordenação e Revisão
- Cdesc** - Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas
- Cemds** - Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável
- CF** - Constituição Federal
- CFN** - Conselho Federal de Nutricionistas
- Cidh** - Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- Cimi** - Conselho Indigenista Missionário
- CNDH** - Conselho Nacional de Direitos Humanos
- Conab** - Companhia Nacional de Abastecimento
- Conama** - Conselho Nacional do Meio Ambiente
- Conaredd+** - Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal
- Conaveg** - Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa
- Consea** - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- Contag** - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- Covid-19** - Coronavirus disease 2019
- CPCE** - Comissão de presidentes de Conseas estaduais
- CPI** - Comissão parlamentar de inquérito
- CPSSAN** - Conferência Nacional Popular, por Direitos, Democracia, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
- CPT** - Comissão Pastoral da Terra
- CSA** - Comitê sobre Segurança Alimentar Mundial da ONU/Committee on World Food Security (CFS)
- Csdhana NE** - Centro de Ciência e Tecnologia para a Soberania Alimentar e Dhana na região Nordeste
- CTNBio** - Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
- DAP** - Declaração de Aptidão
- Desc** - Direitos econômicos, sociais e culturais
- DHAA** - Direito humano à alimentação adequada
- Dhana** - Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas
- DHs** - Direitos humanos
- Dhesca** - Direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais
- Ebia** - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
- EC** - Emenda Constitucional
- FAO** - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- Fase** - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
- FBSSAN** - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
- Fiocruz** - Fundação Oswaldo Cruz
- FMI** - Fundo Monetário Internacional
- FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Funai** - Fundação Nacional do Índio
- Gain** - Aliança Global para a Melhoria da Nutrição
- GGPAA** - Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
- HLPE** - *High level panel of experts/Painel de Especialistas de Alto Nível em segurança alimentar e nutricional*
- Ibama** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMBio** - Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade
- Idec** - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
- Imazon** - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
- Inesc** - Instituto de Estudos Socioeconômicos
- Inpe** - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
- Insan** - Insegurança alimentar e nutricional
- Ipen** - International Pollutants Elimination Network
- IPCA** - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
- IPCC** - Intergovernmental Panel on Climate Change/ Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
- Ipea** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPI** - Imposto sobre Produtos Industrializados
- Losan** - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
- Mapa** - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MDR** - Ministério do Desenvolvimento Regional

**MJ** - Ministério da Justiça  
**MMA** - Ministério do Meio Ambiente  
**MP** - Medida provisória  
**MPF** - Ministério Público Federal  
**MS** - Ministério da Saúde  
**MST** - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
**MTST** - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto  
**NGEU** - Next Generation EU  
**Nupens** - Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde  
**OAE** - Observatório da Alimentação Escolar  
**OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
**ODSs** - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
**OGM** - Organismo geneticamente modificado  
**OMS** - Organização Mundial da Saúde  
**ONU** - Organização das Nações Unidas  
**Opas** - Organização Pan-Americana da Saúde  
**PAA** - Programa de Aquisição de Alimentos  
**Para** - Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos  
**PBF** - Programa Bolsa Família  
**PCUs** - Produtos comestíveis ultraprocessados  
**PEC** - Proposta de emenda à Constituição  
**PF** - Polícia Federal  
**PFDC** - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão  
**PRDCs** - Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão  
**PGMPM-Bio** - Política de Garantia de Preço Mínimo para Produtos da Sociobiodiversidade  
**PIB** - Produto Interno Bruto  
**PIDCP** - Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos  
**Pidesc** - Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
**PL** - Projeto de lei  
**PMA** - Programa Mundial de Alimentos  
**Pnae** - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
**Pnad** - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio  
**PNSAN** - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**POF** - Pesquisa de Orçamentos Familiares  
**PP** - Partido Progressistas  
**Pronaf** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
**Pronera** - Programa Nacional de Educação para Reforma Agrária  
**PT** - Partido dos Trabalhadores  
**Rapam** - Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México  
**REDD** - Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal  
**Rede Penssan** - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
**RS** - Rio Grande do Sul  
**SAN** - Segurança alimentar e nutricional  
**Sisan** - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**SPI** - *Science policy interface*/Interface ciência-políticas públicas  
**SSAN** - Soberania e segurança alimentar e nutricional  
**STF** - Supremo Tribunal Federal  
**STJ** - Superior Tribunal de Justiça  
**TI** - Terra indígena  
**TLCs** - Tratados de livre-comércio  
**TLCAN** - Tratado de Livre-Comércio da América do Norte  
**TPP11** - Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpácífica  
**Ufpe** - Universidade Federal de Pernambuco  
**Unicef** - Fundo das Nações Unidas para a Infância  
**Unfss** - United Nations Forum on Sustainability Standards  
**USP** - Universidade de São Paulo  
**Vigitel** - Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico  
**ZFM** - Zona Franca de Manaus

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

**Gráfico 1:** Despesa empenhada por subfunção nos programas orçamentários 2069 e 5033 - segurança alimentar e nutricional, de 2014 a 2021\* (valores reais corrigidos pelo IPCA de 2021)

**Gráfico 2:** Despesa empenhada na subfunção orçamentária “Assistência comunitária em segurança alimentar e nutricional (SAN)”, de 2014 a 2021\* (valores reais corrigidos pelo IPCA de 2021)

**Gráfico 3:** Despesa empenhada na subfunção orçamentária “Alimentação e nutrição”, de 2014 a 2021\* (valores reais corrigidos pelo IPCA de 2021)

**Gráfico 4:** Despesa empenhada nas subfunções orçamentárias “saneamento básico rural, recursos hídricos e abastecimento”, de 2014 a 2021\* (valores reais corrigidos pelo IPCA de 2021)

**Gráfico 5:** Comparativo dos dados de segurança/ insegurança alimentar do *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil* (REDE PENSSAN, 2021) e dos inquéritos nacionais Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio -- Pnad (2004 e 2013) e POF (2018).

**Gráfico 6:** Despesa empenhada na ação orçamentária 21C0 – Enfrentamento da emergência de saúde pública de Covid-19, 2020 e janeiro a julho de 2021 (valores reais corrigidos pelo IPCA de janeiro de 2021)

**Gráfico 7:** Pessoas em condição de pobreza no Brasil (%), por sexo, cor e raça

**Gráfico 8:** Quantidade de agrotóxicos registrados pelo Mapa (2005-2020)

**Gráfico 9:** Taxas de desmatamento – Amazônia Legal – Estados

**Tabela 1:** Análise comparativa dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil

**Tabela 2:** Documentos produzidos pela Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada do CNDH (2019-2021)



**Brot**  
für die Welt

**MISEREOR**  
• IHR HILFSWERK



**FIAN**  
BRASIL