

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O COMBATE À FOME

Organização

Margarida Maria Krohling Kunsch
Maria Aparecida de Andrade Moreira Machado

Anna Maria Medeiros Peliano | Guilherme Ary Plonski | Janaina N. Barretta | Lya C. Porto de Oliveira
Maria de los Angeles Gasalla | Maria Elisa de Paula Eduardo Garavello | Maria Sylvia Macchione Saes
Reinaldo Pacheco da Costa | Rubens Nunes | Tereza Campello | Thaís Mauad | Vahan Agopyan
Vitória Oliveira P. S. Leão

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O COMBATE À FOME

Organização

Margarida Maria Krohling Kunsch
Maria Aparecida de Andrade Moreira Machado

Anna Maria Medeiros Peliano | Guilherme Ary Plonski | Janaina N. Barretta
Lya C. Porto de Oliveira | Maria de los Angeles Gasalla
Maria Elisa de Paula Eduardo Garavello | Maria Sylvia Macchione Saes
Reinaldo Pacheco da Costa | Rubens Nunes | Tereza Campello | Thaís Mauad
Vahan Agopyan | Vitória Oliveira P. S. Leão

Título *Políticas Públicas para o Combate à Fome*
Capa Lilian Tiemi Higa
Revisão de Texto Ana Meira
Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica Lilian Tiemi Higa
Produção Gráfica Camila Previato

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

Políticas públicas para o combate à fome [livro eletrônico] / organização Margarida Maria Krohling Kunsch , Maria Aparecida de Andrade Moreira Machado. -- São Paulo : Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária, 2021.
ePub

ISBN 978-85-62587-31-3

1. Agricultura 2. Fome 3. Fome - Aspectos sociais
4. Nutrição 5. Políticas públicas - Brasil I. Kunsch, Margarida Maria Krohling. II. Machado, Maria Aparecida de Andrade Moreira.

21-90904

CDD-363.883

Índices para catálogo sistemático:

1. Fome : Combate : Problemas sociais 363.883

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Sumário

PREFÁCIO	6
Vahan Agopyan	

INTRODUÇÃO	8
Margarida M. Krohling Kunsch Maria Aparecida de Andrade Moreira Machado	

PARTE I **PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA, SEGURANÇA ALIMENTAR, DESNUTRIÇÃO E** **POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL**

PARTE I CAPÍTULO 1	12
Sistemas agrícolas tradicionais e soberania alimentar	
Maria Elisa de Paula Eduarda Garavello	

PARTE I / CAPÍTULO 2	31
É necessário enfrentar e é possível superar a fome de novo	
Tereza Campello	

PARTE I / CAPÍTULO 3	49
Uma nova agenda para o setor agro brasileiro face à pandemia?	
Maria Sylvia M Saes Rubens Nunes	

PARTE II **O GRITO DA FOME: ALTERNATIVAS PARA UMA ALIMENTAÇÃO SUSTENTÁVEL E** **PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

PARTE II / CAPÍTULO 1	65
Ações de fortalecimento da Agricultura Urbana com vistas ao aumento da segurança alimentar das cidades	
Lya C. Porto de Oliveira Vitória Oliveira P. S. Leão Janaina N. Barretta Thais Mauad	

PARTE II / CAPÍTULO 2	96
O papel vital do alimento aquático para Sistemas Alimentares em transformação	
Maria de los Angeles Gasalla	

PARTE II / CAPÍTULO 3

118

A Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP-USP), as políticas públicas e o combate à fome no Brasil

Reinaldo Pacheco da Costa

PARTE III

PESQUISAS NO INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DO COMBATE À FOME

PARTE III / CAPÍTULO 1

133

Guilherme Ary Plonski

PARTE III / CAPÍTULO 2

141

A fome retorna à mesa de debates

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Desde a sua estruturação como Universidade, em 1934, a USP tem como uma de suas finalidades basais a de contribuir para o desenvolvimento da sociedade. E, assim, vem realizando suas atividades, sem nunca deixar de interagir com a população.

A pandemia que assola o mundo resultou, e ainda resulta, em consequências muito graves no Brasil. Além de dizimar, diretamente, até o momento, quase 600 mil vidas e colocar o país em grave crise econômica, ela escancarou a desigualdade existente na sociedade. Um enorme contingente, quase 20% da população brasileira segundo algumas pesquisas, que estava invisível, apareceu como um grupo de pessoas que, mais do que insegurança alimentar, estão com insuficiência de comida. A realidade que não podemos mais esconder é a de que uma parcela considerável dos brasileiros está seriamente em risco de ser submetida à fome. Isto está ocorrendo em um país que se orgulha de conseguir alimentar mais de um bilhão de pessoas no exterior com sua produção agropecuária, mas é incapaz de garantir comida para quase 40 milhões de seus habitantes.

Enquanto medidas de urgência são adotadas, como a obtenção e distribuição de cestas básicas de alimentos, o apoio para a compra de gás de cozinha e o aumento do número de restaurantes populares (subsidiados pelo poder público ou por entidades filantrópicas), entre outras, é necessária a proposição de políticas públicas que possam sanar ou, pelo menos, minimizar essa situação de privação de maneira mais eficiente e duradoura.

A Universidade sempre se preocupou com o combate à fome. No momento, dezenas de grupos de pesquisa se debruçam sobre o tema, alguns dos quais descritos nesta coletânea. Temos, inclusive, estudos multidisciplinares em andamento, notadamente os que estão sendo conduzidos no Instituto de Estudos Avançados (IEA).

Apesar do envolvimento de número considerável de docentes e de seus alunos e orientandos, a Universidade, como instituição, não se tem manifestado ou proposto sugestões de políticas públicas.

Durante a pandemia, foram rotineiras as reuniões entre reitores de instituições de todas as partes do planeta. Nesses encontros, o tema apareceu algumas vezes e eu me sentia incomodado, pois a gravidade do problema da fome no Brasil já era patente para todos e a USP não tomava posições mais firmes institucionalmente.

Quando comentei minhas angústias com professoras Maria Aparecida Machado e Margarida Krohling Kunsch, respectivamente pró-reitora e pró-reitora adjunta de Cultura e Extensão Universitária, fiquei muito contente ao saber que elas já estavam planejando um simpósio para que os grupos de pesquisa pudessem apresentar seus estudos sobre o tema e, assim, compartilhar e melhor difundir os conhecimentos adquiridos e desenvolvidos.

O simpósio foi realizado no dia 12 de maio de 2021, com grande sucesso de público, mas, principalmente, representou grande oportunidade de aumentar a interação entre os grupos e dar visibilidade à comunidade sobre o grande esforço que a USP faz para o combate à fome no país e no mundo. Os artigos apresentados nesta coletânea demonstram esta minha afirmação.

Pelo sucesso do evento e o significativo interesse da comunidade, foi constituído um grupo de trabalho para estudar e planejar um projeto de pesquisa amplo e multidisciplinar que resulte em propostas sobre Políticas Públicas de Insegurança Alimentar e Combate à Fome. O grupo é coordenado pela professora Sílvia Helena Galvão de Miranda, da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, no campus da USP em Piracicaba e tem como vice coordenador professor Marcelo Candido da Silva da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. A Universidade de São Paulo, além das inúmeras contribuições de sua comunidade, irá, de forma institucional, colaborar no combate à fome.

Aproveite a leitura desta compilação dos trabalhos apresentados no simpósio e, caso haja interesse, venha contribuir neste esforço de combate a um flagelo não admissível em um país como o nosso.

Vahan Agopyan

Reitor

INTRODUÇÃO

Esta coletânea resulta das contribuições apresentadas no simpósio “USP – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O COMBATE À FOME”, promovido pela Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária da Universidade de São Paulo (PRCEU-USP), com o apoio do Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP), que ocorreu no dia 12 de maio de 2021.

A Universidade de São Paulo, ao realizar o simpósio e disponibilizar os textos das apresentações em forma de livro com acesso aberto online a toda a sociedade, expressa sua responsabilidade em contribuir, por meio do debate, da reflexão e da proposição de políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida, da saúde e da alimentação saudável da população. Esta iniciativa se alia também à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente ao objetivo 2: “Fome – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável”.

Os objetivos que nortearam a realização do simpósio, bem como desta publicação, foram debater o papel da Universidade de São Paulo e suas contribuições no estabelecimento de políticas públicas de prevenção do combate à fome da população; dar a conhecer iniciativas e ações em curso nas áreas da Saúde Pública, da Agricultura Sustentável, da Engenharia de Alimentos, do Ambiente e nas Ciências Sociais Aplicadas; e promover uma abordagem pública das graves consequências da desnutrição e da fome que assolam a população mundial, particularmente a brasileira, da qual crescente parcela se encontra na pobreza extrema.

Os textos aqui reunidos registram não só pesquisas que vêm sendo realizadas, mas também experiências concretas em curso, que demonstram como essa temática tem merecido a atenção das pesquisadoras e dos pesquisadores de diversas áreas de conhecimento e da própria USP. Ao oferecerem as condições institucionais para viabilizar esse conjunto de iniciativas tão relevantes, podem abrir novas perspectivas para mitigar os graves problemas da fome, da subnutrição da insegurança alimentar, sobretudo das populações mais vulneráveis.

Na primeira parte “Produtividade agrícola, segurança alimentar, desnutrição e políticas públicas de inclusão social”, Maria Elisa de Paula Eduardo Garavello destaca a contribuição do sistema da agricultura familiar e tradicional, a agrobiodiversidade e a necessidade de garantir a autonomia de produção e autoconsumo da população no campo, contrapondo-se à lógica de mercado vigente. Tereza Campello contextualiza a insegurança e a subnutrição no Brasil e chama a atenção para o desmonte sistemático de ações de combate à fome e para todas as formas de má nutrição que ocorreram nos últimos anos, mesmo antes da eclosão da pandemia do novo coronavírus, e que contribuíram para que o Brasil voltasse a patamares alarmantes de insegurança alimentar nos dias atuais. Maria Sylvia Macchione Saes e Rubens Nunes abordam a produção agropecuária brasileira e seu crescimento elevado e consistente, como resultado de uma combinação de recursos naturais favoráveis com o desenvolvimento de tecnologias adequadas. No entanto, o surgimento da covid-19 trouxe à luz a existência de custos ocultos no modelo de desenvolvimento agropecuário dominante.

Na segunda parte, “O grito da fome: alternativas para uma alimentação sustentável e proposição de políticas públicas”, Lya Porto de Oliveira, Vitória Oliveira Leão, Janaina Barretta e Thais Mauad apresentam bases e propostas para a estruturação de políticas públicas de agricultura urbana, por meio de uma estratégia sistêmica e estrutural de promoção de sinergias rurais e urbanas. As autoras chamam a atenção para a relevância da existência da agricultura urbana como uma forma de combate à fome estrutural e à pobreza. Maria de los Angeles Gasalla trata do papel do “alimento azul” – produzido no oceano e em rios e lagos – para a segurança e soberania alimentares e no enfrentamento da fome e da desnutrição. Reinaldo Pacheco da Costa discorre sobre as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCs), o movimento social da economia solidária no Brasil e os legados de políticas públicas nesta área. Destaca, particularmente, a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade de São Paulo (ITCP-USP), vinculada à Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária, que há vinte anos vem desenvolvendo atividades de inclusão social e participação efetiva de comunidades e cooperativas.

A terceira parte foi reservada para um registro especial sobre as pesquisas que vêm sendo desenvolvidas por diversos grupos multidisciplinares do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP). Coube ao seu presidente,

Guilherme Ary Plonski, fazer esse registro, que demonstra o compromisso público de nossa universidade em viabilizar e articular pesquisas que possam de fato contribuir com as diversas demandas da sociedade contemporânea. No âmbito do IEA-USP, a pesquisadora Anna Maria T. Medeiros Peliano apresenta um breve relato das medidas adotadas no país ao longo das últimas oito décadas, salientando os estudos e as pesquisas que têm subsidiado questões ligadas, entre outras, à fome, à subnutrição, à insegurança alimentar, e propõe possíveis caminhos a serem trilhados para lidar com essa problemática no país, que já vinha se manifestando nos anos recentes e que tende a crescer ainda mais no período pós-pandemia da covid-19.

Esperamos que esta coletânea contribua para um debate propositivo sobre o tema da alimentação e do combate à fome e como subsídio para novos estudos e novas práticas voltados ao estabelecimento de políticas públicas que possam provocar transformações na situação atual. Trata-se de um problema crucial, que afeta diretamente a população brasileira mais carente, sobretudo neste momento da tão terrível pandemia.

Os textos aqui apresentados por pesquisadoras e pesquisadores, nas mais diversas áreas de conhecimento, mostram as potencialidades e os caminhos que temos no país para reverter o atual quadro de desnutrição e de fome que assolam a população brasileira carente e da qual, infelizmente, grande parte vive na pobreza extrema. É inadmissível que isto ainda aconteça e provoque uma crescente desigualdade social no Brasil. Necessitamos, com as nossas atividades de ensino e formação, de pesquisa e de cultura e extensão universitária, contribuir para transformar esta realidade e promover maior equidade social, valorização de direitos humanos e cidadania plena para todos.

Margarida M. Krohling Kunsch

Pró-Reitora Adjunta de Cultura e Extensão Universitária

Maria Aparecida de Andrade Moreira Machado

Pró-Reitora de Cultura e Extensão Universitária

São Paulo, setembro de 2021

PARTE I

PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA, SEGURANÇA ALIMENTAR, DESNUTRIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

SISTEMAS AGRÍCOLAS TRADICIONAIS E SOBERANIA ALIMENTAR

Maria Elisa de Paula Eduarda Garavello¹

RESUMO

Aborda-se o potencial de contribuição da agricultura familiar e tradicional para mitigar a fome no Brasil. A partir dos conceitos de soberania alimentar e sistema agrícola familiar, argumenta-se a necessidade de garantir a autonomia de produção e autoconsumo da população no campo, contrapondo-se à lógica de mercado vigente, e resgatando os seus conhecimentos de agrobiodiversidade e agricultura. Há que superar a insegurança alimentar a que a população rural está sujeita. Defende-se políticas públicas em termos de incentivo e valorização dos SATs, articulação dos agricultores às economias locais e regionais, integração de campo e cidade, da floresta à mesa; fortalecimento das redes informais de produtos da agricultura familiar e tradicional, incentivo aos pequenos varejos, feiras e continuidade e expansão de programas como PAA e PNAE, incorporando melhorias em suas revisões.

Palavras-chave: agricultura familiar; comunidades tradicionais; biodiversidade; insegurança alimentar.

1 É Professora Sênior do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo e vinculada ao Programa de Pós-Graduação Interunidades de Ecologia Aplicada da Universidade de São Paulo. Conduz e orienta pesquisa em ambiente e sociedade, focando a alteridade e “diálogo de saberes” relacionados aos seguintes temas: comunidades tradicionais e locais, segurança e soberania alimentar, ambiente e sociedade, sustentabilidade, autonomia, desenvolvimento e políticas públicas.

1.

Embora tenha se agravado drasticamente como uma das consequências previsíveis da pandemia de Covid-19, a insegurança alimentar já vem crescendo há alguns anos no Brasil. Com a crise, fatores econômicos como a ampliação do desemprego e falta de recursos monetários - que dificultaram o acesso de parcela significativa da população aos alimentos juntamente com os riscos de desabastecimento, elevação de preços, funcionamento precário dos varejos e serviços de alimentação e comprometimento parcial da agroindústria têm sido responsáveis por tal agravamento (MALUF, 2020).

Neste momento, medidas urgentes e de ação imediata necessitam ser tomadas, no sentido de prover a alimentação diária aos mais necessitados. Entretanto, há que, de modo simultâneo, buscar alternativas permanentes que garantam a segurança alimentar para além do contexto da pandemia, com ações voltadas à produção, processamento e distribuição de alimentos de forma sustentável e igualmente acessível.

O presente trabalho se insere nessa perspectiva. Pretende trazer à luz o potencial de contribuição dos sistemas agrícolas tradicionais, particularmente no Brasil, de mitigar a fome. E, nesse sentido, propor que gestores públicos incrementem ações que viabilizem a sustentabilidade desses sistemas, que têm sido mantidos na invisibilidade e tratados como improdutivos, à margem do processo. Coloca-se em questão a hegemonia de uma certa ordem da racionalidade mercantil no campo, ocupada pela monocultura e criação animal de grande escala, corporações agroindustriais alimentares e grandes redes de supermercado, que não têm cumprido o papel de proporcionar alimento às populações que ali habitam. Ao mesmo tempo, há que valorizar e dar incentivo à agricultura familiar e tradicional, que pode se constituir em importante aliada no combate à fome, conforme se pretende evidenciar.

Trata-se de uma proposta de mudança paradigmática. Se o paradigma anterior se baseia na valorização da monocultura e racionalidade mercantil da produção rural, trata-se de evidenciar a permanência de outras racionalidades e conhecimentos no campo, que, se devidamente apoiados, têm o potencial de contribuir de forma significativa para o problema em foco. Essa é uma alternativa já reconhecida por organismos internacionais e que tem sido apontada como promissora no Brasil sem, no entanto,

ser alvo de políticas efetivas. Ressalta-se a necessidade de uma nova perspectiva, que vem justificar a existência de uma realidade rica de conhecimentos, práticas e biodiversidade a serem acionados para a busca da segurança alimentar de parcela significativa da população brasileira.

Uma análise mais acurada sobre o processo permite estabelecer que as desigualdades sociais estão na raiz do problema, e a forte tendência à concentração e internacionalização da cadeia alimentar só tem contribuído para dificultar o acesso a uma alimentação adequada para todos.

Ao utilizar os conceitos de soberania alimentar e sistema agrícola familiar, de modo complementar, defende-se o potencial da agricultura familiar e tradicional como detentora dos conhecimentos sobre biodiversidade. Assim, garantindo a autonomia no autoconsumo e abastecimento das regiões no entorno, e indo diretamente ao encontro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 proposta pela Organização das Nações Unidas, com relação ao combate à fome e desnutrição (ONU, 2015).

2.

Quando se trata da alimentação de populações rurais, tem-se como pressuposto que as mesmas, tendo acesso à terra, têm possibilidade de obter produtos básicos da alimentação e que, em princípio, estariam livres da insegurança alimentar. Entretanto, isto não ocorre.

Dados obtidos através da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar introduzida no levantamento da Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018, (e publicados em 2020, pelo IBGE), permitem verificar uma distribuição desigual da insegurança alimentar entre regiões e grupos mais vulneráveis no Brasil, particularmente mães de família, pretos, pardos e do meio rural (CASETO, 2020).

Sem desconsiderar a importância da questão da desigualdade social aí inserida, merece destaque na perspectiva do presente trabalho, a contradição existente no fato de que 12% dos domicílios rurais brasileiros sofre de Insuficiência Alimentar Grave. A população rural, embora com acesso à terra e à produção de alimentos, vê-se privada da alimentação (CASETO, 2020).

Pesquisas realizadas sobre hábitos alimentares no âmbito dos projetos Diversidade de Hábitos Alimentares no Brasil - uma abordagem isotópica (2007-2009) e Projeto Mapeamento isotópico da dieta no Brasil: dos núcleos mais isolados aos grandes centros urbanos (2011 – 2013) financiados pela FAPESP, oferecem dados importantes. Envolvendo populações ribeirinhas do rio Solimões em Tabatinga, do lago Amanã e Mamirauá, no Amazonas, assentados do semiárido do Estado do Rio Grande do Norte, pescadores da Ilha de Apeú Salvador no Pará, e populações do quilombo Kalunga, de Goiás, e mesmo comunidades da Chapada dos Veadeiros no Brasil Central, as pesquisas demonstraram crescente abandono de práticas alimentares tradicionais e adesão à comida industrializada, com conseqüente aumento da dependência de recursos externos, entre eles o bolsa-família, reduzindo a autonomia do grupo e comprometendo sua segurança e soberania alimentar (NARDOTO *et al.*, 2011; De JESUS SILVA *et al.* 2015, 2017, 2019; REINALDO *et al.*, 2015; RODRIGUES *et al.*, 2016; NARDOTO *et al.*, 2020).

Santos (2016), pesquisando a alimentação da população quilombola de Barra do Turvo, no Vale do Ribeira, constatou a importância da agricultura para a segurança alimentar, e que a prática da produção agroalimentar na Reserva de Desenvolvimento Sustentável não contradiz a premissa dessa unidade de conservação. Constatou, no entanto, um equilíbrio frágil no que se refere à soberania alimentar, com limitantes como a idade dos habitantes, falta de mão de obra e baixa produtividade.

Entre comunidades indígenas, pesquisas na Terra Indígena Pimentel Barbosa de ocupação Xavante, no Mato Grosso, têm constatado problemas graves de insegurança alimentar e desnutrição, ocasionados por uma desestruturação de suas práticas tradicionais, em contato com o branco. Tem ocorrido dependência de recursos externos, sobretudo, financeiros, reduzindo a autonomia e sobrevivência do grupo (NAVAS, 2009, REICHARDT, GARAVELLO, 2017; SANTOS, 2020).

Identifica-se uma grande influência do modo de vida urbano e sociedade de consumo, incentivados por propaganda maciça - incluindo o consumo do item alimento, em detrimento do que é restrito ao campo, visto como atrasado, não civilizado, não tecnificado, não industrializado.

É nesse sentido que se argumenta sobre a necessidade de uma mudança paradigmática. Identifica-se a necessidade de inverter essa tendência, contrapondo-se

à lógica de mercado vigente, e resgatando os conhecimentos de agrobiodiversidade e agricultura das populações tradicionais e locais.

3.

Mesmo com todas as ações empreendidas no sentido de combate à fome e desnutrição no mundo, desde o século passado, o problema permanece. O modelo agroalimentar hegemônico global traz consigo uma fragilidade socioeconômica, aumento da desigualdade, impactos ao ambiente e interdependência dos países e povos à produção de alimentos. Embora, em tese, a revolução verde tenha proporcionado alimentos suficientes para a população mundial, milhões de pessoas continuam sem acesso a eles.

Por outro lado, há projeções e diagnósticos do agravamento da situação, tendo em vista que não haverá produção de alimentos suficientes para o contingente de pessoas que habitarão o planeta num futuro próximo, de forma sustentável. Diferentes setores da sociedade civil e organizada têm-se voltado à busca de soluções, apresentando alternativas de múltiplas ordens, voltadas à biotecnologia, engenharia genética e robótica aplicadas à agricultura, busca de fontes não convencionais de alimentos, dentre outras.

De acordo com Chonchol (2005), enquanto se considerar que o funcionamento dos mercados e dos intercâmbios internacionais por si só pode resolver o problema, a fome de milhões de seres humanos não poderá ser superada. A visão neoliberal dominante, centrada na abertura de mercados e a resolução das necessidades alimentares mediante importações provenientes dos países desenvolvidos tem predominado. Para garantir a segurança alimentar, o autor aponta para a necessidade primária de que os consumidores tenham rendimentos suficientes (o que implicaria logicamente na garantia de empregos, mas que não se constitui como tema do presente capítulo) e a possibilidade de autonomia no campo. No caso do contingente da população agrícola, “isso implica um sistema de produção que não concentre a produção e a renda entre a minoria de grandes agricultores que dispõem de mais terras, de financiamento para a produção e que pode atingir o mercado em condições favoráveis” mas que, pelo contrário, disponibilize “as políticas públicas de reforma agrária, de crédito, de inves-

timento e de comercialização” que possam ir contra essa tendência à concentração da produção (CHONCHOL, 2015, p. 41).

Chonchol defende a ideia de que, quando se trata do meio rural, não pode haver a separação entre produção e consumo, porque, para poderem consumir seus alimentos, seu processo de produção necessita lhes garantir rendimento suficiente: “Os intercâmbios internacionais devem se constituir apenas em complemento das produções alimentares internas, sem o qual não pode haver segurança alimentar real das populações.” (CHONCHOL, 2015, p. 43).

Propõe-se aqui considerar que esta problemática se estenda também ao abastecimento interno das diferentes regiões do país, quando os mercados são monopolizados por grandes empresas que aumentam a dependência alimentar, retirando a autossuficiência para os alimentos básicos.

Tomando o conceito de Soberania Alimentar (MALUF, 2002) como referência, há que garantir, à população rural, disponibilidade e acesso a uma alimentação sadia, diversificada e que respeite a diversidade das culturas e hábitos alimentares, assim como a capacidade de produzir os próprios alimentos, de modo a reduzir a dependência ligada à ajuda alimentar; controlar, conservar e utilizar seus recursos genéticos e seus conhecimentos próprios; e autonomia nas decisões agroalimentares (MALUF et al., 2002). Maluf afirma que a viabilização das atividades de produção agroalimentar continua sendo elemento essencial para a reprodução das famílias rurais em condições dignas, tanto como fonte direta de renda monetária, como de alimentos para o autoconsumo.

Outros elementos importantes para a soberania alimentar são apontados por Altieri (2010, p. 24): o acesso de agricultores à terra, às sementes e à água, enfocando a autonomia local, os mercados locais, os ciclos locais de consumo e de produção local, soberania energética, tecnológica e as redes de agricultor a agricultor. Esses podem ser possíveis elementos para nortear uma política voltada à agricultura familiar e tradicional.

A FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), estabeleceu o ano de 2014 como sendo o Ano Internacional da Agricultura Familiar, publicando o documento *State of food and Agriculture*, onde é defendido que a agricultura

familiar seria fundamental para garantir a produção de 80% dos alimentos necessários à humanidade, além de garantir a biodiversidade do planeta (FAO, 2014).

Segundo a FAO, nos próximos anos haverá uma demanda de 20% na produção mundial de alimentos e o Brasil tem condições de responder por 40% desse volume, mesmo sem comprometer suas florestas. Especialistas em economia agrícola defendem que é possível dobrar a produção de alimentos no Brasil sem novos desmatamentos, além de ser viável tornar a Amazônia um celeiro global de produtos naturais, mantendo a floresta em pé (INSTITUTO FÓRUM DO FUTURO, 2021).

4.

Instituições intergovernamentais e acadêmicas, organizações não governamentais e movimentos sociais, pelas vias da questão agrária, ambiental ou direitos humanos, têm ressaltado a importância das populações tradicionais, enquanto detentoras do conhecimento tradicional e do manejo da biodiversidade, para a alimentação do século XXI, em contraposição à racionalidade, ao poder e aos interesses de expansão globalizada do capital no campo.

O Banco Mundial, juntamente com as Nações Unidas, organizou a *International Assessment of Agricultural Knowledge Science and Technology for Development* (Avaliação Internacional de Conhecimento Agrícola, Ciência e Tecnologia para desenvolvimento, IAAKSTD) cujo primeiro relatório, em 2008, defendeu que o futuro da agricultura e do mundo rural será determinado pelo modo como os agrupamentos humanos serão capazes de gerir a diversidade das espécies, dos solos e dos ecossistemas em que vivem e propõe uma completa e radical revisão das políticas agrícolas nacionais e internacionais (BANCO MUNDIAL, 2008).

Ressalta-se que a biodiversidade passa a ser identificada não como um aspecto da natureza a ser preservada, mas como totalmente conectada com a segurança alimentar.

A FAO lançou um relatório global intitulado "O Estado da Biodiversidade para Alimentos e Agricultura no Mundo", que apresenta evidências de que a biodiversidade da Terra está comprometida, colocando em risco o futuro de nossos alimentos, meios de subsistência, saúde e meio ambiente. Graziano da Silva, diretor-geral da

FAO, defende que “a biodiversidade é fundamental para salvaguardar a segurança alimentar global, sustentar dietas saudáveis e nutritivas, melhorar os meios de vida rurais e a resiliência das pessoas e das comunidades” (FAO, 2019, p. 1).

Importante notar que das cerca de 6 mil espécies de plantas cultiváveis no mundo, menos de 200 contribuem para a produção de alimentos e apenas nove respondem por 66% da produção agrícola total. Se por um lado, a produção em escala proporcionou ampla produção de alimentos, capaz de aplacar a fome, por outro, provocou a perda de variedades localmente adaptadas, ocorreu uma erosão genética, alertada pelo referido relatório (FAO, 2019).

Em termos de movimentos sociais, a luta pela agricultura familiar e tradicional é anterior. A Via Campesina foi um movimento que, desde 1992, envolvendo organizações camponesas, trabalhadores agrícolas, comunidades indígenas e negras, entre outras, da Ásia, África, América e Europa, tem trabalhado em defesa do direito dos povos de decidir sua própria política agrícola e alimentar, ou seja, de sua soberania alimentar, sendo fundamental manter um sistema de produção diversificado, respeitando a capacidade produtiva da terra e a biodiversidade. No Brasil, o movimento engloba diferentes entidades e associações (VIA CAMPESINA, 2021).

Em torno do Movimento *Slow Food*, são várias as iniciativas envolvendo essa demanda. O *Slow Food* criou a Arca do Gosto, que desde 1996, tem o objetivo de recuperar e preservar espécies, construindo um catálogo de produtos e alimentos ameaçados de extinção, em dezenas de países (SLOW FOOD BRASIL, 2021a).

As Fortalezas *Slow Food* fazem parte de um programa iniciado em 1999 para construir, com os agricultores familiares e produtores artesanais vinculados a uma área geográfica específica, caminhos para superar suas dificuldades, conectando-os com mercados mais sensíveis que valorizam seus produtos. Atualmente, 591 Fortalezas *Slow Food* integram o programa, envolvendo mais de 13 mil agricultores e produtores em todo o mundo. No Brasil são várias as Fortalezas reconhecidas e apoiadas, entre elas o umbu do semiárido (SLOW FOOD BRASIL, 2021b).

A Rede Internacional Terra Madre de comunidades do alimento foi criada em 2004, para proporcionar voz e visibilidade àqueles em todo o mundo que produzem alimentos, vinculados a uma área geográfica, protegendo o meio ambiente e as comunidades. A rede agrega produtores de alimentos, pescadores, criadores, chefes de

cozinha, acadêmicos, ONGs, representantes das comunidades locais de mais de 130 países, que visam estabelecer um sistema de alimentos bons, limpos e justos desde a produção, e que tem se reunido a cada dois anos (SLOW FOOD INTERNACIONAL, 2021).

Como resultado do primeiro Seminário FRU.TO Internacional, realizado em São Paulo, que se propôs “discutir a alimentação, os problemas, os desafios e as soluções do nosso tempo e para os próximos anos”, buscando “reorganização e resolução dos problemas que envolvem a alimentação mundial, foram lançadas “10 sementes para serem plantadas e cultivadas por todos” (FRU.TO, 2018). Entre elas, ressaltam a importância das populações tradicionais que,

“Como guardiões da diversidade de cultivares e da ‘dispensa viva’ que são os ecossistemas naturais, esses povos são a principal barreira contra a erosão genética causada pela agricultura comercial, que reduz tanto a variedade de alimentos que chega à nossa mesa quanto a resiliência do próprio sistema agrícola, dominado por poucas plantas.” (FRU.TO, 2018).

Entretanto, “a maior parte dos detentores desse conhecimento – os povos e comunidades tradicionais – encontra-se na invisibilidade, silenciados por pressões econômicas, fundiárias, processos discriminatórios e de exclusão sociopolítica.” (EIDT e UDRY, 2019, p. 18).

Vale destacar que o Brasil tem uma posição estratégica privilegiada nesse aspecto, na medida em que é detentor de 1/5 da diversidade mundial e é o segundo no mundo em sociodiversidade. Habitam no Brasil mais de 230 etnias indígenas, com mais de 180 línguas. Além da população indígena, o Brasil conta ainda com aproximadamente 3 mil comunidades quilombolas e mais de 20 povos e comunidades tradicionais (pescadores artesanais, quebradeiras de coco, fundo de pasto, faxinais, geraizeiros, vazanteiros, entre outros), esses distribuídos em todo o território nacional, reconhecidos pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2017. Segundo o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas, são 394 mil famílias e 2,7 milhões de pessoas vivendo nessas comunidades (EIDT e UDRY, 2019).

Santilli e Emperaire (2006) dão alguns exemplos da diversidade agrícola das comunidades indígenas: na “Amazônia brasileira, os Kaiabi cultivam mais de 140 cul-

tivares repartidas em 30 espécies; os Yanomami 40; os seringueiros do Acre no Alto Juruá, 17 cultivares de mandioca, 14 de banana e nove de feijão” (SANTILLI, EMPERAIRE, 2006, p. 1). As pesquisadoras esclarecem que a alta diversidade é um elemento importante da segurança alimentar dos povos tradicionais e de estabilidade de seus sistemas agrícolas, por envolver variados produtos agrícolas, permitir um melhor aproveitamento da heterogeneidade das condições ecológicas, resistir à pragas e doenças, etc. Recentemente, foi lançado pela SBPC e Academia Brasileira de Ciências, o primeiro livro de uma série de 17 volumes, composto por pesquisas encomendadas pelo MCTI, financiadas pelo CNPq. O volume conta com a recomendação da Plataforma Intergovernamental de Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos (IPBES) e organização de Carneiro da Cunha, Magalhães e Adams. Trata-se do livro “Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil - Contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças” (CARNEIRO DA CUNHA, MAGALHAES, ADAMS, 2021). Identifica-se, assim, um novo contexto para as populações tradicionais:

“Se as populações tradicionais eram consideradas como entraves ao desenvolvimento, ou como candidatas a ele, foram promovidas à linha de frente da modernidade. Essa mudança ocorreu basicamente pela associação entre as populações e os conhecimentos tradicionais e a conservação ambiental.” (CARNEIRO DA CUNHA, ALMEIDA, 2009)

Salienta-se que, para Santilli e Emperaire (2006),

“é importante compreender que a diversidade genética, manejada por agricultores tradicionais, indígenas ou não indígenas, é fruto de um longo e diversificado processo iniciado com a domesticação de um recurso silvestre. Houve – e há de maneira contínua – seleção, melhoramento genético, intercâmbios de sementes, saberes e experiências, difusão das plantas. Deve-se ressaltar o caráter dinâmico do processo: as plantas circulam entre famílias, comunidades ou etnias; novas cultivares oriundas de outras regiões ou localmente produzidas são avaliadas e incorporadas no estoque de variedades do agricultor; há um interesse pela produção de diversidade em si.”(SANTILLI, EMPERAIRE, 2006, p. 1)

Diversidade sociocultural, aliada à biodiversidade, se expressa na multiplicidade de sistemas agrícolas tradicionais brasileiros, indica Empeaire (2021). Para a pesquisadora,

“O qualificativo de tradicional dessas agriculturas se refere mais especificamente ao fato de que são formas de produzir recursos e de manejar o espaço herdadas do passado. Cabe ressaltar, porém, que elas estão em contínua interação com seus ambientes ecológicos e socioeconômicos, e são altamente dinâmicas, incorporando inovações e experimentações.” (EMPERAIRE, p. 21)

Sistemas Agrícolas Tradicionais (SAT) são conceituados como sistemas culturais que envolvem espaços, práticas alimentares e agrossistemas manejados por agricultores familiares pertencentes a comunidades tradicionais. O modo de vida e organização social contribui para a conservação da biodiversidade, de modo a se constituir um Patrimônio Imaterial (EIDT, UDRY, 2019).

Visando salvaguardar os sistemas agrícolas de relevância global, a FAO cria o GIAHS, (Programa Globally Important Agricultural Heritage Systems), em 2015, denominado no Brasil, em português, como Sistemas Importantes do Patrimônio Agrícola Mundial (SIPAM). Até o momento, o GIAHS da FAO identificou em 21 países, 54 sistemas agrícolas tradicionais designados como de relevância global para o patrimônio agrícola mundial. A FAO defende que os sistemas agrícolas tradicionais sejam foco de atenção dos pesquisadores e tomadores de decisões na elaboração e implementação de políticas públicas para a agricultura, de modo a garantir a conservação e uso sustentável dos recursos fitogenéticos para a alimentação. São impactos previstos pelo GIAHS: promoção da produção/productividade, conservação da biodiversidade, aumento da renda por agregação de valor, geração de novas fontes de renda, maior participação da comunidade na política pública (FAO, 2008).

No Brasil, o programa GIAHS, tem como interlocutor o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), num acordo de cooperação técnica. Já obtiveram reconhecimento pelo IPHAN, o Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro, em 2010, envolvendo 22 etnias, 120 variedades de mandioca, 250 plantas alimentares. Também o Sistema Agrícola Tradicional Quilombola do Vale do Ribeira foi reconhecido em

2018, considerando que a sua produção de mandioca, milho, feijão, arroz e diversas outras espécies, de modo que seu modo tradicional de fazer agricultura, tornou-se eixo estruturante do seu modo de vida (IPHAN, 2010/2018).

Numa parceria Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDES), Embrapa, Iphan e FAO Brasil, foi instituído o Prêmio BNDES de Boas Práticas para Sistemas Agrícolas Tradicionais, tendo sido 53 deles levantados e 25 premiados, em 2 anos (BNDES, 2019).

Alguns produtos da diversidade dos povos indígenas e comunidades tradicionais, de diferentes regiões do Brasil, já têm sido comercializados: açaí, guaraná, castanha da amazônia, seringueiras, mangaba, umbu, cogumelos, frutas nativas. Tem-se observado uma valorização cultural, transformando-os em produtos emblemáticos, mas, do ponto de vista econômico, salvo algumas exceções, tais produtos encontram pouca expressividade, comparativamente aos produtos do agronegócio. E a tendência dos sistemas agrícolas tradicionais serem considerados anacrônicos ainda permanece e, por isso, são desconsiderados, sem que seu potencial para a segurança alimentar seja reconhecido.

A partir dessa nova perspectiva demonstrada, trata-se de criar iniciativas e novas lógicas comerciais e organizacionais, com agregação de valor, introdução dos produtos em novos nichos de mercado e certificações, como selos de comércio justo, de produto orgânico, indicação geográfica ou selo de bem imaterial registrado como patrimônio nacional, como no caso do queijo da Serra da Canastra.

5.

Há que referir algumas iniciativas importantes para a inserção econômica das comunidades em termos de políticas públicas criadas no país. O PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, que visa promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, Lei nº 10.696/2003, destinando-se às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial. E o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, com o objetivo de promover a agricultura familiar local e a alimentação escolar. Esse Programa prevê que 30% dos recursos repassados pelo governo federal para a alimentação escolar dos municípios

devem ser utilizados para a compra direta da agricultura familiar. Esses programas, desde sua criação, têm obtido bastante sucesso, trazendo contribuição significativa no fortalecimento da agricultura familiar. Tais programas merecem ser revisados e incrementados de modo a darem continuidade ao papel que têm desempenhado (PAA, 2003, PNAE, 2009).

Maluf (2020) faz notar que em todas as regiões do país, ocorre uma rede paralela de comercialização de produtos da agricultura familiar e tradicional, que circula através de circuitos curtos, feiras, cestas entregues em domicílio. Incrementar essa rede, e qualificar o pequeno varejo tradicional – feiras livres e varejões – pode ser a oportunidade de iniciar a reversão do predomínio da indústria agroalimentar e as redes de supermercados.

Na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) o tema da agricultura familiar tem sido foco de atuação de grupos, organizados em torno de algumas iniciativas de agricultura sustentável e ambiente, obtendo êxito em suas ações. O mais antigo deles é o GESP – Grupo de Extensão de São Pedro, que organizou os produtores familiares em torno da Cooperativa dos Produtores Agropecuários do Município de São Pedro (COOPAMSP), tornando-se modelo de organização cooperativa de agricultores familiares. O grupo Territorialidade Rural e Reforma Agrária – TERRA busca o desenvolvimento sustentável de assentamentos de reforma agrária do estado de São Paulo e o PDS Milton Santos e o grupo de Comercialização Justa e Cultura Alimentar – CAJAN, que tem organizado suas atividades em termos dos circuitos curtos de produção e consumo consciente e políticas públicas para a agricultura familiar. Também organizada por ex-alunos, a rede GUANDU – produção e consumo responsável, foi organizada para ofertar e comprar alimentos de origem agrícola artesanal em Piracicaba e região, buscando encurtar a cadeia de consumo, através da venda direta, aproximando os consumidores dos produtores locais. Está vinculada à ONG Terra Mater (GRUPOS DE EXTENSÃO, ESALQ, REDE GUANDU, 2021).

Reconhece-se que essas experiências, embora localizadas, podem ser identificadas em todas as regiões do país e em diferentes modalidades.

Maluf (2020) enfatiza que os “circuitos e redes constituem um dos caminhos mais promissores, com menos requisito de transporte e mais próximos das culturas alimentares e da biodiversidade” (MALUF, 2020, p. 3).

Esta é uma linha de raciocínio também proposta por Sachs, desde os anos 80, quando defende uma melhor articulação das economias locais, criação de mercados locais para alimentos, criação de circuitos mais curtos de abastecimento (SACHS, 1986).

O aspecto mais importante a ressaltar na busca de alternativas para alimentação, segundo o pesquisador, portanto, é procurar resgatar a extraordinária riqueza de que o Brasil é detentor em cada ecossistema, o conhecimento que os diferentes grupos têm em matéria de produção de alimentos e então articular esse conhecimento com as economias locais, com aproveitamento mais integral das potencialidades que existem, e, ao mesmo tempo, articulá-las às economias regional e nacional (SACHS, 1986).

E, nesse sentido, cabe também fazer uma reaproximação da população urbana com o campo e floresta, estreitar a fronteira entre consumidor e produtor: “Mais do que isso, num mundo onde 65% da população vive em cidades, é fundamental religar as pessoas com a maneira como se produz comida e com a origem do alimento, os ecossistemas naturais” (FRU.TO, 2018).

Como exemplo dessa iniciativa, a experiência do Projeto Bota na Mesa, promoveu a inclusão de agricultores familiares da cadeia de alimentos, na região metropolitana de São Paulo (FGV-CES, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visando a disponibilidade e acesso da população rural a uma alimentação sadia permanentemente, defende-se que políticas públicas sejam concebidas de modo a garantir a essa população a soberania alimentar, conforme referido. Ou seja, garantir-lhe, respeito à diversidade de suas culturas e hábitos, capacidade de produzir os próprios alimentos com base no conhecimento que tem da biodiversidade e agricultura, e com tal produção ter autonomia financeira. As políticas públicas estarão, ao mesmo tempo, voltadas para o incentivo e valorização dos sistemas agrícolas tradicionais, desenvolvidos pela população de cada região e ecossistema específico, baseados em suas experiências vivenciadas no exercício da sobrevivência e contato com o ambiente. Importante que a produção assim incentivada seja articulada com as economias locais, com aproveitamento mais integral das potencialidades que existem, a partir dos circuitos curtos e ao mesmo tempo, também articuladas às economias regional e

nacional. Há um espaço para a integração de campo e cidade, da floresta à mesa, de modo a fortalecer as redes informais de produtos da agricultura familiar e tradicional e incentivar pequenos varejos e feiras.

A partir dessa nova perspectiva proposta trata-se de criar iniciativas e novas lógicas comerciais e organizacionais, com agregação de valor, introdução dos produtos em novos nichos de mercado e certificações, como selos de comércio justo, de produto orgânico, indicação geográfica ou selo de bem imaterial registrado como patrimônio nacional. Por outro lado, é fundamental a continuidade e expansão de Programas como PAA e PNAE, incorporando melhorias em suas revisões.

São muitas as frentes possíveis na concepção de políticas públicas de crédito, investimento e comercialização de produtos dos sistemas agrícolas tradicionais, desde que haja disposição em reconhecer seu verdadeiro potencial de impacto sobre a insegurança e soberania alimentar.

BIBLIOGRAFIA

ALTIERI, M. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. Revista NERA, UNESP, n. 16, p. 22-32, 2010.

BANCO MUNDIAL - IAASTD REPORT – GLOBAL AGRICULTURE. Disponível em: <<https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P090963>>. Acesso em 05 de maio de 2021.

BNDES – Prêmio BNDES de Boas Práticas Agrícolas de Sistemas Tradicionais. 2019. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/social/premio-bndes-boas-praticas-sistemas-agricolas-tradicionais>>. Acesso em 22 de junho de 2021.

CARNEIRO DA CUNHA, M, ALMEIDA, M. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: Cultura com aspás e outros ensaios. São Paulo. Cosac Naify. 2009.

CASETO, A.V. Atualidade da Fome no Brasil. TCC Bacharelado Ciência de Alimentos, ESALQ/USP. 2020.

DE FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. A. (2009). O Censo Agropecuário e a Agricultura Familiar no Brasil. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrícola (MDA)/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD).

DE JESUS SILVA, R. ; GARAVELLO, M.E.P.E. ; NARDOTO, G.B.; MAZZI, E. A. ; MARTINELLI, L.A. *Urban access and government subsidies impact livelihood and food transition in slave-remnant communities in the Brazilian Cerrado. Agronomy for Sustainable Development*, v. 39, p. 1-12, 2019.

DE JESUS SILVA, R.; GARAVELLO, M.E.P.E.; NARDOTO, G.B.; MAZZI, E.A.; MARTINELLI, L.A. Factors influencing the food transition in riverine communities in the Brazilian Amazon. *Environment, Development and Sustainability*. v. 18, p. 1-16, 2017.

DE JESUS SILVA, R.; GARAVELLO, M.E.P.E.; NAVAS, R.; NARDOTO, G.B.; MAZZI, E.A.; MARTINELLI, L.A. Transição agroalimentar em comunidades tradicionais rurais: o caso dos remanescentes de quilombo Kalunga - GO. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 22, p. 591-607, 2015.

EIDT, J.S.,UDRY, C. *Sistemas Agrícolas Tradicionais no Brasil*. editoras técnicas — Brasília, DF: Embrapa, 2019.

EMPERAIRE, L. coordenadora da seção 7. In: CARNEIRO DA CUNHA, M.,MAGALHAES, S. B., ADAMS,C.orgs. *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil [recurso eletrônico] : contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo : SBPC, 2021.

FAO - ORGANIZAÇÃO PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA *The State of food and agriculture*, 2014. Disponível em <<http://www.fao.org/publications/sofa/2014/en/>>. Acesso em 24 de abril de 2021.

FAO – ORGANIZAÇÃO PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA *The State of world's biodiversity for food and agriculture*. Roma, 2019. Disponível em <<http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1181587>>. Acesso em 02 de maio de 2021.

FAO – ORGANIZAÇÃO PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. 2008 GIAHS - Globally important Agricultural Heritage Systems. Disponível em: <<http://www.fao.org/giahs>>. Acesso em 02 de maio de 2021.

FGV - Centro de Estudos de Sustentabilidade. Projeto Bota na mesa. Disponível em <<https://eaesp.fgv.br/centros/centro-estudos-sustentabilidade/projetos/bota-mesa>>. Acesso em 09 de maio de 2021.

GRUPOS DE EXTENSÃO – ESALQ. Disponível em: <<https://www.esalq.usp.br/svcex/grupos-de-extensao>>. Acesso em 08 de junho 2020.

FRU.TO. As 10 sementes de FRU.TO 2018. Disponível em: <<https://fru.to/2018/10-sementes/>>. Acesso em 25 de junho de 2021.

IPHAN - INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL. 2010/2018. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/>>. Acesso em 30 de abril de 2021.

MALUF, R. S. Produtos agroalimentares, agricultura multifuncional e desenvolvimento territorial no Brasil. In: MOREIRA, J. M.; COSTA, L. F. C. (Org.). Mundo Rural e Cultura. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

MALUF, R.S. Comer em tempos de pandemia e após. UFRRJ, CPDA, CERESAN. 2020. Disponível em : <<https://eaesp.fgv.br/centros/centro-estudos-sustentabilidade/projetos/bota-mesa>>. Acesso em 08 de junho de 2021.

NARDOTO, G. B. ; MURRIETA, R. S. S. ; PRATES, L. E. ; ADAMS, C.; GARAVELLO, M. E. P. E. ; SCHOR, T. ; MORAES, A. ; RINALDI, F. ; GRAGNANI, J. G. ; MOURA, E. ; DUARTE JUNIOR, P. ; MARTINELLI, L. A. . *Frozen chicken for wild fish: nutritional transition in the Brazilian Amazon region determined by carbon and nitrogen stable isotope ratios in fingernails. American Journal of Human Biology*, v. 23, p. 642-650, 2011.

NARDOTO, G.B. ; SILVA, R. J. ; SCHOR, T. ; GARAVELLO, M. E. P. E. ; SILVA, M. R. F. ; RODRIGUES, L. P. F. ; MURRIETA, R. S. S. ; CAMILO, E. A. ; REINALDO, E. D. F. ; AQUINO, F. C. ; SILVA, E. A. ; CAMARGO, P. B. ; MOREIRA, M. Z. ; MAZZI, E. A. ; DUARTE-NETO, P. J. ; MARTINELLI, L. A. . *Mapping carbon and nitrogen isotopic composition of fingernails to demonstrate a rural-urban nutrition transition in the Center-West, Northeast, and Amazon regions of Brazil. American Journal of Physical Anthropology*, v. 172, p. 650-663, 2020.

NAVAS, R. Seis Décadas de Contato. Transformações na subsistência Xavante. Dissertação de Mestrado, PPGI-EA/USP. 2009.

ONU - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030. 2015. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org>>

PAA - PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS 2003. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em 02 de maio de 2021.

PNAE - PLANO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR 2009 Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em 02 de maio de 2021.

REDE GUANDU – INSTITUTO TERRA MADRE. Disponível em: <<http://terramater.org.br/guandu/>>. Acesso em 09 de maio de 2021.

REICHARDT, F. V. ; GARAVELLO, MARIA ELISA DE PAULA EDUARDO . Quando habitar corresponde ao direito humano à alimentação.. Revista de Direito Internacional, v. 14, p. 69-79, 2017.

REINALDO, E. D. F. ; SILVA, M. R. F. ; NARDOTO, G. B. ; GARAVELLO, M. E. P. E. . Mudanças de Hábitos Alimentares em Comunidades Rurais do Semiárido da Região Nordeste do Brasil. INTERCIENCIA, v. 40, p. 330-336, 2015.

RODRIGUES, L.P.F. ; CARVALHO, R.C.; MACIEL, A.; OTANASIO, P.O.N.; GARAVELLO, M.E.P.E.;NARDOTO, G.B. *Food Insecurity in Urban and Rural Areas in Central Brazil: Transition from Locally Produced Foods to Processed Items. Ecology of Food and Nutrition*, v. 55, p. 1-13, 2016.

SACHS, I. A questão alimentar e o ecodesenvolvimento. in MINAYO, M.C.S., Raízes da Fome. R.J.: Vozes, 1985, p.135-141.

SANTOS, K. M. P.; GARAVELLO, M. E. P. E. Segurança alimentar em comunidades quilombolas de São Paulo. Segurança Alimentar e Nutricional, v. 23, p.786-794, 2016.

SANTOS, M.R.A.; GARAVELLO, M.E.P.E.; REICHARDT, F.V. Práticas alimentares Xavante: não soberania e insegurança alimentar. Revista Guaju. Revista Brasileira de desenvolvimento territorial sustentável. PPGDTS/UFPR.2020.

INSTITUTO FORUM DO FUTURO. Disponível em <<https://www.forumdofuturo.org/>>
Acesso em: 10 de junho de 2021.

SANTILLI, J. EMPERAIRE, L. A Agrobiodiversidade e os Direitos dos Agricultores Tradicionais. In: RICARDO, C.A., RICARDO, F.P. Povos indígenas no Brasil, 2001-2005. SP: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2006.

SLOW FOOD BRASIL. FORTALEZAS. Disponível em: <<https://slowfoodbrasil.org>>.
Acesso em 26 de junho de 2021.

SLOW FOOD BRASIL .ARCA DO GOSTO. Disponível em: <<https://slowfoodbrasil.org>>. Acesso em 26 de junho de 2021.

SLOW FOOD INTERNATIONAL . REDE TERRA MADRE. Disponível em: <<https://www.slowfood.com>>. Acesso em 26 de junho de 2021.

VIA CAMPESINA. Disponível em: <<https://viacampesina.org>>. Acesso em 05 de junho de 2021.

É NECESSÁRIO ENFRENTAR E É POSSÍVEL SUPERAR A FOME DE NOVO¹

Tereza Campello

RESUMO

Em dezembro de 2020, 55,2% dos brasileiros se encontravam em situação de insegurança alimentar, dentre os quais 19 milhões conviviam com a fome. É inegável que a pandemia de Covid-19 teve um efeito na segurança alimentar da população, mas a fome já havia se agravado a partir de 2016. É necessário contextualizar a atual situação e olhar para o desmonte sistemático de ações de combate à fome e a todas as formas de má nutrição que ocorreram nos últimos anos, inclusive, anteriores à pandemia do novo coronavírus, e que contribuíram para que o Brasil voltasse a ter patamares alarmantes de insegurança alimentar nos dias atuais. Tal olhar para o passado nos permite compreender a necessidade da presença do Estado na coordenação e, em grande medida, na execução de políticas públicas para combater a fome no momento presente e no futuro pós-pandemia.

Palavras-chave: insegurança alimentar, fome, políticas públicas, Covid-19

1 A autora agradece à Professora Maria Aparecida de Moreira Machado, Pró-Reitora de Cultura e Extensão Universitária da Universidade de São Paulo, e à Professora Margarida Kunsch, Pró-Reitora Adjunta de Cultura e Extensão Universitária e coordenadora do simpósio Políticas Públicas para o Combate à Fome pelo convite para participar do Painel 'Produtividade agrícola, segurança alimentar, desnutrição e políticas públicas de inclusão social'.

Agradece de forma especial à Marina Yamaoka, coordenadora de comunicação da Cátedra Josué de Castro de Sistemas Alimentares Saudáveis e Sustentáveis pelo apoio na construção do texto e decisivas contribuições de revisão.

INTRODUÇÃO

Desde seu enunciado, o Simpósio “Políticas Públicas para o Combate à Fome” promovido pela Universidade de São Paulo oferece uma perspectiva essencial para o problema da fome no Brasil. De fato, não é possível combater a fome sem políticas públicas estruturantes. Este texto, fruto do debate do Painel 1 do Simpósio, pretende apresentar uma reflexão sobre a urgência de agir frente à gravidade do aumento da fome no país no contexto da pandemia do novo coronavírus. Em dezembro de 2020, 55,2% dos brasileiros se encontravam em situação de insegurança alimentar, dentre os quais 19 milhões conviviam com a fome.² É inegável que a crise da Covid-19 teve um efeito na segurança alimentar da população. No entanto, é necessário contextualizar a atual situação e olhar para o desmonte sistemático de ações de combate à fome e a todas as formas de má nutrição que ocorreram nos últimos anos, inclusive, anteriores à pandemia do novo coronavírus, e que contribuíram para que o Brasil voltasse a ter patamares alarmantes de insegurança alimentar nos dias atuais.

Tal olhar para o passado nos permite compreender a necessidade da presença do Estado na coordenação e, em grande medida, na execução de políticas públicas para combater a fome no momento presente e no futuro pós-pandemia. Além disso, ressaltar o papel do Estado, neste caso, ganha ainda mais relevância estratégica frente ao crescente debate público na sociedade a respeito do tema. Recentemente, tem-se visto uma abordagem do combate à fome em manchetes de grandes veículos de imprensa que destacam e valorizam as medidas de caráter assistencialista e filantrópicas como solução. É evidente que a solidariedade entre iguais e a filantropia são bem-vindas, mas estas não podem substituir políticas públicas e não devem ser utilizadas como justificativa para a desresponsabilização da obrigação do Estado de garantir o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. A gravidade do problema da fome no Brasil exige soluções com escala e abrangência nacional, o que somente poderá ser viabilizado com a presença e coordenação do poder público.

Este texto também traz reflexões sobre a abordagem proposta por Josué de Castro, médico que transformou o debate sobre a fome no Brasil ao apontar para sua natureza política e sociológica. Em 2021, sua renomada obra “Geografia da fome”

2 Rede PENSSAN, 2021.

completa 75 anos, porém, permanece extremamente atual ao explicitar a tendência histórica de atribuir a mazela da fome a fenômenos naturais e biológicos. Imputar a dramática volta da fome ao Brasil exclusivamente ao novo coronavírus é mais uma tentativa de esconder a natureza política do problema.

CENÁRIO DE FOME CRESCENTE QUE ANTECEDE A PANDEMIA

A pandemia de Covid-19 no Brasil deixará marcas que vão muito além da tragédia sanitária e humanitária que ceifou a vida de mais de meio milhão de brasileiros³ e que deixou outros tantos milhões com sequelas decorrentes da infecção pelo vírus. O acirramento do quadro de fome e de insegurança alimentar no Brasil está entre as mais graves heranças da pandemia. Seu combate exige tanto ações imediatas, de caráter emergencial, quanto, e principalmente, intervenções estruturais que permitam uma reversão da situação para além das necessárias medidas paliativas e de curto prazo.

O novo coronavírus alcançou o Brasil, no início de 2020, num momento em que o país se encontrava extremamente vulnerável. O contexto que antecede a pandemia é decisivo para compreender os fatores que levaram a fome e a insegurança alimentar atingirem um patamar tão elevado. Além disso, também é importante realizar um diagnóstico das causas da fome e da insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19, para encontrar soluções e construir políticas públicas capazes de enfrentá-la.

O “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), publicado em março de 2021, é a principal fonte de informações no período e ajuda a compreender de que forma a superposição da emergência da pandemia de Covid-19 com as crises econômica e política dos últimos anos impactou de forma negativa e relevante o direito humano à alimentação e à nutrição adequada e saudável no Brasil.

Os dados revelaram uma situação dramática. Segundo o inquérito, em dezembro de 2020, mês em que as informações foram coletadas, 117 milhões de brasileiros (55,2% da população brasileira) conviviam com algum grau de insegurança alimentar.

3 Em 7 de agosto de 2021, o Brasil atingiu a marca de 562 mil mortes pelo novo coronavírus.

Destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros enfrentavam a fome.⁴ O inquérito também analisa a geografia da fome no Brasil e mostra que apesar da insegurança alimentar estar presente em todo o território nacional, ela era mais severa nas regiões Norte e Nordeste e em famílias chefiadas por mulheres negras.

O espectro da insegurança alimentar é ainda maior quando consideramos os 116 milhões de brasileiros que não estão em situação de fome ou não tem alimentos suficientes, mas, sim, os que se alimentam inadequadamente. Um estudo realizado por pesquisadores da rede *Food for Justice* em dezembro de 2020, aponta para um percentual de 59,4% de brasileiros e brasileiras em insegurança alimentar, e revela uma redução no consumo de alimentos saudáveis durante a pandemia. O mais preocupante se refere a redução de 41% do consumo de frutas, e 37% na redução do consumo de hortaliças e leguminosas. Portanto, mesmo entre os brasileiros que não enfrentam um quadro de fome, temos a crescente perda de qualidade nos padrões alimentares, o que pode ter como consequência de médio e longo prazo a aceleração da transição alimentar.⁵

A pesquisa realizada pela Rede PENSSAN seguiu a mesma metodologia de inquéritos nacionais baseados na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)⁶ realizados pelo IBGE entre 2004 e 2018. Isto permite comparar a atual situação com a evolução histórica da insegurança alimentar.^{7 8} O gráfico abaixo (Gráfico 1) resume o quadro de insegurança e segurança alimentar mostrando o percentual da população em cada uma das edições da EBIA que acompanharam a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2004, 2009 e 2013 e a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2017/2018.

4 Rede PENSSAN, 2021.

5 SANTANA e SARTI, 2019.

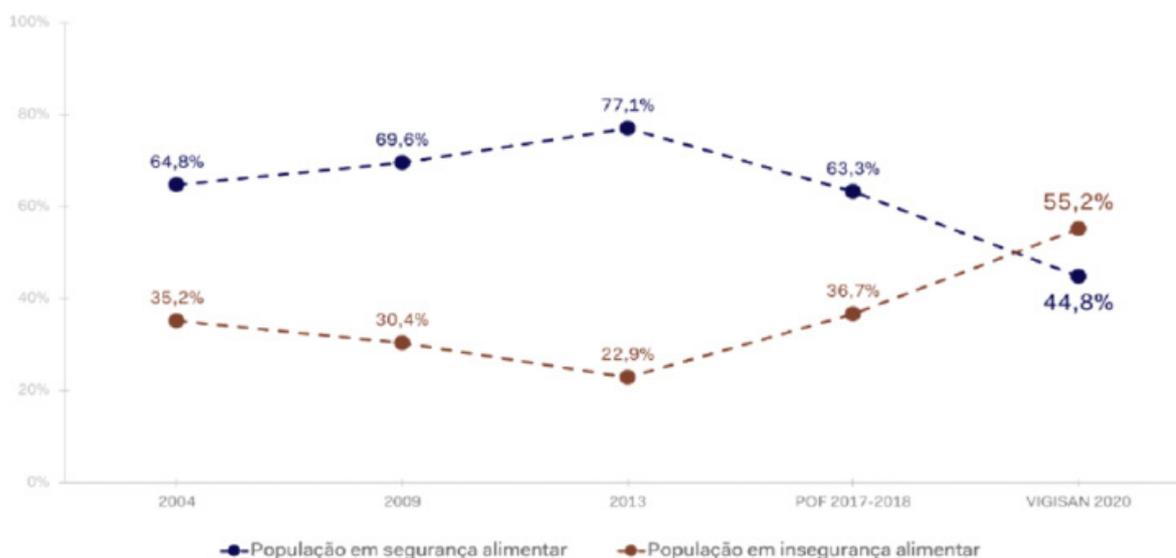
6 MDS, 2014.

7 IBGE, 2015

8 Idem., 2019.

Gráfico 1

Situação de Segurança / Insegurança Alimentar (%)



FONTE IBGE (2015); IBGE (2019); Rede PENSSAN (2021)

Em 2004, quando a EBIA foi aplicada pela primeira vez, 35,2% da população convivia com algum grau de insegurança alimentar.⁹ Desses, 9,5% conviviam com insegurança alimentar grave, que podemos caracterizar como situações de privação severa no consumo de alimentos, incluindo situação de fome. Já 12% conviviam com insegurança alimentar moderada, ou seja, não tinham acesso a alimento suficiente¹⁰ (ver Gráfico 2).

Em 2009, quando a EBIA foi aplicada pela segunda vez, a melhora nos indicadores gerais de insegurança alimentar foram expressivos, quase 5 pontos percentuais. Mais relevante ainda foi a queda observada na insegurança alimentar grave somada

9 Segundo definições do IBGE (2020a),

Segurança alimentar: quando a família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais;

Insegurança alimentar leve: quando há preocupação ou incerteza quanto o acesso aos alimentos no futuro ou a qualidade dos alimentos é comprometida para manter a quantidade de alimentos necessária para a família;

Insegurança alimentar moderada: quando há redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos;

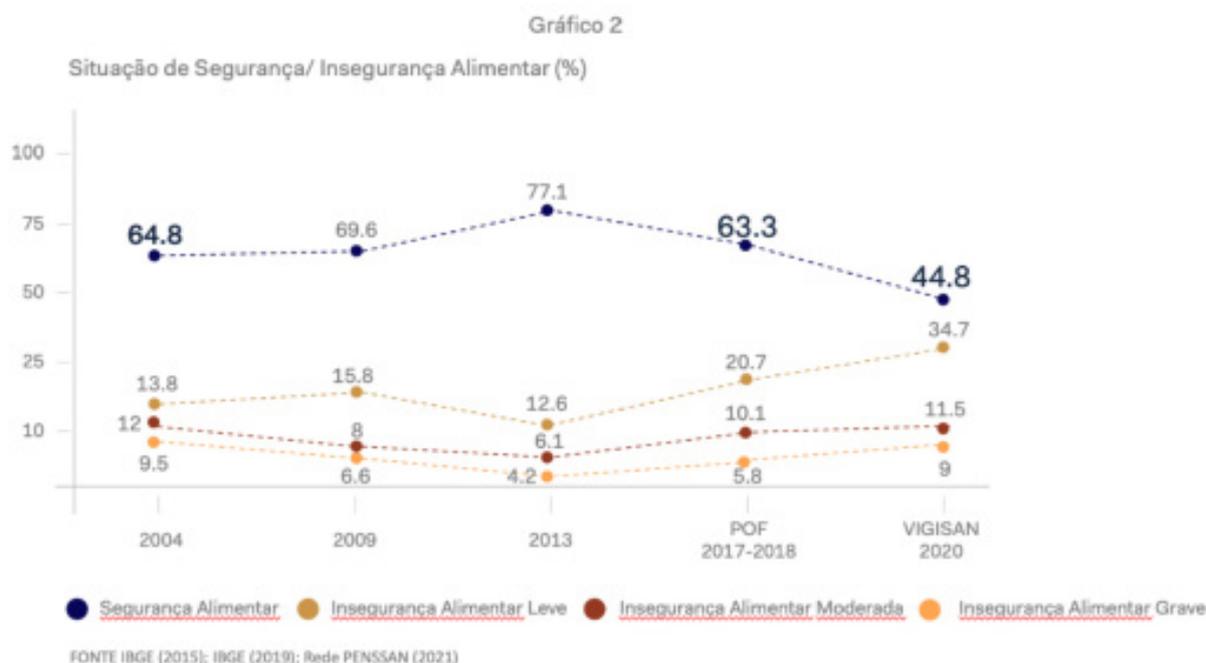
Insegurança alimentar grave: redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

10 IBGE, 2010.

à moderada, que caiu de 21,5% para 14,6%.¹¹ A redução na insegurança alimentar se manteve consistente na apuração da EBIA em 2013, quando a insegurança alimentar grave e moderada caiu ao patamar de 10,3%¹² (ver Gráfico 2).

Quando a EBIA é novamente aplicada, desta vez junto a POF 2017/18, é possível observar uma forte inflexão, revertendo a queda verificada ao longo de uma década. Em 2017-2018, a situação geral de insegurança alimentar chegou a 36,7%,¹³ ou seja, indicadores piores que os encontrados em 2004 (35,2%). Além disso, considerando a insegurança alimentar grave e moderada os dados são piores que os detectados em 2009. Tais números indicam um retrocesso evidente nos avanços conquistados pelo Brasil no combate à fome e na implementação e garantia do direito humano à alimentação.

Entender os determinantes desta involução é fundamental para não incorrer no erro de avaliar o atual quadro de fome e insegurança alimentar no Brasil como consequência apenas da pandemia do novo coronavírus. O retorno de tais mazelas já se impunham como um fato apurado pelo IBGE na POF de 2017/2018, dois anos antes dos primeiros casos de Covid-19 serem registrados no Brasil.



11 IBGE, 2009.

12 Idem, 2013.

13 Idem, 2019.

2004-2013: UMA DÉCADA DE MEDIDAS QUE REVERTERAM O QUADRO DA FOME

Os dados das EBIA's entre 2004 e 2013 indicam que o Brasil foi exitoso no combate à fome e os dados do IBGE são consistentes com os dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) de 2014, que apontaram uma redução de 82% da população em situação de subalimentação.¹⁴ Graças a estes resultados, o Brasil foi reconhecido como tendo atingido os objetivos da Cúpula de Alimentação e, com isto, foi declarado fora do “Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas”.

O relatório “O Estado de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, um retrato multidimensional”¹⁵ de 2014 ajuda a compreender quais medidas contribuíram para tal sucesso. A publicação “traz um estudo sobre as estratégias de governança adotadas pelo Brasil com o objetivo de garantir o acesso de todos a alimentos, além de uma análise sobre a produção e disponibilidade de alimentos, e outros aspectos como saúde e os diversos indicadores de segurança alimentar.”¹⁶ Ainda, aponta que o Brasil havia se tornado uma “referência internacional de combate à fome. As experiências exitosas como transferência de renda, compras diretas para aquisição de alimentos, a capacitação técnica de pequenos produtores, entre outras, estão sendo transferidas para outros países.”¹⁷

É válido ressaltar as principais estratégias que, segundo a FAO, compuseram um conjunto multidimensional de políticas capazes de enfrentar o quadro histórico de fome e má-nutrição entre 2003 e 2014, entre elas estão:

- 1) Liderança e prioridade política com recursos orçamentários compatíveis com a envergadura do desafio, mobilizando poder público nas três esferas (União, Estados e Municípios);
- 2) Aumento da renda da população garantindo acesso a alimentos, através da geração de 20 milhões de empregos formais, aumento do salário mínimo

14 CAMPELLO, 2017.

15 FAO, 2014.

16 Ibid., p.4.

17 Ibid., p. 5.

em 74% acima da inflação e programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família;

3) Fortalecimento e qualificação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que chegava a 43 milhões de crianças e jovens;

4) Fortalecimento da Agricultura familiar com crédito, assistência técnica e compras públicas, e;

5) Gestão intersetorial, participação e controle social com instâncias de governança como o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Estas cinco frentes de ação são apontadas pela FAO como responsáveis pelo sucesso do enfrentamento à fome. No entanto, elas foram precarizadas, ou até mesmo descontinuadas, enquanto políticas públicas a partir de 2016.

DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME

A partir de 2016, o combate à fome deixou de ser prioridade. O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) deixou de ser acompanhado e monitorado e mesmo o termo “fome” deixou de constar no nome do Ministério que tinha a atribuição de coordenar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Neste mesmo ano, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome passou a ser Ministério da Cidadania. Retirar a “fome” do nome de um Ministério é um ato simbólico que remete ao que apontava Josué de Castro ao alertar que a fome é um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente.¹⁸

O enfrentamento à fome exige que o tema seja “colocado sobre a mesa”, explicitado e estudado. O problema precisa ser priorizado e analisado com metas para seu combate e métricas para avaliar o sucesso das ações. Esconder o problema, retirá-lo dos slogans e das placas, ou negá-lo¹⁹ torna turvo o caminho e dificulta seu enfrentamento. Este ponto tem forte ligação com a gestão intersetorial, participação e controle social que permitiam, entre outros, o acompanhamento da agenda pela sociedade civil e mais transparência.²⁰

18 CASTRO, 1983.

19 JIMENEZ, 2019.

20 FAO, 2014.

Tal gestão foi enfraquecida a partir de 2016 e, em janeiro de 2019, como primeiro ato do governo eleito, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi extinto. A imediata recriação do CONSEA se coloca como uma das medidas que permitiria reestruturar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e implementar ações articuladas com governos locais e regionais e com a sociedade civil.

Não abordar o assunto de frente acaba encobrindo outros pontos relevantes do debate, como a importância de pensar a renda da população e combater a pobreza. A fome no Brasil não decorria e não decorre atualmente da falta de capacidade ou de potencial e recursos naturais para produzir alimentos no país. Ao contrário, o Brasil é, desde os anos 70, um grande produtor de alimentos e atualmente se destaca como um dos grandes produtores e exportadores mundiais.²¹ Uma parcela da população vivenciava a fome e voltou a sofrer com insegurança alimentar, apesar do país ter condições de produzir e alimentar toda sua população. O não-acesso aos alimentos é resultado principalmente da falta de renda.

O aumento da pobreza no Brasil tem ligação direta com a crise no mercado de trabalho, que já estava presente muito antes da chegada da pandemia. Em janeiro de 2020, um mês antes do primeiro caso detectado do novo coronavírus, o desemprego no Brasil atingia 11,9 milhões de pessoas (11,2%), e o total de pessoas fora da força de trabalho chegava a quase 66 milhões – um recorde desde 2012, quando teve início a Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios Contínua Mensal (PNAD Contínua/IBGE).²² Ou seja, a situação de crise no mercado de trabalho já estava instalada antes do grande choque econômico causado pela crise sanitária que levou à interrupção de grande parte das atividades econômicas no país.

A convergência entre a desestruturação da legislação trabalhista ao longo de 2017 a 2019, estagnação econômica, pandemia e sua má gestão explicam o atual quadro do Brasil em junho de 2021. Dados do IBGE apontam para um contingente de 14,8 milhões de desempregados. Outros 6 milhões de brasileiros em idade economicamente ativa desistiram de procurar emprego, e são 34,2 milhões de trabalhadores

21 SIMPSON, 2021.

22 IBGE, 2020b.

na informalidade, sujeitos a alta instabilidade de renda e sem proteção trabalhista.²³ A pandemia e a falta de uma gestão adequada do choque econômico acirraram a crise no mercado de trabalho, que não foi acompanhada por políticas públicas que “contrarrestassem” de forma estrutural a queda da renda do trabalho.

Neste sentido, vale destacar os resultados da pesquisa da Rede PENSSAN que registram que a insegurança alimentar grave foi seis vezes maior quando a pessoa responsável pela família estava desempregada, e quatro vezes maior entre aquelas com trabalho informal, quando comparadas com as que contavam com algum tipo de trabalho formal.²⁴ Tais dados revelam o impacto da precarização das relações de trabalho, que não datam da pandemia, sobre o atual quadro de fome.

A implementação do Auxílio Emergencial aprovado pelo Congresso Nacional, em abril de 2020, foi a medida de política pública que mesmo em caráter transitório e por tempo determinado impediu que parte da população brasileira estivesse ainda mais socialmente e economicamente vulnerável. O Auxílio Emergencial foi pago durante cinco meses em 2020 no valor de R\$600 por adulto, podendo chegar a R\$1.200 em caso de mães solteiras chefes de família. O Auxílio foi reduzido à metade do valor nos últimos três meses de 2020, momento em que os dados do Inquérito da Rede PENSSAN foram coletados. Já nos quatro primeiros meses de 2021, a população não contou com qualquer auxílio extra, o que leva a acreditar na piora da insegurança alimentar e da fome no Brasil.

O Auxílio Emergencial foi retomado temporariamente a partir de abril com valores que variam de R\$150 para solteiros a R\$375 para mães chefes de família, ficando muito abaixo dos valores necessários para garantir a compra de uma cesta básica. Ainda não dispúnhamos de informações definitivas sobre a continuidade do Auxílio Emergencial ou a recomposição do Programa Bolsa Família até a publicação deste texto. No entanto, é imperioso que se garanta renda emergencial e que medidas de proteção social sejam implementadas durante o período da pandemia, quando muitos trabalhadores estão impossibilitados de retomar as atividades, e após a crise sanitária, enquanto o país ainda estiver sofrendo suas consequências. Também é necessário que se recriem as bases para atualizar os programas existentes de transferência de renda,

23 IBGE, 2021.

24 Rede PENSSAN, 2021.

garantindo a proteção de renda que permitiria não só o alívio à fome e à pobreza, mas seria elemento propulsor da retomada da economia.²⁵

Outro ponto elencado pela FAO como parte do conjunto multidimensional de políticas capazes de enfrentar o quadro histórico de fome e má-nutrição até 2014 é a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que também já havia sido impactada antes da pandemia de Covid-19.

As políticas públicas de alimentação escolar têm suas origens no pós-guerra e vêm evoluindo desde então, o PNAE é uma das mais eficientes políticas públicas de combate à desnutrição, com sua eficiência e eficácia tendo sido amplamente avaliadas.²⁶ Em 2009, o PNAE passou a ter como diretriz a obrigatoriedade de gasto de no mínimo 30% dos recursos federais em compras locais, em especial as da agricultura familiar e camponesa com orientações para cotas de frutas e verduras. Este é um exemplo de política internacionalmente reconhecida, inclusive, por agências das Nações Unidas como FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). No entanto, o monitoramento dos gastos do PNAE deixou de ser feito ainda antes da pandemia.

Além disso, ainda se desconhece os impactos da pandemia na qualidade da alimentação escolar. Uma das graves consequências da pandemia com o fechamento das escolas foi a interrupção e descoordenação do PNAE.²⁷ A construção de alternativas de entrega de valores às famílias ou de cestas de alimentos deveria ter sido coordenada pelo governo federal, buscando evitar a interrupção dos circuitos de compras públicas de pequenos produtores, o que teria minimizado o impacto nas cadeias de produção e consumo local.

Por fim, as políticas destinadas ao fortalecimento da agricultura familiar e camponesa também vinham definindo desde 2016 e tem um impacto no atual quadro de fome e pobreza no Brasil. O Ministério de Desenvolvimento Agrário foi extinto em maio de 2016 e o “Plano safra”, voltado à agricultura familiar, foi diluído dentro do financiamento geral do agronegócio com consequente redução em 15,3% do número de contratos de crédito de pequenos agricultores.²⁸ Além disso, o Programa de Cis-

25 CAMPELLO e NERI, 2013.

26 BOKLIS-BERER, RAUBER, AZEREDO, LEVY e LOUZADA, 2021.

27 RIBEIRO-SILVA, PEREIRA, CAMPELLO, ARAGÃO, GUIMARÃES, FERREIRA, BARRETO e SANTOS, 2020.

28 VIS DATA 3 BETA, 2021.

ternas teve uma queda de 80% em apenas cinco anos²⁹ e o Programa de Aquisição de Alimentos foi sucateado.

É necessário que sejam retomados os programas de estímulo à agricultura familiar, nela considerando a ampla gama de produtores previstos na lei³⁰, como pescadores artesanais, extrativistas, dentre outros. O enfrentamento à fome deve ser pautado pelo acesso à alimentação de qualidade e pelo direito à alimentação, nos termos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que trata da “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.”³¹

A fome, como fenômeno complexo, deve ser enfrentada de forma multidimensional e intersetorial. O conjunto das políticas sociais de saúde, educação, saneamento, assistência social, dentre outras, foram fundamentais nos resultados alcançados de combate à pobreza.³² Dessa forma, cabe acrescentar, por fim, mas não menos importante, a implementação de medidas fiscais extremamente restritivas, com cortes nas políticas sociais, como mais um aspecto que concorreu para a desproteção da população pobre e extremamente pobre contribuindo decisivamente para o aumento da insegurança alimentar.

A Emenda Constitucional 95, de dezembro de 2016,³³ por exemplo, impôs forte restrição aos gastos sociais, sendo um dos fatores relevantes para expor e vulnerabilizar a população de mais baixa renda usuária de serviços públicos. Destacam-se em especial os cortes na Política Nacional de Assistência Social, porta de entrada das famílias de baixa renda para o conjunto dos serviços públicos³⁴ no que se refere ao acesso às políticas de transferências de renda, como Programa Bolsa Família e Benefício de

29 MADEIRO, 2020.

30 BRASIL, 2006.

31 Idem, 2016.

32 LOPEZ-CALVA, LACHS, e FRUTTERO, 2015.

33 BRASIL, 2016.

34 JACCOUD, 2009.

Prestação Continuada (BPC) e demais políticas de segurança alimentar e nutricional.³⁵ Os gastos federais nos serviços de assistência social, que são executados por municípios, tiveram uma redução real de 63%³⁶, descontada a inflação.

FOME E INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

O impacto da desestruturação das políticas de combate à fome e à pobreza e de proteção ao trabalho foram determinantes para o quadro de agravamento da insegurança alimentar no país a partir de 2016. Todavia, esta afirmação não minimiza os impactos da crise econômica e social derivadas da crise sanitária. Pelo contrário. O que se enfatiza é que se a pandemia tivesse atingido o Brasil em um cenário em que tivéssemos o Sistema Único de Saúde fortalecido e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como prioridade, o CONSEA e o SISAN robustos e funcionando de forma a coordenar o acesso a alimentos saudáveis, o atual quadro de insegurança alimentar, fome, pobreza, entre outros, seria diferente no Brasil.

Ao longo de 2020 e 2021, à medida que a fome se alastrava e alcançava camadas crescentes da população, propagaram-se movimentos de solidariedade, com campanhas de doação de alimentos, cestas básicas, entre outros. Entidades da sociedade civil de amplo espectro, mas principalmente movimentos populares com forte vínculo com as periferias estão mobilizados, como as ações da Coalizão Negra por Direitos, da Central Única das Favelas (CUFA), da histórica Ação de Cidadania que nos anos 90, liderada pelo sociólogo Betinho, lançou a campanha contra a fome, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre tantos outros, têm implementado ações hercúleas para apoiar as comunidades pobres em situação de fome.

Certamente, se não fossem estas iniciativas louváveis, a situação de fome seria ainda mais crítica. A solidariedade é estratégica e necessária para aliviar o sofrimento, mas não garante – e nem deve garantir – o direito humano à alimentação adequada. A “ajuda” da filantropia tem caráter pontual, fragmentado e descontínuo, depende de ações voluntárias e muitas vezes não profissionais. O enfrentamento a uma tragédia

35 VASCONCELLOS e MOURA, 2018.

36 BRASIL, 2021.

de dimensões continentais, como é o caso do Brasil, com no mínimo 20 milhões de pessoas em situação de fome, exige escala, abrangência e ações permanentes através de políticas públicas. Retomar uma ação pública orquestrada a partir do governo federal é urgente e a única forma efetiva de garantir o combate à fome com perspectiva de sucesso e sustentabilidade.

A pandemia colocou na ordem do dia reflexões e ensinamentos. Um deles é o de que a existência de uma rede de proteção permite respostas imediatas e coordenadas. Foi o que vivenciamos ao ter o Sistema Único de Saúde construído e as políticas de transferência de renda pré-existentes, que deram lastro para o repasse imediato do Auxílio Emergencial para quem já estava incluído no Sistema do Cadastro Único.

O regresso da fome serve de alerta de que não se erradicam problemas sociais. Por serem questões estruturais e que podem retornar, é necessário ter medidas de proteção social construídas visando garantir os direitos da população.

CONCLUSÃO

A crise sanitária de Covid-19 atingiu o Brasil em um momento no qual o país se encontrava imerso em pesadelo histórico e havia acabado de voltar ao Mapa da Fome das Nações Unidas. Os dados da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (IBGE) de 2017 e 2018 mostravam que a população em situação de insegurança alimentar tinha saltado de 22,9% para 36,7% dos brasileiros. A partir do governo Temer, o Brasil regressou 15 anos em 5, atingindo uma situação de fome pior que a do início do século.

A calamidade da fome não teve origem com a pandemia e não pode ser atribuída ao vírus. Josué de Castro, há mais de 70 anos, já ensinava que a fome não é um fenômeno natural ou biológico, mas fruto de decisões políticas. No caso brasileiro atual, é fruto da destruição de políticas públicas. Foram os desmontes nas políticas públicas de combate ao flagelo da fome que conduziram o Brasil a ter um em cada dois brasileiros enfrentando algum nível de insegurança alimentar. O Brasil logrou viver em menos de 20 anos as duas situações que permitem verificar a natureza política da fome. Saímos do Mapa da Fome, em 2014, com políticas públicas, e retornamos ao mesmo, não muito mais tarde, em 2018, à medida que abandonamos esta estratégia.

Para os que insistem em abordar as políticas sociais exclusivamente pela ótica fiscal, é válido lembrar do custo da desigualdade e o custo de termos imposto o sofrimento da fome a tantos brasileiros e brasileiras nos últimos anos. São cinco anos nos quais centenas de milhares de crianças não tiveram acesso ao direito de se alimentar adequadamente, muitas vezes comprometendo seu desenvolvimento. A pergunta a ser feita neste caso não deve ser quanto custa salvar uma geração de crianças submetidas à fome, mas, sim, qual o custo da inação?

O enfrentamento da fome, da pobreza e das desigualdades vai muito além de uma questão de justiça social e acesso a direitos, também é fundamental do ponto de vista econômico. O Brasil não conseguirá manter um padrão de desenvolvimento sustentável se não conseguir reduzir as desigualdades e, mais, se não entender que a inclusão econômica da população deve ser parte do desenvolvimento econômico. O acesso aos alimentos, o acesso à produção fortalece nosso mercado interno, fortalece a renda no campo, tendo impactos positivos para a população, para a economia e para o país como um todo.

O próximo período pós-pandemia exigirá muito mais das políticas públicas de combate à fome. Enfrentamos um problema histórico, que assolava o Brasil no século XIX, mas, ao mesmo tempo, teremos que lidar com novas questões como a má nutrição proporcionada pelos ultraprocessados, o sobrepeso e a obesidade.

É inexorável que se implementem imediatamente medidas que atuem em duas frentes: ações emergenciais, como a retomada do auxílio emergencial em patamares compatíveis com a aquisição de uma cesta básica, e retomada das experiências multidimensionais e coordenadas bem sucedidas no combate à fome para garantir o direito ao acesso à alimentação em quantidade e qualidade. E isto só é alcançado se for garantido pelo Estado, com regularidade, políticas continuadas e com escala. Sabemos que não é fácil, mas como o nosso próprio passado nos mostra, é possível e pode ser feito.

BIBLIOGRAFIA

BOKLIS-BERER, Mirena; RAUBER, Fernanda; AZEREDO, Catarina Machado; LEVY, Renata Bertazzi; LOUZADA, Maria Laura da Costa. The adherence to school meals is associated with a lower occurrence of obesity among Brazilian adolescents. *Preventive Medicine*, [S.L.], v. 150, p. 106709, set. 2021. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ypmed.2021.106709>.

BRASIL. Lei Orçamentária Anual para 2021. Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Nº 11.346. 15 de setembro de 2006.

BRASIL. Emenda constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Nº 11.326. 24 de julho de 2006.

CAMPELLO, Tereza. Desenvolvimento, inclusão social e intersetorialidade: do Orçamento Participativo ao Brasil sem Miséria. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Fiocruz de Governo, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Saúde, 2017.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, DF: IPEA, 2013.

CASTRO, Josué de. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1983.

FAO. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. Brasília, 2014.

MDS. ESTUDO TÉCNICO N.º 01/2014 Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional, 2014.

IBGE. IBGE - Agência de Notícias, 2021. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31049-pna-d-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-14-7-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-29-7-no-trimestre-encerrado-em-abril>> Acesso em: 15 de agosto de 2021.

IBGE. Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2020a. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>> Acesso em: 15 de agosto de 2021.

IBGE. Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios Contínua Mensal (PNAD Contínua), 2020b.

IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017–2018, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>>. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios 2004–2013, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94414.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2021.

IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47311.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2021.

JACCOUD, Luciana. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n. 1372., 2009.

JIMENEZ, Carla. Bolsonaro: Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira, é um discurso populista. El País. São Paulo, 19 de julho de 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/19/politica/1563547685_513257.html> Acesso em: 15 de agosto de 2021

LOPEZ-CALVA, Luis.; Lachs, Samantha.; Fruttero, Anna. Medir pobreza crônica no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, DF: MDS, SAGI, n. 21, 2015.

MADEIRO, Carlos. Sob Bolsonaro, programa construiu menor número de cisternas de sua história. UOL. São Paulo, 12 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/02/12/bolsonaro-menor-numero-cisternas-desde-origem-programa.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em: 15 de agosto de 2021

Rede PENSSAN. Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil – VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, 2021.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia; PEREIRA, Marcos; CAMPELLO, Tereza; ARAGÃO, Érica; GUIMARÃES, Jane Mary de Medeiros; FERREIRA, Andréa Jf; BARRETO, Maurício Lima; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, [S.L.], v. 25, n. 9, p. 3421-3430, set. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>.

SANTANA, André Bento Chaves; SARTI, Flavia Mori. Mapeamento da qualidade nutricional da alimentação em diferentes estados do Brasil. *Confins*, [S.L.], n. 39, p. 1-13, 2 mar. 2019. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/confins.18449>.

SIMPSON, Stephen. Top Agricultural Producing Countries. (2021). Investopedia, 8 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/financial-edge/0712/top-agricultural-producing-countries.asp>>x Acesso em: 15 de agosto de 2021

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, [S.L.], v. 34, n. 2, p. 1-13, 1 mar. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00206816>>

VIS DATA 3 beta. Cisternas familiares de água para consumo (1ª água) entregues, 2021. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3>>. Acesso em: 15 de agosto de 2021

UMA NOVA AGENDA PARA O SETOR AGRO BRASILEIRO FACE À PANDEMIA?

Maria Sylvia M Saes¹

Rubens Nunes²

RESUMO

A produção agropecuária brasileira tem apresentado crescimento elevado e consistente, como resultado de uma combinação de recursos naturais favoráveis com o desenvolvimento de tecnologias adequadas. O resultado foi uma contribuição importante para a mitigação do problema da segurança alimentar a nível global. A eclosão da pandemia de Covid-19 trouxe à luz a existência de custos ocultos no modelo de desenvolvimento agropecuário dominante. Se foram dados passos importantes para a conquista da segurança alimentar, a concentração de renda e pobreza rural, a redução da biodiversidade, a superexploração de recursos naturais, entre outros efeitos colaterais deletérios, colocam em questão a possibilidade de continuar com o crescimento do setor agroindustrial nas mesmas bases. Ficou evidente a interligação entre a saúde humana, a saúde animal, e a saúde do meio ambiente, ainda que os mecanismos que ligam uns aos outros necessitem de compreensão mais profunda. As respostas que o setor agro brasileiro dará aos novos desafios e oportunidades dependerá da qualidade das instituições que a sociedade brasileira for capaz de criar.

1 Professora Titular da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, onde leciona desde 2002. Mestre (1983) e Doutora (1995) em Economia pela Universidade de São Paulo. Presidiu a Comissão de Pesquisa da FEAUSP e coordenou o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) e em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI). Bolsista Produtividade. Foi editora Chefe da RAUSP. Coordena o núcleo CORS-USP. Pesquisa em Economia das Organizações com aplicação em cadeias de alimentos.

2 Professor associado da Faculdade de Zootecnia e Engenharia de Alimentos da Universidade de São Paulo, onde leciona desde 2001. Graduado em Filosofia (1980), e em Ciências Econômicas (1991) pela Universidade de São Paulo. Mestre (1995) e Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (2000). Sua pesquisa em Economia Aplicada tem explorado diversos aspectos dos sistemas agroindustriais, entre eles a competição no varejo de alimentos, as tendências do consumo de alimentos, e a organização das indústrias agroalimentares.

INTRODUÇÃO

O mundo terá 10 bilhões de habitantes em 2050, o que, de acordo com as estimativas da ONU (2021), deve implicar a necessidade de aumento da produção de alimentos em 50%, para atender uma população mais rica e crescente, mesmo quando a pegada de carbono precisa ser reduzida pela metade. A pandemia da Covid-19 também deixou mais evidente que o fornecimento de alimento deve abranger uma nova agenda, que, segundo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), considere de forma conjunta a produção de alimentos, a conservação da biodiversidade, a mitigação das mudanças climáticas e a saúde pública.³

O passado mostra que desde os anos 1970, enquanto a população dobrou para cerca de 7,7 bilhões, o suprimento global de alimentos quase triplicou. Nesse sentido, a oferta de alimentos não só conseguiu dar conta do aumento da população, como também permitiu incluir maior parcela dela, naturalmente com grandes problemas de deficiências devido à má distribuição de renda. As exportações de alimentos no mundo cresceram seis vezes em relação aos últimos 30 anos, de forma que quatro quintos das pessoas no mundo consomem parte das suas calorias produzidas em outro país (REARDON, 2019). O avanço em segurança alimentar não se deu, contudo, sem produzir efeitos adversos sobre a emissão de resíduos, a biodiversidade, a saúde humana, e até mesmo a segurança do alimento.

Neste ambiente, o Brasil se tornou um dos mais importantes fornecedores de alimentos mundiais. O Brasil figura entre os primeiros produtores e exportadores de açúcar, soja, carnes, café e suco de laranja. Em termos de valor, é o terceiro maior exportador mundial. Essa posição sugere que, mesmo que uma nova revolução de produtividade seja necessária para alimentar a população, o Brasil tem um grande potencial para contribuir de forma significativa para suprir o aumento da demanda estimada.

Esta posição de liderança não é um mero acaso. Ela surgiu de fortes investimentos em boas instituições, que criaram políticas de suporte tecnológico, financeiro e gerencial para os produtores. Destacam-se particularmente os centros de pesquisas

3 Em particular estamos nos referindo às ODS 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável e ODS 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades (ver <https://sdgs.un.org/goals>).

e tecnologia, que possibilitaram, por exemplo, o desenvolvimento de variedades de sementes que viabilizaram uso de áreas improdutivas, o uso de insumos químicos e tecnológicos que potencializaram a produtividade. Entre o final dos anos 1970 até o final dos anos 2020, observamos uma expansão de cerca de 450% da produção agrícola enquanto a área cultivada cresceu apenas 75%, mostrando o imenso ganho de produtividade da terra (CONAB, 2021). A produtividade do trabalho apresentou incrementos expressivos no período. Depois de alcançar a marca de 23 milhões de pessoas em 1985, o pessoal ocupado na agricultura passou a diminuir constantemente, atingindo 15 milhões de pessoas, pouco abaixo do encontrado no Censo Agropecuário de 1960.

Neste cenário, a questão que surge é como o Brasil – um dos maiores produtores de alimentos do mundo – deveria se posicionar de forma a continuar a contribuir com a oferta de alimentos em quantidade e qualidade, satisfazendo ao mesmo tempo, as preocupações crescentes, acirradas pela pandemia, por alimentos sustentáveis e que não prejudiquem o meio ambiente. Ou seja, que modelo de cadeias de valor dão conta de produzir alimentos com eficiência, minimizando os danos ao meio ambiente? Ou, indo além, que modelo de instituições são necessárias para atuar na intermediação dos conflitos entre os que desejam a transição para atender não só a demanda em quantidade do alimento (*food security*), mas também em qualidade (*food safety*) e os que preferem manter o *status quo*?

1. A OFERTA DE ALIMENTOS NO BRASIL: PRODUTIVIDADE E CONCENTRAÇÃO AGRÍCOLA

Nas últimas décadas, o Brasil vem apresentado uma visível transformação na área rural. A tecnologia tem sido a condutora e principal promotora do crescimento da oferta de alimentos com ganhos expressivos de produtividade. A Tabela 1 mostra como a tecnologia foi determinante para o crescimento da agropecuária brasileira.

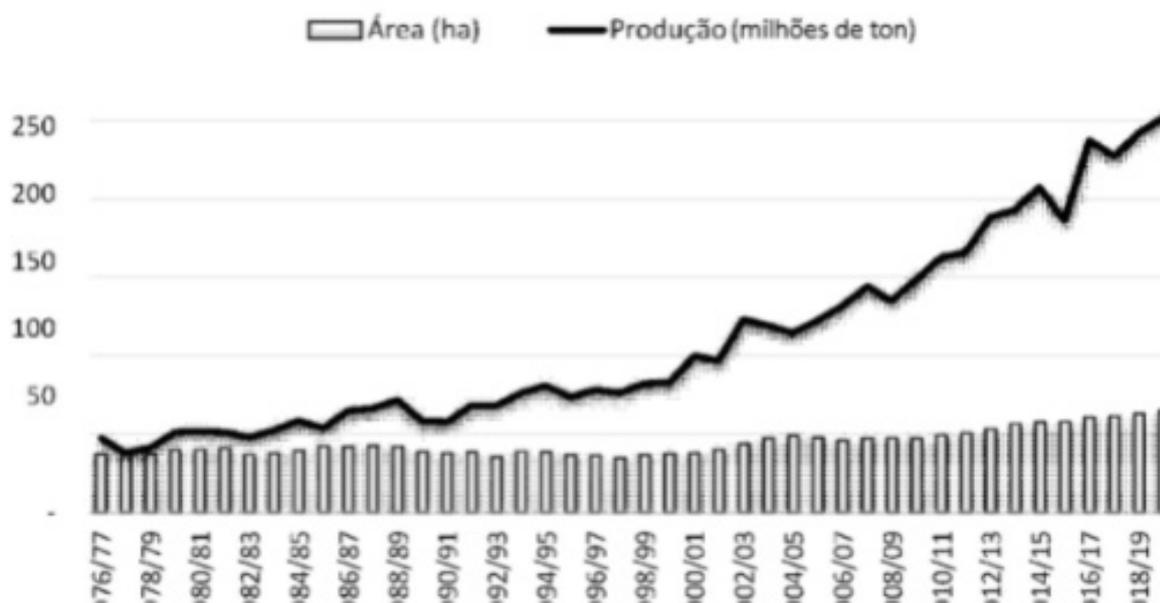
Tabela 1: Fontes de crescimento da agropecuária brasileira

Fatores	1995/96	2006	2017
Terra	18,1	9,6	14,2
Tecnologia	50,6	68,1	46,3

Fonte: SOUZA ET AL., 2020.

O Gráfico 1, traz uma imagem dos significativos ganhos de produtividade da terra nos últimos 50 anos (CONAB, 2021). Observa-se que, particularmente a partir de meados da década de 1990, há uma grande tendência de crescimento da produção com a participação pequena da incorporação de novas áreas produtivas.

Figura 1: Histórico de área e produção de grãos no Brasil – milhões de toneladas (1976/77 – 2018/19)



Fonte: CONAB (2021).

Esses resultados, em termos de produtividade, naturalmente resultaram em uma inserção mais ativa do Brasil no comércio internacional de alimentos. O Brasil está entre os dez primeiros exportadores em diversas importantes cadeias agroalimentares, sendo que em várias delas se consolidou nas primeiras posições (ver Tabela 1).

Tabela 2: Posição do Brasil no ranking mundial de produtos agrícolas

Produto	Produção Média (2015-2017)	Exportação Média (2015-2017)
Açúcar	1	1
Algodão	5	3
Carne bovina	2	3

Carne de porco	3	4
Milho	3	2
Óleo Vegetal	5	7
Soja em grão	2	1

Fonte: LEITÃO; FERREIRA (2020)

O modelo de modernização tecnológica, em função dos seus custos e altos investimentos, necessita de escala que acaba por excluir grande parte dos produtores rurais. Em consequência, a intensificação tecnológica promove a concentração e aumento da desigualdade social no campo brasileiro. A maioria dos produtores rurais não consegue o acesso à tecnologia para manter-se competitivo, seja por restrições relacionadas ao crédito, seja pela oferta de tecnologias economicamente viáveis em pequena escala.

A tabela 3 apresenta os dados de concentração da riqueza no campo: 68% dos estabelecimentos rurais se apropriam de apenas 4% do valor bruto total produzido, enquanto menos de 1% é responsável por mais de 50% do valor bruto total produzido, segundo o Censo 2017.

Tabela 3: Classes de renda bruta (VBP) no Censo Agropecuário 2017: número de estabelecimentos, % VBP da classe no total, VBP da classe por estabelecimento, em salário mínimo mensal (R\$ 922,00) e % da área de cada classe no total.

Classes de VBP (em slmm)	Número de estabelecimentos	%	VBP da classe (em % do total)	VBP/estabelecimento (em slmm)	Área da classe na área total (em %)
(0,2]	2.567.842	67,64	3,61	0,51	19,78
(2,10]	849.458	22,37	10,58	4,56	19,95
(10,200]	354.503	9,34	33,07	34,11	36,71
Mais de 200	24.791	0,65	52,73	777,70	23,56
Total	3.796.594	100,00	100,00	9,63	100,00

Fonte: ALVES; SOUZA; GOMES (2020).

Vê-se, portanto, que o sucesso do crescimento da oferta de alimentos no Brasil, alavancado pela tecnologia, não tem sido sem custos. Navarro (2021) infere que essa dinâmica ameaça de desaparecimento algo em torno a 3,5-4,5 milhões de estabelecimentos rurais. No entanto, os formuladores de política têm, de uma forma geral, considerado uma “única” via de desenvolvimento do campo, que é o aumento da produtividade da terra associado à intensificação do capital físico. Desse modo, a agricultura empresarial de alta tecnologia está conquistando quase todos os ramos produtivos, inclusive aqueles tidos como típicos da agricultura familiar. Em consequência, temos um cenário de concentração da riqueza de forma ainda mais acelerada do que no passado, com predomínio da produção em larga escala da quase totalidade dos produtos agrícolas destinados tanto ao mercado interno como os dirigidos às exportações, como, por exemplo, a produção de feijão, que era tipicamente produzido por unidades familiares.

A questão mais latente que estava sendo colocada, até antes mesmo da pandemia, é o fato de que a concentração da riqueza no campo implica em questões sociais complexas, como a migração para as cidades de contingentes expressivos da população rural e agravamento da pobreza urbana. A fragilidade do modelo de desenvolvimento caracterizado pela incapacidade de lidar com desequilíbrios econômicos e sociais ficou evidente na crise da Covid-19, que levou parcela importante da população, 19 milhões de pessoas, à situação de fome no país, um aumento de 27,6% em relação a 2018 (MARTINS, 2021).

Além disso, outra questão que se tornou também urgente quando se verifica esse modelo de agricultura: a transformação das áreas agrícolas em grandes espaços de monocultura com a perda da biodiversidade. A pandemia expôs as vulnerabilidades sistêmicas na cadeia de alimentos e trouxe à baila a questão da *food safety*.

2. A PANDEMIA E FOOD SAFETY

Quando no início da pandemia a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que a fonte provável do coronavírus 2019 seria a transmissão de animais para humanos, surgiu uma demanda de se entender melhor como este tipo de doença se

dissemina. As formas como a produção agrícola é realizada tornaram-se fonte de preocupação.

Vários estudos mostram que habitats degradados podem acelerar e diversificar processos evolutivos de doenças, já que os patógenos se espalham facilmente para o gado e para os seres humanos (UNO, 2020). A pandemia chamou a atenção para essa questão, e ainda evidenciou que os surtos de patógenos estavam ocorrendo com uma frequência bastante aumentada globalmente (DI MARCO *et al.*, 2020).

Uma revisão da literatura de 2019, da Universidade de Minnesota, mostrou que, desde 1940, mais de 25% de todas as doenças - e mais de 50% das doenças infecciosas causadas por germes que se espalham entre animais e pessoas - tinham origem na agricultura. Prevê-se que essas porcentagens aumentem junto com o crescimento da população humana e maior expansão e intensificação da agricultura (ROHR, 2019). Há crescentes evidências de que as mudanças ambientais têm papel importante para o surgimento de doenças infecciosas. Cerca de 70% dessas doenças se originaram das complexas relações entre animais (selvagens/domésticos) e humanos, como por exemplo: a gripe aviária asiática, múltiplas variantes da gripe suína, Ebola, hepatite E, Salmonella, febre aftosa, entre outras. A perda da biodiversidade pela redução drástica do número de cultivares em uso está associada à emergência de surtos de vírus que acometem a produção vegetal (ROOSSNICK; GARCÍA-ARENAL, 2015). No Brasil, em particular, são conhecidas as dificuldades de barrar o comércio ilegal de animais selvagens, assim como o consumo de tartarugas, antas, entre outros. Como sabemos também, as doenças respiratórias têm também efeito indireto provocado pelos desmatamentos e geração de emissões globais de gases de efeito estufa. Estes, simultaneamente, comprometem a qualidade do ar, da água e do solo, a função do ecossistema e a biodiversidade.

No caso da produção de animais em grande escala, crescem as preocupações das entidades de saúde pública pelo uso intensivo de antibióticos. A necessidade de administração de antibióticos diminui a resistência antimicrobiana e a eficiência para combater doenças humanas responsáveis pela morte de milhares de pessoas no mundo todo. Os antibióticos são excretados na urina, nas fezes e ingeridos pela população, uma vez que os sistemas de tratamento de água não conseguem eliminá-los. Nos EUA, de todos os antibióticos vendidos pela indústria farmacêutica, cerca de 80% vão para

a agricultura (BOTTEMILLER, 2011). A necessidade de administração de antibióticos diminui a resistência e a eficiência para combater doenças e acabam levando morte de milhares de pessoas no mundo todo. Estima-se que quase 3 milhões de pessoas nos EUA sofrem de infecção resistente a antibióticos (MILES, 2020, ECONOMOU; GOU-SIA, 2015). Tais implicações explicam o crescimento de legislações nos países desenvolvidos que proíbem resíduos de antibióticos no leite (veja, por exemplo, a legislação do leite no Canadá, ROMERO, 2020).

Ainda são retratados os distúrbios cognitivos do desenvolvimento em crianças, juntamente com certos tipos de câncer, devido ao uso indiscriminado de agrotóxicos (MOSTAFALOU; ABDOLLAHI, 2013) e doenças crônicas, como diabetes, doenças cardíacas, obesidade, principalmente em comunidades pobres, pela ingestão excessiva de alimentos processados e de má qualidade (MENDIS, 2015).

Embora essas evidências e preocupações já estivessem presentes nas discussões da Política Comum Europeia em 1962, agora toma outro significado. Elas ressaltam o quanto, em termos de custos sociais, pode-se assumir as externalidades negativas da produção agropecuária. Se no passado eram consideradas marginais, já que representavam apenas uma pequena fração do total de custos “ocultos” impostos à humanidade e ao meio ambiente, agora passam a apresentar uma magnitude significativa. Não é apenas o medo dos consumidores em ingerir alimentos não saudáveis, estamos tratando de graves prejuízos aos governos e das suas economias.

Vários estudos (e.g. MOREIRA, 2021, MAPA, 2020) ressaltam a possível volta do protecionismo e uma retomada forte da lógica do princípio da precaução⁴ ao guiar as ações privadas e públicas referentes ao comércio de alimentos. Essas ações se dariam com uma intensificação de adoção de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias com o olhar à segurança do alimento e a defesa do conceito de “soberania alimentar”, autossuficiência e compras locais. Entretanto, seria ingênuo imaginar uma quebra do comércio internacional, considerando o estágio atual e interrelações e da divisão e processo de produção agropecuária. Sabe-se que grande parte dos consumidores urbanos e rurais dependem dos mercados, em contraste com 30-40 anos atrás, quando

4 Do direito ambiental alemão (Vorsorgeprinzip), esse princípio tem sido utilizado nas políticas ambientais. Sua lógica leva a uma atitude de tomada de decisão em favor da preservação do meio ambiente, mesmo que isso não esteja de acordo com os interesses econômicos (DE BESSA ANTUNES, 2008).

uma grande parte da população rural vivia “fora da rede” na agricultura de subsistência. Os consumidores compram 80% de todos os alimentos consumidos na África e na Ásia e, portanto, as cadeias organizadas de alimentos fornecem 80% de todos os alimentos consumidos (REARDON *et al.*, 2019).

No entanto, a pandemia deixou exposta a relevância da forma como os recursos naturais estão sendo utilizados e a importância de atentar para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, que propõe nova agenda de desenvolvimento que considera, de forma conjunta, a produção de alimentos, a conservação da biodiversidade, a mitigação das mudanças climáticas e a saúde pública. Particularmente, destacamos o Objetivo # 2: *Fome Zero e Agricultura Sustentável: que prevê acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável* e o Objetivo # 3: *Saúde e Bem-Estar: que prevê assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades*. Sem uma abordagem integrada que vise diminuir os impactos da mudança ambiental e os consequentes riscos para a humanidade, dificilmente os países alcançarão os ODS (UN, 2021). De acordo com *World Resources Report*, ao enfrentar os desafios atuais, deve-se levar em conta os problemas da produção de alimentos, do uso da terra e das emissões de gases de efeito estufa (SEARCHINGER, 2019).

3. COMO O BRASIL DEVERIA SE POSICIONAR SOBRE ESSAS QUESTÕES?

Como se observou, não há como negar a participação positiva do Brasil na oferta de alimentos mundial, como também não podemos deixar de observar os desafios ecológicos, sociais e de saúde pública que o país se defronta, dada a característica predominante de desenvolvimento da agricultura com base na concentração e monocultura. No entanto, é preciso notar que o crescimento da produção e maior inserção no mercado internacional ocorreu também em um ambiente institucional que sinalizava e propunha ações visando proteção do meio ambiente (tais como, código florestal⁵), regras de qualidade de alimentos (como a normativa de qualidade do leite),

5 O Código Florestal, Lei 12.651/12, está em vigor desde maio de 2012. Institui as regras gerais sobre onde e de que forma a vegetação nativa do território brasileiro pode ser explorada, determinado áreas que devem ser preservadas e quais regiões estão aptas a receber os diferentes tipos de produção rural (O QUE É ...,2014).

incentivo à produção de alimentos saudáveis para população (Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE,⁶ Programa de Aquisição de Alimentos - PAA⁷) e suporte ao financiamento e desenvolvimento de produtores familiares (Pronaf – Programa de financiamento ao pequeno produtor).

Vale pontuar que o Brasil sempre figurou com destaque e participação ativa em ações de defesa do meio ambiente, inclusive na presidência dos principais órgãos que regulam a comercialização de alimentos. Entre 2017 e 2019, ocupou a presidência dos principais órgãos que regulam a comercialização de alimentos: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)⁸, a Organização Mundial do Comércio (OMC)⁹ e o Codex Alimentarius, comissão que trata das normas, diretrizes e práticas de segurança dos alimentos¹⁰ (LEITÃO; FERREIRA, 2020). Exemplos de ações que caminham na direção de preocupações sustentáveis e que poderiam servir de reflexão não faltam. Uma delas é Moratória da Soja, em que as entidades envolvidas e seus associados se comprometiam a não comercializar ou financiar soja cuja origem fosse de áreas desmatadas. Outro exemplo é a criação da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura, cujo objetivo está diretamente associado à promoção de práticas produtivas mais sustentáveis, que abarca organizações do agronegócio, organizações não governamentais da área de meio ambiente e clima, representantes do meio acadêmico, associações empresariais setoriais e empresas. Uma outra iniciativa que surgiu do compromisso brasileiro na COP15, foi o Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono). Neste Plano, o setor agropecuário deveria contribuir com 22,5% da meta nacional de redução de emissão de gases de efeito estufa, adotando o sistema integrado (lavoura, pecuária e floresta). Para efetivação do Plano ABC foi construído um arranjo institucional composto pelos governos (federal, estadual e municipal), setor produtivo e sociedade civil. Em 2016, um relatório de monitoramento do Plano ABC mostrou que a

6 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública (FNDE, 2021).

7 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, é uma política de apoio e incentivo à agricultura familiar no Brasil, no qual agricultores, cooperativas e associações vendem sua produção para órgãos públicos (MDS, 2021).

8 José Graziano da Silva de 2012 e 2019.

9 Roberto Azevedo, 2012 e 2021.

10 Guilherme Costa, 2017 e 2021.

difusão do sistema integrado havia alcançado 5,83 milhões de hectares, superando a meta de 4 milhões de hectares a ser alcançada até 2020 (VINHOLIS, 2021).

Naturalmente, a configuração desse ambiente não se deu sem conflitos, avanços e retrocessos. De qualquer forma, o que se verificou é que uma ação – seja em defesa do meio ambiente ou políticas sociais – não impediu que avançássemos no crescimento da produção brasileira de alimentos.

Do lado da tecnologia, no Brasil, há iniciativas crescentes de investimento em processo de produção menos agressivas ao ambiente. Vemos em curso o desenvolvimento de uma expertise em tecnologias de produção, que mantêm o nível de produtividade, com menor uso de produtos químicos e maior de produtos orgânicos, organominerais e naturais (como a produção de carnes orgânicas). Essas iniciativas surgem a partir de centros de pesquisas como da EMBRAPA, de processadoras, varejistas ou produtores rurais, com ajuda de certificadores e de instituições públicas puxadas pela demanda dos consumidores. Há casos de firmas que capacitam seus fornecedores rurais para atender à demanda por produtos sustentáveis. A questão da segurança do alimento remeterá à rastreabilidade, à adoção de boas práticas agrícolas com a ajuda de tecnologia (georreferenciamento, drones etc). Políticas públicas para prover a conectividade são vitais, já que controle da informação será ainda mais essencial.

Há que criar uma agenda positiva alinhada com a demanda atual (*safety food*) olhando para o futuro. Aqui temos uma lista enorme de desafios.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, a pandemia da Covid-19 deixou evidente a existência de custos ocultos da produção agropecuária. A humanidade tomou consciência de que a saúde humana, a saúde animal e a saúde dos ecossistemas estão umbilicalmente interligadas, apesar de muitas dessas ligações não estarem ainda suficientemente compreendidas. Quando retornarmos para a vida em sociedade, há uma enorme e intensa agenda de oportunidades e questões. De modo geral, como o Brasil poderia manter sua posição como grande exportador de alimentos e conciliar o crescimento da produção com a segurança do alimento, com a biodiversidade, e com as metas de emissão de gases do efeito estufa e de outros poluentes? Como essa posição poderia ser mais elevada

qualitativamente e, de forma proativa, como se poderia contribuir na criação de bases para um mundo próspero e com segurança? Em especial, quais políticas públicas e privadas devem surgir considerando as preocupações atuais em sustentabilidade?

Há uma necessidade urgente de melhorias na eficiência e na efetividade dos sistemas agroindustriais para dar conta da tensão entre a segurança alimentar e a segurança do alimento. Ainda que esses objetivos possam ser complementares (KING *et al.*, 2017), serão necessárias novas métricas para avaliar custos e benefícios da produção agropecuária a partir de uma ótica social, ambiental e intergeracional.

O caminho que será trilhado para encontrar respostas a tantas oportunidades e desafios dependerá dos incentivos que a sociedade brasileira dará aos agentes públicos e privados. Em síntese, dependerá da qualidade das instituições, que incluem não apenas as normas e diretrizes públicas, mas também os instrumentos necessários para sua implementação e tradução em contextos específicos. Não necessitamos apenas de boas leis, mas de regras que sinalizem as ações adequadas em cada situação concreta.

Toda mudança econômica e social gera ganhadores e perdedores. O desdobramento dessa agenda naturalmente demanda instituições fortes que atuem na intermediação dos conflitos entre os que desejam a transição para a sustentabilidade e os que preferem manter o status quo. Estas instituições, se bem concebidas, irão trazer segurança para as mudanças e efetividade para o cumprimento de contratos conciliando interesses e criando oportunidades. Como afirmam os estudiosos institucionalistas como Douglass North (1990), quanto mais igualitária é a sociedade maiores as condições de criar boas instituições e melhor será seu desempenho econômico.

A maneira como agimos agora colocará em movimento um novo conjunto de condições que permitirão ao Brasil continuar a ser protagonista dessa história.

REFERÊNCIAS

ALVES, Eliseu; SOUZA, Geraldo da Silva; GOMES, Eliane Gonçalves. A concentração do valor bruto da produção e a pobreza segundo o Censo Agropecuário 2017. Área de Informação da Sede-Capítulo em livro científico (ALICE), 2020.

ALVES, Eliseu; SOUZA, Geraldo da Silva; MELLO, Paulo Freire; MARRA, Renner. Imperfeições de mercado e pobreza rural. *Revista de Política Agrícola*, v. 28, n. 4, p. 77, 2020.

BOTTEMILLER, Helena. Most US antibiotics go to animal agriculture. *Food Safety News*, v. 24, 2011.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. Portal de Informações Agropecuárias. Séries Históricas. 2021. Disponível em: < <https://portaldeinformacoes.conab.gov.br/downloads/arquivos/SerieHistoricaGraos.txt>>. Acesso em: 15 junho 2021.

DE BESSA ANTUNES, Paulo. *Direito ambiental*. Editora Lumen Juris, 2008.

DI MARCO, Moreno; BAKER, Michelle, DASZAK, Peter; de BARRO, Paul, et al. Opinion: Sustainable development must account for pandemic risk. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 117, n. 8, p. 3888-3892, 2020.

ECONOMOU, Vangelis; GOUSIA, Panagiota. Agriculture and food animals as a source of antimicrobial-resistant bacteria. *Infection and drug resistance*, v. 8, p. 49, 2015.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. Sobre o PNAE, 2021. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>>. Acesso em: 15 junho 2021.

KING, Thea; COLE, Martin; FARBER, Jeffrey; EISENBRAND, Gerhard; ZABARAS, Dimitirus; FOX, Edward M., HILL, Jeremy.P. Food safety for food security: Relationship between global megatrends and developments in food safety. *Trends in Food Science & Technology*, v. 68, p. 160-175, 2017.

LEITÃO, Sérgio; FERREIRA, Jaqueline (coord.). *Diplomacia Alimentar. Qual o apetite do Brasil no cenário mundial?* Instituto Escolhas, São Paulo, abril, 2020.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A Pandemia da COVID-19 e as Perspectivas para o Setor Agrícola Brasileiro no Comércio Internacional. Adidos agrícolas. Brasília, maio de 2020.

MARTINS, C. BBC News Brasil. Como a fome deixa 19 milhões de brasileiros mais vulneráveis à covid-19: 'Não há sistema imune que resista'. De Londres para a BBC News Brasil, 23 maio 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-57055627>>. Acesso em: 15 junho 2021.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), 2021. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 15 junho 2021.

MENDIS, Shanthi; DAVIS, Stephen; NORRVING, Bo. Organizational update: the world health organization global status report on noncommunicable diseases 2014; one more landmark step in the combat against stroke and vascular disease. *Stroke*, v. 46, n. 5, p. e121-e122, 2015.

MILES, Albie. If we get food right, we get everything right: rethinking the food system in post-COVID-19 Hawai'i. 2020.

MOREIRA, Assis. "Precaucionismo" pode afetar comércio. *Valor Econômico*. Genebra, Suíça, 30/03/2021. Disponível em <<https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2021/03/30/precaucionismo-pode-afetar-comercio.ghtml>>. Acesso em: 15 junho 2021.

MOSTAFALOU, Sara; ABDOLLAHI, Mohammad. Pesticides and human chronic diseases: evidences, mechanisms, and perspectives. *Toxicology and applied pharmacology*, v. 268, n. 2, p. 157-177, 2013.

NAVARRO, Zander. O Brasil rural acabou? Democracia política e novo reformismo, 29 de março de 2021. Disponível em: <https://gilvanmelo.blogspot.com/2021/03/zander-navarro-o-brasil-rural-acabou.html>. Acesso em: 15 junho 2021.

NORTH, Douglass C. Economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. O QUE É O CÓDIGO FLORESTAL. DICIONÁRIO AMBIENTAL. ((o)) eco, Rio de Janeiro, ago. 2014. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28516-o-que-e-um-ecossistema-e-um-bioma/>>. Acesso em: 19 junho 2021.

REARDON, Thomas; ECHEVERRIA, Ruben; BERDEGUÉ, Julio; MINTEN, Bart; LIVERPOOL-TASIE, Saweda; TSCHIRLEY, David; ZILBERMAN, David. Rapid transformation of food systems in developing regions: highlighting the role of agricultural research & innovations. *Agricultural systems*, v. 172, p. 47-59, 2019.

ROMERO, Adalberto. *Analyse du système de gestion de l'offre dans l'industrie laitière au Canada: l'action collective et les accords de libre-échange*. 2020. Tese de Doutorado. Université du Québec en Outaouais.

ROHR, Jason. R.; BARRETT, Christopher B.; CIVITELLO, David J.; CRAFT, Meggan E.; DELIUS, Bryan; DELEO, Giulio A., (2019). Emerging human infectious diseases and the links to global food production. *Nature sustainability*, v. 2, n. 6, p. 445-456, 2019.

ROOSSNICK, Marlyn J.; GARCÍA-ARENAL, Fernando. Ecosystem simplification, biodiversity loss and plant virus emergence. *Current opinion in virology*, v. 10, p. 56-62, 2015.

SEARCHINGER, Tim; WAITE, Richard; HANSON, Craig; RANGANATHAN, Janet; DUMAS, Patrice; MATTHEWS, Emily; KLIRS, Carni. *Creating a sustainable food future: a menu of solutions to feed nearly 10 billion people by 2050*. Final report. WRI, 2019.

UN – UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. *Sustainable Development. The 17 Goal*. 2021. Disponível em <<https://sdgs.un.org/goals>>. Acesso em: 15 junho 2021.

UNO – Environment programme. *Coronavirus outbreak highlights need to address threats to ecosystems and wildlife*. March (3) 2020. Disponível em <<https://www.unep.org/news-and-stories/story/coronavirus-outbreak-highlights-need-address-threats-ecosystems-and-wildlife>>. Acesso em: 19 junho 2021.

VINHOLIS, M. D. M. B., SAES, M. S. M., CARRER, M. J., & DE SOUZA FILHO, H. M. (2021). The effect of meso-institutions on adoption of sustainable agricultural technology: A case study of the Brazilian Low Carbon Agriculture Plan. *Journal of Cleaner Production*, v. 280, p. 124334, 2021.

PARTE II

O GRITO DA FOME: ALTERNATIVAS PARA UMA ALIMENTAÇÃO SUSTENTÁVEL E PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AÇÕES DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA URBANA COM VISTAS AO AUMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR DAS CIDADES

*Lya C. Porto de Oliveira*¹

*Vitória Oliveira P. S. Leão*²

*Janaina N. Barretta*³

*Thais Mauad*⁴

RESUMO

A promoção de políticas públicas de Agricultura Urbana (AU) é uma medida de combate estrutural à fome e à pobreza. O presente artigo tem o objetivo de apresentar bases e propostas para a estruturação de políticas públicas de AU por meio de uma estratégia sistêmica e estrutural de promoção de sinergias rurais e urbanas. Argumenta-se que embora os governos locais tenham maior poder de regulamentação e estruturação de políticas públicas de AU, essas envolvem uma articulação multissetorial complexa que necessita de apoio e coordenação do governo federal. Dessa forma, além de justificar procedimentos para o avanço de políticas municipais de AU, recomenda-se melhor estruturação de políticas federais para a AU com base em amplo diálogo com a sociedade civil, análise de dados, informações e pesquisas científicas.

Palavras-chave: segurança alimentar e nutricional, Agricultura Urbana, políticas públicas, ações sociais, agenda urbana

1 École des Hautes Études Commerciales - HEC Montréal

2 Grupo de Estudos em Agricultura Urbana, Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo

3 Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo

4 Departamento de Patologia, Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo (autor para correspondência, tmaud@usp.br)

Nos últimos cinco anos, houve um retrocesso mundial no combate à fome e à insegurança alimentar das populações, acreditando-se que o segundo objetivo do desenvolvimento sustentável, de eliminar a fome, combater a insegurança alimentar e a provisão de alimentos saudáveis para todos em 2030 não será atingido. A pandemia da Covid-19 acentuou de forma dramática esta questão. A prevalência de desnutrição aumentou 1,5% apenas no último ano, chegando a nível mundial de 10%, após cinco anos de estabilidade, segundo a *Food and Agriculture Organization* (FAO) da Organização Mundial de Saúde (WHO, 2021, p. 7).

A mesma entidade estimou que 720 a 811 milhões de pessoas foram expostas à fome em 2020, 118 milhões de pessoas a mais que em 2019. Na América Latina, 14 milhões de pessoas somaram ao mapa da fome. Mais de um terço da população mundial vive insegurança alimentar moderada a grave em 2020, com um bilhão de pessoas em estado de insegurança alimentar grave. A América Latina foi o local onde a insegurança alimentar mais aumentou no mundo. Ao mesmo tempo, a obesidade adulta continua a aumentar (WHO, 2021, p. 20).

Vários são os fatores que contribuíram para a não erradicação da fome no cenário mundial como os conflitos, os extremos climáticos, as crises econômicas (acentuadas pela pandemia de Covid-19) e a falta de acessibilidade econômica a uma dieta saudável. A combinação entre obesidade, doenças crônicas não comunicáveis e a pandemia acentuaram a urgência do acesso à alimentação saudável para todos (WHO, 2021, p. xiv).

No Brasil, desde 2017/2018, as Pesquisas de Orçamento Familiar já mostravam o aumento progressivo de famílias em insegurança alimentar, sendo os progressos dos anos anteriores revertidos. A pandemia provocou queda ainda mais abrupta da segurança alimentar (SA) no país nos últimos dois anos, com aumento dos níveis de IA moderada ou grave, principalmente nas camadas mais pobres da população, cujos resultados atingem proporções atuais equivalentes aos que vigoravam em 2004. A pandemia e as crises econômica e política dos últimos anos impactaram de forma relevante o direito humano à alimentação adequada e saudável do povo brasileiro, encontrando-se em 2020, cerca de 45% da população brasileira em algum grau de insegurança alimentar (VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, 2021, p. 10).

As soluções para o combate à fome são múltiplas, passando por políticas públicas emergenciais que possam combater agudamente o problema, por políticas de acesso aos alimentos, melhorias de renda e educação a longo prazo. Fica claro também que os sistemas alimentares precisam ser transformados para fornecerem alimentos saudáveis, se tornarem mais eficientes, resilientes, sustentáveis e inclusivos. Devem, também, estimular condições de trabalho dignas principalmente aos pequenos agricultores e toda a cadeia de distribuição envolvida, com redução do desperdício (WHO, 2021, p. 60).

Nas cidades, a pandemia mostrou a importância da agricultura local e da valorização das cadeias curtas de abastecimento, com a ruptura dos grandes sistemas de abastecimento e transporte, principalmente nos seus primeiros meses. A Agricultura Urbana (AU) tem sido apontada como uma estratégia importante de mitigação da insegurança alimentar nas cidades (OMS, 2021). Durante a pandemia, várias cidades da América Latina – sendo Quito, capital do Equador, uma cidade exemplo delas – fortaleceram suas redes de agricultores locais, através de parceria com o poder público, para fornecer alimentos saudáveis a preços acessíveis (BLAZOTI *et al.*, 2021, p. 8).

No Brasil, e especialmente em São Paulo, apesar de alguns agricultores urbanos terem até demanda aumentada de produção por consumidores locais, problemas estruturais como falta de insumos e assistência técnica não permitiram a potencial exploração da AU como elemento mitigador da segurança alimentar (BLAZOTI *et al.*, 2021, p. 7). Faz-se necessário, portanto, melhor entender as complexas interações entre agricultores urbanos, setor público e sociedade civil para fomentar a Agricultura Urbana.

Neste capítulo, apresentaremos as múltiplas conceituações da AU, esferas políticas envolvidas no seu desenvolvimento e manutenção, e exemplos de cidades onde a AU tem sido implementada com sucesso. Finalmente, discorreremos sobre o papel da Universidade no fomento conceitual e prático da Agricultura Urbana.

1. AGRICULTURA URBANA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A Cúpula Mundial da Alimentação em Roma (FAO-ONU, 1996), dedicada a elaborar diretrizes de erradicação da fome, situou, pela primeira vez, a Agricultura Urbana enquanto ferramenta estratégica na atenuação de situações de extrema pobreza e

insuficiência alimentar nas cidades. Ainda que o conteúdo do documento seja direcionado sobretudo ao elemento produtivo, sendo alvo de debates por parte de movimentos sociais (CURAN, 2020, p. 44), trata-se de uma importante inserção institucional da prática em questão nas ações de combate à fome. Em 2020, a FAO (2020) lançou o seu Marco para a Agenda Alimentar Urbana, como resposta às demandas dos países e suas regiões por medidas destinadas a construir sistemas alimentares sustentáveis. O marco visa orientar as iniciativas para a Nova Agenda Urbana (ONU Habitat III), a qual se compromete a coordenar políticas de agricultura e de segurança alimentar sustentáveis (ONU, 2017, p. xiv).

Diante desse contexto, emergem novas perspectivas de urbanização associadas à promoção de infraestruturas verdes, de sociabilidade e, principalmente, de segurança e soberania alimentar (CORRÊA *et al.*, p. 10-12, 2020; BIAZOTI, 2020 p. 34; ALMEIDA, 2016, p. 97; NAGIB, 2020, p. 335). Ainda que a prática da agricultura nos interiores urbanos e em seus arredores seja historicamente documentada (CORRÊA *et al.*, 2020, p. 3; BIAZOTI, 2020 p. 34; ALMEIDA, 2016, p. 65; CALDAS; JAYO, 2019, p. 2), os discursos atuais em torno do tema apontam para a alocação de funções e significados tradicionalmente associados ao rural no espaço urbano (ESCOLHAS, 2021, p. 14). Além da oferta de alimentos, estão no centro do debate o fortalecimento de comunidades locais (NAGIB, 2020, p. 482 e 484; BIAZOTI, 2020, p. 182) e a proximidade com os ciclos da natureza (NAGIB, 2019, p. 52 PESSOA *et al.*, 2006), tendo em vista a reivindicação de uma reorganização territorial urbano-rural (ALMEIDA *et al.*, 2012, p. 27; CURAN, 2020, p. 23).

A partir de uma perspectiva territorial, as dinâmicas e as funções da AU são evidenciadas (MOUGEOT, 2000). Do ponto de vista analítico, são levados em consideração outros papéis desempenhados pela agricultura e os agentes nela implicados no território e na paisagem. Do ponto de vista institucional, abrem-se novas perspectivas para as políticas públicas dedicadas à agricultura que fortaleçam a sua multifuncionalidade, sendo essa uma de suas características mais abordadas (GOMES *et al.*, 2019).

O debate em torno da multifuncionalidade da agricultura no Brasil aponta para quatro principais funções: a reprodução socioeconômica das famílias produtoras, a segurança alimentar e nutricional da sociedade, a manutenção do tecido social e a preservação dos recursos naturais e da paisagem (BONNAL *et al.*, 2008, p. 189). No ambiente

urbano, essas funções ganham contornos específicos. No que se refere ao tecido social, destacam-se o empoderamento feminino, a promoção da saúde e da segurança pública, a (re)conexão com a natureza e o engajamento político dos cidadãos (CURAN, 2020, p. 41; BIAZOTI, 2020, p. 183). A geração de emprego e renda e a aproximação entre produção e consumo (estimulando novas formas de distribuição e comercialização) compõem a função de reprodução socioeconômica das famílias, sendo a ciclagem de materiais e nutrientes e a promoção de espaços verdes, os elementos da função de preservação dos recursos naturais.

A promoção da segurança alimentar e nutricional dos moradores das cidades é, notadamente, a sua principal função (CORRÊA *et al.*, 2020, p. 12; PESSOA *et al.*, 2006, p. 34-35). Nesse sentido, há um deslocamento da função tradicionalmente atribuída à agricultura – de produção de bens primários a baixos custos – tendo como centralidade o componente do consumo pelos habitantes das cidades e de seus arredores, privilegiando a adoção de práticas agrícolas sustentáveis (ZASADA, 2011, p. 640).

Aliás, são em momentos de escassez alimentar ou de condições que desestabilizam a provisão de alimentos (ZEEUW *et al.*, 2011, p. 2) que as experiências de Agricultura Urbana recebem maior destaque e mobilização, inclusive por meio de programas públicos. As iniciativas que atravessaram as guerras mundiais, intituladas “*Liberty and Victory Gardens*”, e “*Dig for Victory*”, além das políticas cubanas de Agricultura Urbana agroecológica decorrentes do embargo econômico promovido pelos EUA são comumente citadas (CORRÊA *et al.*, 2020, p. 4; NAGIB, 2020, p. 60).

Os efeitos da pandemia da Covid-19 têm estimulado o debate em torno do papel da AU no abastecimento alimentar. Ao longo dos meses que sucederam às medidas sanitárias necessárias ao controle de contágio, a AU demonstrou ser agente ativo na elaboração de estratégias de adaptação do sistema alimentar, assim como importante elo no abastecimento local de grandes cidades (INSTITUTO ESCOLHAS, 2021, p. 137). Ainda no contexto da pandemia, a AU tem sido mobilizada como parte integrante de propostas de transição para sistemas alimentares mais resilientes na pós-Covid, mobilizando, principalmente, a sociedade civil organizada (ALTIERI; NICHOLLS, 2020; PULIGHE, 2020; KIHARA; NZUKI, 2020; LIMA, 2020; EVANS; DAVIES, 2020; LAL, 2020).

Além da contribuição em situações de desabastecimento contingencial, o aporte da AU para a segurança alimentar e nutricional das cidades é amplamente docu-

mentado, sobretudo em regiões de vulnerabilidade social onde há escassez de oferta de produtos frescos (MOUGEOT, 2005, p. 3; MCCLINTOCK, 2013, p. 152). Através do engajamento de organizações da sociedade civil, diversas ações pautadas nos circuitos curtos de comercialização têm sido criadas. Essas experiências visam aproximar a produção agroecológica local dos consumidores urbanos, evidenciando, por um lado, a importância de redes alimentares territoriais e, por outro, as dificuldades enfrentadas por parcela significativa da agricultura familiar em acessar os mercados convencionais.

Ainda que o final dos anos 1990 e a década de 2000 tenham sido palco de criação de políticas públicas para a agricultura familiar, o seu atual desmonte tem sido visto na supressão do Ministério do Desenvolvimento Agrário e nos aportes transferidos a importantes estruturas de fomento, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A limitação de recursos ao PAA provocou a desestabilização de agricultores urbanos no Município de São Paulo, para citar apenas um exemplo (BIAZOTTI *et al.*, 2020, p. 202). Por outro lado, a experiência da Prefeitura Municipal de São Paulo, que descontinuou o contrato com uma cooperativa local através do Programa Nacional Alimentação Escolar (PNAE), evidencia a necessidade de elaboração de ações públicas de apoio e fortalecimento adaptadas à Agricultura Urbana e periurbana.

2. ESTRUTURAÇÃO DA AGRICULTURA URBANA COMO CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CASOS DE REFERÊNCIA

O apoio à AU surgiu como uma estratégia de combate à fome e à pobreza durante as décadas de 1970 e 1980 nos países da América Latina. Países como Peru, Argentina, Brasil, México e Panamá promoviam programas sociais e muitas igrejas apoiaram essas atividades por meio de caridade (SMIT *et al.*, 2001, p. 25).

Todavia, a importância da estruturação da AU como campo de políticas públicas se fortalece através de um movimento internacional protagonizado por organizações e redes internacionais juntamente a centros de pesquisa.

Na década de 1980, o fenômeno da fome e da urbanização era objeto de estudo em diferentes países e pesquisas indicavam um número significativo de pessoas produzindo nos centros urbanos (NUGENT, 2000, p. 71; MOUGEOT, 2005, p. 5).

A partir desses estudos, foi identificado que 15% da produção de alimentos provinha das zonas urbanas (PNUD, 1996). Em cidades como Accra (Ghana) e Dar es Salaam (Tanzânia) 90% do consumo de hortaliças era proveniente da produção intra e peri-urbana (MOUGEOT, 2005, p. 5). Em Dakar (Senegal), e Harare (Zimbabwe), 60% do consumo de alimentos in natura eram produzidos em zonas urbanas (MOUGEOT, 2005, p. 5).

Esses estudos também identificaram que a AU era praticada como estratégia de sobrevivência por pessoas em situação de pobreza urbana. De fato, os sistemas de mercantilização das produções agroalimentares, a disputa por terras e a falta de subsídio para pequenos produtores acentuam o êxodo rural e a pobreza urbana. Esse fenômeno tem como consequência a perda da autonomia alimentar, a dependência dos trabalhos informais nos centros urbanos, e a dificuldade de acesso aos alimentos, que promovem um ciclo vicioso de reprodução da fome e da pobreza.

Diante desse contexto, a AU foi concebida como uma ação estratégica de combate à fome e à pobreza, que associada aos seus múltiplos impactos, poderia ter um resultado significativo para a construção de cidades sustentáveis. Em 1992, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) criou o Comitê de Agricultura Urbana (FAO, 2007, p. 3).

Em 1996, a AU entrou como uma das ações estratégicas da ONU-Habitat e, em 1999, a FAO criou o programa "*Food for the Cities*". Posteriormente, cria-se o Centro de Recursos em Agricultura Urbana e Segurança Alimentar (Fundação RUAF) com o objetivo de promover pesquisas sobre AU e apoio à estruturação de políticas públicas de AU, especialmente em países da África, da América Latina e do Sul da Ásia.

Diante da emergência da importância de se constituir apoios governamentais à AU, no ano de 2000 foi estabelecida a primeira declaração internacional para a promoção da AU, conhecida como Declaração de Quito, assinada por 50 países. Em 2015, o Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana estabelece diretrizes para a criação de políticas públicas e estruturas de sistemas locais de alimentação. O Pacto de Milão representa um marco para a estruturação da produção alimentar nas cidades, pois se recomenda uma ampla colaboração de múltiplos setores das cidades a promoverem sistemas locais de alimentação saudável que integrem produção, distribuição e compostagem com o objetivo de reduzir problemas sistemáticos da fome e

da pobreza relacionados aos sistemas de alimentação. Posteriormente, a FAO integra as diretrizes desse pacto na sua Agenda para Alimentação Urbana de modo a ampliar as recomendações do Pacto de Milão para múltiplos setores, incluindo governos nacionais e sub-nacionais.

A AU passa a ser uma estratégia essencial no processo de territorialização dos sistemas alimentares, com um amplo objetivo de facilitar a construção de redes, assim como a conexão entre territórios urbanos e rurais. Esse modelo de redes de alimentação local, promove, portanto, uma alternativa aos problemas estruturais dos sistemas globais de alimentação que reduzem a autonomia alimentar das populações, com graves consequências para o aumento da fome e da pobreza.

2.1. EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURA URBANA NA AMÉRICA LATINA

Embora muitos sistemas de alimentação urbana sejam formados por meio de redes informais ou com o apoio de organizações da sociedade civil, a estruturação de políticas públicas é de fundamental importância para reforçar a escala de produção e acesso a alimentos locais, assim como para assegurar a estrutura desses sistemas de alimentação em períodos de crise. Algumas cidades são reconhecidas pelo êxito na estruturação de regulamentações, leis e planos de AU e as cadeias de alimentação se estruturam de forma complexa, com maior protagonismo de ações da sociedade civil (Porto de Oliveira, 2017, p. 47). Outras cidades são reconhecidas pelo êxito da estruturação de cadeias de alimentação por meio do protagonismo de governos municipais.

As próximas subseções apresentarão detalhamentos da estruturação de políticas públicas de AU nos municípios de São Paulo (BR), Lima (PE), Sete Lagoas (BR) e Rosário (ARG). Os dois primeiros representam experiências em que a estruturação dessas políticas públicas tem sido o resultado de uma intensa participação e protagonismo da sociedade civil. Os dois últimos casos representam experiências de maior protagonismo do Estado e das políticas públicas para a estruturação das redes de AU.



A AU no município de São Paulo é um caso de destaque, pois tem se estruturado por meio de um grande protagonismo da sociedade civil, da organização de redes de consumo, e pelo avanço no estabelecimento de leis, regulamentações e planos municipais por meio da participação social.

Em 2004 foi criado o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana de São Paulo (PROAURP), instituído pela Lei nº 13.727/2004 com de gerar emprego e renda, combater a fome e promover inclusão social.

Apesar da dificuldade de implementação integral desse programa pela falta de vinculação a um orçamento específico, foi esse programa que viabilizou a criação de duas Casas de Agricultura Ecológica (CAE), que oferecem assistência técnica aos agricultores urbanos. Em paralelo, há dois programas municipais que exerceram um papel fundamental para o fomento de projetos da sociedade civil e de subsídio aos agricultores: o Fundo Especial do Meio Ambiente e o Programa Operação Trabalho (POT). As organizações da sociedade civil, juntamente a agricultores e coletivos fortalecem a organização política e a participação social e conseguem mudanças institucionais importantes para a AU. Alguns desses exemplos são: (i) a criação de zonas rurais no município; (ii) a inclusão de diferentes artigos referentes à agricultura no Plano Diretor; (iii) a inclusão da agricultura no Plano de Segurança Alimentar; (iv) a criação da Lei no 451/2013, que obriga a compra de alimentos orgânicos e agroecológicos para a merenda escolar, preferencialmente de produtores locais; (v) o aumento da destinação de bolsas de trabalho para a agricultura, entre outras transformações citadas ao longo da descrição do caso.

Tendo como base o estabelecimento desses aparatos institucionais para o Desenvolvimento Rural Sustentável, o município de São Paulo elaborou o projeto "Ligue os Pontos", que recebeu primeiro lugar do "Prêmio Mayors Challenge 2016", e criou a plataforma digital "Sampa Mais Rural" com a produção de dados e informações que fortalecem a conexão de produtores, distribuidores e consumidores.



A cidade de Lima, no Perú vem estruturando políticas públicas de AU nos últimos anos por meio de uma ampla reivindicação da sociedade civil e apoio de organizações internacionais. Apesar da presença significativa de práticas de AU com cerca de 500 iniciativas, o município foi perdendo seus espaços agrícolas para a expansão de zonas urbanas. Entre 2005 e 2007, o município estabeleceu uma parceria com a Fundação RUAF para desenvolver estudos sobre a AU e estruturar políticas públicas de AU. Como resultado, foi estabelecido um Plano Estratégico para a Agricultura Urbana e um Programa de Agricultura Metropolitana (Dubbeling et.al. 2010).

A AU foi reconhecida como um programa permanente do setor do Desenvolvimento Econômico e foi estabelecido um orçamento anual de US\$ 55.000 para a implementação do programa (Dubbeling et.al. 2010). Ainda assim, em 2014, relatório da FAO aponta dificuldades na implementação de políticas públicas, sendo as organizações da sociedade civil, centros de pesquisa e organizações internacionais as principais protagonistas da AU (FAO, 2014). O relatório ainda aponta que apesar dos avanços nos planos metropolitanos de Lima para a AU, o governo nacional precisa assumir maiores responsabilidades na promoção da AU.





Na cidade de Sete Lagoas, em Minas Gerais, Brasil, o governo municipal apoia a Agricultura Urbana desde a década de 1980. Em 2007, foi instituído o Programa de Hortas Comunitárias, regulamentado em 2015. O programa é implementado com orçamento público específico e uma equipe técnica que garante uma estrutura de serviços para 800 famílias de agricultores alocadas em sete terrenos, sendo que cada família tem acesso a cerca de 700 metros de terra para plantio.

A prefeitura oferece acesso a terrenos públicos e privados para os agricultores, assistência técnica em parceria com a empresa pública nacional EMATER, assistência administrativa e facilitação da comercialização dos alimentos produzidos pelos agricultores urbanos para escolas públicas e para cestas comunitárias. Cada horta tem a sua própria associação e há uma associação central responsável pela venda da produção de todas as hortas para as escolas, sendo que a prefeitura assume um papel fundamental na assistência à gestão das associações. A gestão municipal da Agricultura Urbana do município de Sete Lagoas é um modelo de referência para a garantia do conjunto de serviços necessários para a promoção da Agricultura Urbana (Sete Lagoas, 2015).



Em Rosário, na Argentina, o governo municipal instituiu o Programa de Agricultura Urbana como uma estratégia para superar a crise econômica da Argentina. O programa provê acesso à terra, assistência técnica, financiamentos para equipamentos e acesso a insumos (FAO, 2014). Em 2004, 10.000 famílias participavam do programa e, no mesmo ano, o programa recebeu o Prêmio Internacional de Melhores Práticas em Desenvolvimento Urbano da ONU-Habitat (FAO, 2014).

Posteriormente, a AU foi incluída no Plano de Desenvolvimento Urbano e no Plano de Uso e Ocupação do Solo. Há também um orçamento específico para o programa de US\$ 30.000,00 por ano, uma equipe de 25 técnicos que trabalham especificamente com o programa. Ademais, os agricultores urbanos são reconhecidos como empreendedores sociais e podem acessar financiamentos municipais para investirem em seus projetos (FAO, 2014).



3. BASES E PROPOSTAS PARA A ESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURA URBANA NO CONTEXTO BRASILEIRO

O nível de institucionalização e as estruturas de serviços para a promoção da AU variam entre as cidades, sendo que, frequentemente, a AU é promovida por meio do estabelecimento de redes informais e pela ação de organizações da sociedade civil com pouco respaldo de políticas públicas (Porto de Oliveira, 2017, p. 48). Quando os municípios decidem criar um programa ou política pública de apoio à AU, a forma de institucionalização também pode variar e ser estabelecida por meio de diferentes secretarias ou departamentos das áreas de assistência social, desenvolvimento econômico, meio ambiente, agricultura, entre outros.

No município de São Paulo, o Programa de Agricultura Urbana já passou pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, pela Secretaria de Coordenação das Subprefeituras e, atualmente, encontra-se na Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo. Na cidade de Campinas, o Programa de Hortas Comunitárias já passou pela Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho e Secretaria da Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social. Na cidade de Sete Lagoas, o programa é gerido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e Turismo.

A circulação dos programas de AU entre diferentes departamentos e a diversidade de secretarias e departamentos que assumem a sua gestão demonstram a dificuldade de responsabilizar um único setor ou departamento para gerir essa atividade. Devido à multiplicidade de impactos sociais, econômicos e ambientais, assim como a complexidade de estruturar redes de produção, consumo e comercialização, o estabelecimento de políticas públicas de AU é complexo. Além da necessidade de políticas públicas intersetoriais, é importante fortalecer a estruturação das redes de produção, consumo e comercialização, que muitas vezes se formam com amplo protagonismo e respaldo da sociedade civil.

Para que seja possível compreender as bases para o estabelecimento de políticas públicas de AU, a seção subsequente apresenta alguns procedimentos fundamentais.

3.1. BASES PARA O ESTABELECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE AU

O estabelecimento de políticas públicas é essencial para a promoção da AU e as organizações da sociedade civil também exercem um papel fundamental nesse processo. Por isso, o poder público é responsável pelo estabelecimento de instrumentos institucionais que garantam a continuidade de políticas públicas de AU, e as ações da sociedade civil são cruciais para garantir mais proximidade e flexibilidade no apoio à assistência técnica e organização política, social e comercial de agricultoras e agricultores urbanos. Por essa razão, utilizamos o termo “ação pública” para fazer referência a um processo mais amplo que inclui políticas públicas e ações da sociedade civil. Nessa mesma lógica, ao invés de utilizarmos o termo “implementação de políticas públicas”, utilizamos o termo “entrega de serviços” para a AU, com o objetivo de agregar a ação de ONGs e demais organizações não-estatais nesse processo.

A estruturação de ações públicas de AU envolve três processos principais: a realização de diagnóstico, monitoramento e avaliação de ações públicas de AU; o estabelecimento de instrumentos institucionais no âmbito do governo municipal; e o oferecimento de serviços para a AU. A realização de diagnóstico, monitoramento e avaliação implica a produção de dados, informações e análise sobre a AU com a finalidade de embasar a construção de instrumentos institucionais e serviços para a AU. Os instrumentos institucionais referem-se às leis, regulamentações e planos públicos municipais. Os serviços referem-se às ações concretas de apoio à AU, que podem ser realizadas pela implementação de programas públicos e/ou pela ação de organizações da sociedade civil (PORTO DE OLIVEIRA, 2017).

3.1.1. DIAGNÓSTICO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE AU

O processo de diagnóstico, monitoramento e avaliação é essencial para a formulação de políticas e ações públicas para a AU. O diagnóstico refere-se à análise de dados e informações referentes às atividades de AU, assim como à análise de políticas públicas e de ações públicas existentes. Assim, o diagnóstico é fundamental para a estruturação de políticas públicas de AU. Uma vez que essas políticas são estruturadas,

a evolução das mesmas deve ser monitorada e avaliada por meio da análise contínua de dados e informações sobre a AU.

No entanto, ainda há uma grande dificuldade de realizar diagnóstico, monitoramento e avaliação para a AU nos municípios brasileiros. Estudos recentes realizados na Região Metropolitana de São Paulo (INSTITUTO ESCOLHAS, 2021, p. 104) demonstram como as categorias de análises de importantes levantamentos censitários agrícolas e agrários são, ainda, desajustadas à heterogeneidade de agriculturas no contexto urbano e periurbano. No caso do Levantamento Censitário por Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA), o recenseamento é destinado aos imóveis rurais com finalidade agrícola ou para autoconsumo superiores a 1.000 m² (0,1 hectare) (MARTINS *et al.*, 2020, p. 2). Em relação ao Censo Agropecuário, ainda que a pesquisa contabilize estabelecimentos agropecuários sem restrição de área, a sua metodologia não alcança experiências comunitárias de AU.

O mesmo se percebe na produção de análises espaciais, ainda pouco sensíveis a feições de solos agrícolas nas malhas urbanas (INSTITUTO ESCOLHAS, 2021, p. 104). Não se trata de propor alterações nos recenseamentos de finalidades bem consolidadas, mas de engajar novos levantamentos capazes de capturar a magnitude da atividade agrícola no interior das cidades, evitando que sejam invisibilizadas, reforçando o ciclo de carência de políticas que enfraquecem suas potencialidades. Destaca-se ainda a escassez de informações acerca de recursos essenciais à manutenção da AU, como fontes de água alternativas e áreas livres passíveis de uso agrícola, ou que podem ser reaproveitados por essas iniciativas, como a qualidade e o destino da produção de resíduos orgânicos urbanos (Idem).

Por fim, vale mencionar o Projeto Ligue os Pontos, da Prefeitura Municipal de São Paulo como referência desse processo. Trata-se de uma iniciativa exitosa que realiza, desde 2016, ações articuladas de levantamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento da agricultura do município, com o objetivo de fortalecer políticas já existentes, por meio de parcerias entre Secretarias de Governo, sociedade civil e negócios privados engajados com o tema. O projeto termina em 2021, e não se sabe como será sua continuidade.

3.1.2. INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS E SERVIÇOS PARA AU

Uma vez que o processo de análise de dados, informação e de políticas públicas é estabelecido, é necessário que os instrumentos institucionais e os serviços sejam mais bem estruturados para atender as necessidades e as demandas da AU. Os principais instrumentos institucionais referem-se à adequação das regulamentações de uso e ocupação do solo, estabelecimento de planos de médio e longo prazo e estabelecimento de instrumentos de gestão.

Os tipos de zoneamento e regras de uso e ocupação do solo podem dificultar ou não permitir as atividades de agricultura. Por isso, a previsão de zonas rurais ou zoneamentos que favoreçam a agricultura podem ser estabelecidos para viabilizar a expansão da AU, como ocorreu com o último Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei 16.050/2014). A formulação de planos específicos para a agricultura e para a biodiversidade, assim como a inclusão da AU nos planos de urbanismo e de segurança alimentar são fundamentais para estabelecer diretrizes, investimentos e ações concretas para a promoção da AU no médio e longo prazo.

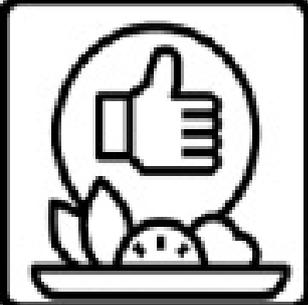
Finalmente, para que as ações previstas nesses planos sejam de fato implementadas, é importante estabelecer orçamento público específico para a AU, conselhos participativos e câmaras intersetoriais para coordenar as ações de AU, que podem se estabelecer em diferentes setores da gestão pública. O quadro 1 ilustra os principais instrumentos institucionais para a AU.



Quadro 1: Principais Instrumentos Institucionais da Agricultura Urbana

Fonte: Elaboração própria.

A estruturação de instrumentos institucionais é essencial para viabilizar e aprimorar a direção e coordenação da entrega de serviços à AU. Os serviços à AU podem ser viabilizados por meio da implementação de políticas públicas, e organizações da sociedade civil, empresas públicas e privadas podem complementar ou auxiliar a entrega desses serviços. Os principais serviços referem-se ao acesso à terra, educação e assistência técnica, estruturação de redes de comercialização e acesso a alimentos, gestão de riscos de contaminação de solo, promoção de compostagem e distribuição de adubos para agricultoras e agricultores. O quadro 2 descreve alguns exemplos de serviços para AU mobilizados ou que podem vir a ser acionados.

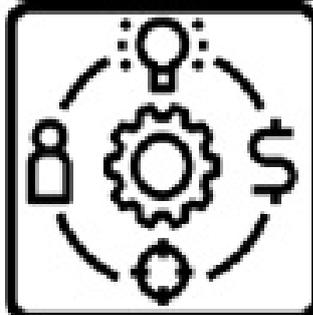
	<p>Acesso à terra e Assistência Técnica</p> <p>Alguns municípios preveem a destinação de terrenos públicos ou ociosos para a Agricultura Urbana em seus programas de AU e gerem o cadastramento e acesso a esses terrenos. Há municípios que não preveem um programa de acesso à terra, mas empresas públicas ou privadas de água e energia cedem terrenos reservados a linhas de transmissão de água ou energia para uso da agricultora. Atualmente, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Proater) atende a agricultores das áreas rurais.</p>
	<p>Créditos e subsídios aos agricultores urbanos</p> <p>O governo federal tem mais condições de assegurar créditos e subsídios para agricultoras e agricultores urbanos, mas há municípios que estabelecem programas específicos para subsidiar agricultoras e agricultores urbanos. O PRONAF é um programa de crédito rural do governo federal que pode ser acionado por agricultores urbanos, mas há necessidade de apoio de técnicos especializados para esclarecer os procedimentos formais para obtenção desse crédito nas zonas urbanas.</p>
	<p>Educação e cursos técnicos de produção agroecológica</p> <p>Existe uma grande necessidade de garantir a continuidade de cursos técnicos de agroecologia para agricultores urbanos. O SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, a EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e o PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego promovem cursos de agricultura sustentável e de baixo carbono majoritariamente para agricultores rurais. Assim, municípios enfrentam dificuldades de estruturar cursos técnicos para a AU, pois os programas federais para agricultura são voltados às zonas rurais.</p>
	<p>Comercialização por meio de compras públicas</p> <p>O PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar e o PAA - Programa de Aquisição de Alimentos são programas federais de fundamental importância para promover a conexão entre a comercialização de produtos da agricultura local e a promoção da segurança alimentar. Cabe aos municípios favorecer a estruturação de cooperativas de agricultores urbanos para facilitar a inclusão deles nesses programas. Ademais, em alguns municípios, as ONGs assumem um papel fundamental no auxílio da organização de cooperativas e associações de AU.</p>



Promoção de feiras e canais de comercialização de produtos da AU

Os municípios que oferecem incentivos e locais específicos para agricultores urbanos possuem um papel fundamental na estruturação da comercialização e acesso a alimentos locais. Porém, é necessário oferecer auxílio a transporte e organização logística às agricultoras e aos agricultores urbanos nesse processo.

Cabe também aos municípios estabelecerem serviços de compostagem e prever a distribuição de adubos para agricultores e agricultoras urbanas. Até o momento, poucos foram os municípios que avançaram nesse processo.



Gestão de Riscos

A gestão de riscos do solo e do ar implicam a realização de estudos da qualidade do solo e do ar, assim como o estabelecimento de assistência técnica para mitigar esses riscos. Muitos municípios brasileiros enfrentam dificuldades de estruturar esses serviços e a EMBRAPA poderia assumir um papel central no auxílio da oferta desses serviços.

Esses serviços fazem referência a programas federais, programas municipais e ações de organizações não-estatais. As constatações foram construídas com base na realização de pesquisas de campo e revisão da literatura sobre AU em municípios da Grande São Paulo e municípios de diferentes regiões do Brasil como Sete Lagoas (MG), Palmas (TO) e Teresina (PI).

Quadro 2: Principais serviços para a Agricultura Urbana

Fonte: Elaboração própria

A estruturação de políticas públicas de Agricultura Urbana é complexa, pois ela envolve o estabelecimento de diferentes instrumentos institucionais e a entrega de serviços pode ser realizada por diferentes organizações estatais e não-estatais. Dessa forma, os municípios enfrentam dificuldades de estruturar políticas públicas e há uma grande heterogeneidade nos arranjos institucionais para a AU. Assim, embora os municípios sejam aqueles com maior responsabilidade no estabelecimento de instrumentos institucionais, o governo federal possui uma posição-chave para estabelecer diretrizes para as políticas municipais de AU, para subsidiar serviço e para adequar programas de agricultura aos contextos urbanos. Por estas razões, a seção subsequente apresenta uma série de propostas para estruturação de políticas públicas de Agricultura Urbana no âmbito do governo federal.

3.2. PROPOSTAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE AGRICULTURA URBANA

A estruturação de uma política nacional de AU não é uma pauta nova e o governo federal já teve um programa federal ativo. Em 2004, esse programa foi criado a

partir do Programa Fome Zero. O objetivo do programa era de fomentar a articulação entre Agricultura Urbana, segurança alimentar e geração de emprego e renda de forma estrutural a um número maior de municípios. Entre 2003 e 2007, o governo federal estabeleceu 255 convênios com municípios que apresentavam projetos de promoção da AU, tendo repassado R\$58.347.420,29 para esses municípios (PINHEIRO e FERRARETO, 2010). Posteriormente, esse suporte federal foi enfraquecido, mas a sociedade civil manteve uma relevante participação para reivindicar esse apoio do governo. Em julho de 2015 foi criado o Projeto de Lei no 905/2015 com o objetivo de criar a Política Nacional de Agricultura Urbana. Porém, em janeiro de 2019, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi extinto por meio da Medida Provisória (MP) 870 inviabilizando a participação democrática do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Tendo em vista que a sociedade civil ocupa uma função primordial nas políticas de segurança alimentar, há de se estabelecer novamente o CONSEA para que seja retomada a estrutura básica para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de alimentação e AU com o objetivo de promover o fortalecimento de territórios de alimentação sustentável alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda de Alimentação Urbana da FAO. Portanto, as propostas descritas no Quadro 3 especificam os procedimentos básicos para a estruturação institucional de políticas públicas nacionais para a agricultura e alimentação urbana de acordo com essas diretrizes internacionais.

<p>Promover a articulação de políticas públicas intersetoriais e adaptar políticas de agricultura familiar para os contextos urbanos</p> <p>O governo federal deve prever a articulação de políticas de AU com outros setores e adaptar políticas de agricultura familiar para os contextos urbanos para que a AU seja uma estratégia sistêmica de combate estrutural à fome e à pobreza, geração de emprego e renda e vinculadas políticas de desenvolvimento humano, de igualdade de gênero, raça e etnia. Os programas de agricultura familiar devem prever modalidades específicas para a AU.</p>	<p>Promover ampla participação da sociedade civil</p> <p>Incluir representantes da sociedade civil e dos grupos mais vulneráveis é um procedimento mandatário para a construção de políticas democráticas de alimentação. O restabelecimento do CONSEA é urgente e há de se considerar o estabelecimento de um Comitê de Agricultura Urbana com representantes da sociedade civil, de gestores municipais e de centros de pesquisa com o objetivo de discutir desafios, demandas e propostas para as políticas públicas nacionais de AU.</p>	
<p>Planejar a integração de sistemas alimentares e a sinergia entre regiões urbanas e rurais</p> <p>A promoção da AU deve estar inserida em uma estratégia mais ampla de integração entre sinergias rurais e urbanas. Para tanto, é fundamental inserir uma seção de planejamento para a Agricultura Urbana no âmbito do Plano Nacional de Agroecologia e estabelecer diretrizes para a estruturação de planos territoriais de alimentação que integrem agriculturas rurais e urbanas de acordo com as particularidades de cada território.</p>	<p>Procedimentos básicos para a estruturação institucional de políticas públicas nacionais para a agricultura e alimentação urbana</p> 	<p>Planejar e coordenar políticas municipais</p> <p>O governo federal deve estabelecer estruturas institucionais para coordenar e estabelecer diretrizes de políticas públicas de AU aos estados e municípios. Esse processo pode ser feito por meio da reativação do PNAU e a estruturação de uma Política Nacional de AU.</p>
<p>Facilitar a produção de dados e estabelecer um sistema de monitoramento</p> <p>A produção de dados, informações e pesquisa é essencial para o planejamento e acompanhamento da evolução da AU e de sistemas territoriais de alimentação. O governo federal deve adequar a produção de dados para mensurar as práticas de AU, além de estabelecer um sistema de monitoramento desses dados. O estabelecimento de um Núcleo de pesquisa especializada em diagnóstico, monitoramento e avaliação de Agricultura Urbana e sistemas territoriais de alimentação pode ser uma estratégia potencial para estruturar esse processo.</p>		<p>Promover parcerias, subsídio e investimento</p> <p>A promoção da AU e de sistemas territoriais de alimentação necessita da facilitação de parcerias entre cooperativas, empresas, bancos de alimentos, feiras e canais de comercialização. O governo federal deve prever investimento, subsídio e incentivos fiscais para a promoção dessas parcerias, além de acionar recursos de organizações internacionais.</p>

Quadro 3: Propostas para a estruturação de políticas nacionais de Agricultura Urbana

Fonte: Elaboração própria

Trata-se de uma estratégia de fortalecimento de economias locais, de autonomia econômica e alimentar e de reconhecimento das diferenças territoriais e identitárias nos sistemas de alimentação. Investir nesse processo significa não apenas a promoção da justiça social e alimentar, mas também a construção de uma base sólida para as economias locais e para a prosperidade de múltiplos territórios. No entanto, esse pro-

cesso necessita de uma estrutura institucional urgente que envolve a colaboração de múltiplos setores para o restabelecimento de um planejamento sólido com base em pesquisa e ampla participação democrática.

4. O PAPEL DAS UNIVERSIDADES NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA AGRICULTURA URBANA

As Instituições de Ensino Superior (IES) se constituem em espaços para “reflexão, formação e difusão de novas concepções de desenvolvimento e sustentabilidade, participando numa perspectiva mais ampla do estabelecimento de sociedades mais justas, solidárias e ambientalmente sustentáveis” (BRASIL, 2007, p. 25).

No contexto de políticas públicas para a AU, o tripé universitário deve contribuir para sua concepção e exercício. A complexidade das questões onde há adensamento de pessoas, ideias e necessidades, fazem com que as políticas públicas em AU só tenham asseguradas seu efetivo desenvolvimento se bem planejadas e executadas por profissionais instigados a uma práxis integrada às demandas locais (VANDERMEULEN *et al.*, 2008. p. 355).

Do mesmo modo, diferentes áreas do conhecimento se misturam na práxis da AU, desafiando as universidades para uma formação capaz de romper com as barreiras disciplinares a fim de confrontar a atual realidade complexa e transdisciplinar. A AU se demonstra como uma prática que agrega conhecimentos técnicos, saberes e valores que dão sentido para sua continuidade ao longo do tempo e espaço urbanos (BRYLD *et al.*, 2003, p. 81). É um exemplo prático de transdisciplinaridade e de transformação social, desatacando-se aqui o papel das universidades: agentes propulsoras deste processo, participam da construção das já mencionadas políticas públicas e sobretudo contribuem para aplicação de tais propostas dentro dos seus pilares: pesquisa, ensino e extensão (BENTAYA & CROZET, 2014, p. 18; COUTINHO, 2011, p. 83; GONÇALVEZ, 2015, p. 1935).

Os últimos anos foram também marcados pelo crescente número de trabalhos acadêmicos se voltando para a AU, com destaque para a sua viabilidade e a sua importância local (MACHADO & MACHADO, 2002, p. 7; RIBEIRO *et al.*, 2015, p. 742; CORRÊA, 2020, p. 6). A exemplo disso, cabe citar o surgimento de grupos de estudo

que se direcionaram para estudar e promover a AU, como o GEAU (Grupo de Estudos em Agricultura Urbana) da Universidade de São Paulo e o AUÊ! (Grupo de Estudos em Agricultura Urbana) da Universidade Federal de Minas Gerais. No entanto, apesar da recente ampliação das pesquisas na área, ainda existe um vasto caminho a ser percorrido e a sua legitimação e fortalecimento também passam questionamentos acerca de seu potencial produtivo, visível nas iniciativas observadas, mas pouco tangível quando comparada com a quantidade de pesquisas que são voltadas para outros modos de se fazer agricultura. Em comparação com os agroecossistemas rurais por exemplo, pouco se sabe sobre as pragas agrícolas na Agricultura Urbana (SURLS *et al.*, 2014, p. 39).

Existe também uma trajetória já percorrida por pesquisadores brasileiros que se dedicaram a conhecer a AU enquanto sua tipologia, seus modos de comercialização, como ferramenta para o ativismo urbano e até diretamente identificando políticas públicas (CURAN, 2020. p. 35; CARVALHO, 2021, p. 54; NAGIB, 2020. p. 219; GIACCHÈ & PORTO, 2015. p. 47). Como exemplo de pesquisa voltada para a AU, integrada com a sociedade civil e propulsora de ações, cabe mencionar o recente trabalho do GEAU (USP): “Levantamento da produção agrícola, tipologia da AU no Estado, Considerações acerca da comercialização” (BLAZOTI *et al.*, 2021, p.14). Todos os dados apresentados no documento que poderão ser utilizados como norteadores de políticas públicas, são fruto direto da atividade de pesquisa do grupo de estudos da Universidade de São Paulo.

As pesquisas em AU revelam que a participação da comunidade no processo de construção de políticas públicas é fundamental. No aspecto da “extensão universitária”, existem diversas iniciativas espalhadas pelos *campi* que são exemplos da prática aliada com AU: hortas escolares e assistência técnica aos produtores são trocas frequentes entre universidade e comunidade local (COELHO, 2016. p. 768; RAMOS, 2017, p. 140). As iniciativas de extensão que promovam a AU estarão associadas não somente a segurança alimentar amplamente discutida nesse documento, mas também ao bem-estar e saúde das comunidades participantes, incluindo as próprias comunidades universitárias (RIBEIRO *et al.*, 2015, p. 731). Além disso, nos desafiadores e conturbados tempos atuais, a opinião pública sobre o papel da ciência e das universidades tem sido frequentemente questionado e desvalorizado (MASSARANI *et al.*, 2019, p. 5; KREPS & KRINER, 2020, p. 4565). Ações de extensão que promovam AU podem surgir

como iniciativas de educação ambiental e promoção da segurança alimentar, além de poder alcançar a compreensão do público em geral sobre como as universidades existem e são importantes, em um processo de valorização para o público e aproximação de questões de real interesse e impacto.

A exemplo desse tipo de iniciativa, que combina pesquisa e extensão universitárias, o recente trabalho de Nakamura e Marcos (2021) observou a integração entre universidade, ONG (Organização Não Governamental), Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, Supervisão Geral de Abastecimento e outros agentes, reunidos em um processo de viabilização da Agricultura Urbana no município de São Paulo - SP. As ações mencionadas no artigo serviram de base políticas públicas, como exemplo de atividade extensionista e pesquisa acadêmica que transcende o ambiente universitário e produz resultados concretos, promotores da AU.

Além de discutir sobre a AU do extremo sul de São Paulo, as autoras também pontuam sobre a importância de que a extensão não se torne assistencialista ou reprodutora de ações temporárias, mas que possa fornecer uma base sólida para que a comunidade se aproprie das iniciativas em AU a fim de que ela perdure. Fato é que as políticas públicas que envolvem as comunidades locais tendem a ser mais estáveis, duráveis e equitativas, porque as pessoas que serão afetadas estão incluídas na tomada de decisão. A prática de extensão universitária é fundamental para o desenvolvimento de consciência socioecológica nas comunidades locais, bem como para promover o seu engajamento com as pesquisas acadêmicas.

Por fim, as universidades possuem protagonismo na formação de agentes promotores e executores de políticas públicas, por isso, aqui se defende que a AU pode ser muito mais presente e discutida dentro dos currículos acadêmicos. As políticas públicas para AU podem ser fortalecidas em sala de aula a partir de discussões sobre seu papel na produção de alimentos, além de suscitar debates sobre ecologia, uso da terra, economia local e global e tendências de desenvolvimento (BENTAYA & CROZET, 2014, p. 24). Além disso, a AU como um espaço de construção de debates transdisciplinares, unindo estudantes de diferentes áreas ao suscitar propostas que futuramente possam auxiliar na execução ou construção de políticas públicas. O diagrama abaixo destaca como cada parte do tripé universitário pode contribuir com ou se beneficiar da AU para promoção de ações de ensino, pesquisa e extensão.



Frente a AU, as universidades se colocam como promotoras de direcionamento, subsídio técnico e formação de pessoas que irão planejar, fomentar ou executar as políticas públicas e potencialmente garantir seu desenvolvimento. Da análise do presente e até o que ainda pode ser conquistado, a AU promove o encontro de saberes científicos em uma atmosfera popular e tradicional que fará muito bem à própria ciência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o triste (porém previsível) retorno do Brasil para o Mapa da Fome, as políticas públicas para a promoção da segurança alimentar se tornam urgentes. A AU se intensifica como uma alternativa para transformar os sistemas alimentares a fim de fornecerem alimentos saudáveis, se tornarem mais eficientes, resilientes, sustentáveis e inclusivos. Diversos exemplos ao redor do mundo evidenciam que a AU se vale de amplo protagonismo e respaldo da sociedade civil, mas que há necessidade de polí-

ticas públicas intersetoriais que possibilitem a estruturação das redes de produção, o consumo e a comercialização nos espaços urbanos e periurbanos.

A universidade, enquanto espaço para formação cidadã e profissional, palco do desenvolvimento de pesquisas e promotora de ações na comunidade, é fundamental no processo de criação e desenvolvimento de políticas públicas e não seria diferente a respeito da AU. A universidade deve fornecer conhecimentos e habilidades para a aprendizagem ao longo da vida e contribuir para encontrar novas soluções para as questões ambientais, econômicas e sociais: a agricultura urbana certamente é uma dessas soluções.

As políticas públicas em AU, que já se fazem presentes, encontram espaço para ampliação e fortalecimento, e existem ainda diversas alternativas que podem ser instituídas no âmbito da segurança alimentar. Cabe ressaltar que a AU se configura dentro de vários aspectos que vão desde o combate à fome e a pobreza à promoção de cidades sustentáveis e inclusivas. É ainda uma estratégia de fortalecimento de economias locais, de autonomia econômica e alimentar e de reconhecimento das diferenças territoriais e identitárias nos sistemas de alimentação. O panorama atual destaca que há necessidade de integração de múltiplos setores para que a AU seja efetivamente sinônimo de justiça social e alimentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILERA, José M. *The concept of alimentation and transdisciplinary research. Journal of the Science of Food and Agriculture*, v. 101, n. 5, p. 1727-1731, 2021.

ALMEIDA, D. A. O. "Isto e aquilo: agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)". Tese de Doutorado, Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2016.

ALMEIDA, D. A. O.; MORAIS, L. M.; LORENA, A. F. Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana: espaços e saberes da Agroecologia em Belo Horizonte. *Agriculturas*, vol. 9, nº 2, 2012.

ALTIERI, M.; NICCHOLS, C. *Agroecology and the emergence of a post COVID-19 agriculture. Agriculture and Human Values*, vol. 37, pp. 525-26, 2020.

ARMANDA, Dian T.; GUINÉE, Jeroen B.; TUKKER, Arnold. *The second green revolution: Innovative urban agriculture's contribution to food security and sustainability—A review. Global Food Security*, v. 22, p. 13-24, 2019.

GERSTER-BENTAYA, M.; CROZET, N. *Transdisciplinarity and Action Research to Address the Complex Issues of Urban Agriculture. Proceedings "Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts-und Sozialwissenschaften des Landbaues eV"*, v. 50, n. 874-2017-1338, p. 15-26, 2015.

BIAZOTI, Andre Engajamento político na Agricultura Urbana: a potência de agir nas hortas comunitárias de São Paulo. Dissertação de Mestrado, Pós-graduação em Ecologia de Agrossistemas, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2020. DOI: 10.11606/D.91.2020.tde-09032020-170856.

BIAZOTI, Andre et al. *The Impact of COVID-19 on Urban Agriculture in São Paulo, Brazil. Sustainability 2021*, 13, 6185.

BONNAL, P.; CAZZELA, A.; MALUF, R. Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial: avanços e desafios para a conjunção de enfoques. *Estud. Soc. Agric.*, vol. 16, nº 2, pp. 185-227, Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. Mapeamento da Educação Ambiental em Instituições Brasileiras de Educação Superior: elementos para políticas públicas. Série Documentos Técnicos, nº 12. Brasília: MMA/ME, 2007.

BRYLD, Erik. Potentials, problems, and policy implications for urban agriculture in developing countries. *Agriculture and human values*, v. 20, n. 1, p. 79-86, 2003.

CALDAS, E.; JAYO, L. Agriculturas urbanas em São Paulo: histórico e tipologia. *Confins* (online), vol. 39, 2019. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/18639>>. Acesso em: 1º out. 2020. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.18639>.

CARVALHO, Laura Martins de. Agricultura urbana em contextos de vulnerabilidade social na zona leste de São Paulo e em Lisboa, Portugal. 2021. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ČIEGIS, Remigijus; GINEITIENĖ, Dalia. *The role of universities in promoting sustainability*. *Engineering Economics*, v. 48, n. 3, p. 63-72, 2006.

COELHO, Denise Eugenia Pereira; BÓGUS, Cláudia Maria. Vivências de plantar e comer: a horta escolar como prática educativa, sob a perspectiva dos educadores¹. *Saúde e Sociedade*, v. 25, p. 761-770, 2016.

CORRÊA, C. J.; TONELLO, K. C; NNADI, E.; ROSA, A. G. Semeando a cidade: histórico e atualidades da Agricultura Urbana. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo. vol. 23, 2020.

COUTINHO, Maura Neves; DE MOURA COSTA, Heloisa Soares. Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformação de saberes rurais na cidade. *Revista Geografias*, p. 81-97, 2011.

CURAN, R. Multifuncionalidade da Agricultura Urbana de base agroecológica: um estudo na zona leste do município de São Paulo. Dissertação de Mestrado, Pós-graduação em Ecologia Aplicada — Ambiente e Sociedade, Universidade de São Paulo, Esalq/Cena, 2020.

DEELSTRA, T; GIRARDET, H. *Urban Agriculture and Sustainable Cities*. In: N. Bakker, M. Dubbeling, S. Guendel, U. Sabel Koschella, H. De Zeeuw (eds.) *Growing Cities, Growing Food, Urban Agriculture on the Policy Agenda*, DSE, 2000.

DUBBELING, M.; DE ZEEUW, H. *Multi-stakeholder policy formulation and action planning for sustainable urban agriculture development*. RUAF Working Paper No. 1. Leusden, The Netherlands: RUAF Foundation, 2007. Disponível em: <http://www.ruaf.org/taxonomy/term/5/0?Page=1> (Acesso, 09 de agosto de 2021).

DUBBELING, M., MERZTHAL, G., & SOTO, N. *Multistakeholder policy formulation and action planning for urban agriculture in Lima, Peru*. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 1(2): 145–154, 2010.

DE OLIVEIRA ALVES, Deise; DE QUADROS MOURA, Adeildo; SCHULTZ, Glauco. Agricultura urbana no Brasil: um levantamento sobre a produção científica nas bases Scopus e Web of Science. *DRd-Desenvolvimento Regional em debate*, v. 9, p. 160-178, 2019.

EVANS, D.; DAVIES, J. *4 reasons why the world needs more urban farming post-pandemic*. *World Economic Forum*, 2020. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2020/09/urban-farming-flourish-post-pandemic>>.

FAO. *Growing greener cities in Latin America and the Caribbean: An FAO report on urban and peri-urban agriculture in the region*. Roma, Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2014.

FAO, Marco da FAO para a Agenda Alimentar Urbana. Roma, 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca3151pt/CA3151PT.pdf>>.

FERREIRA, Gislene Auxiliadora; DOS SANTOS, Tamara Rocha. Histórico da disciplina de Agricultura Urbana da Universidade Federal de Goiás. *Cadernos de Agroecologia*, v. 15, n. 2, 2020.

GADOTTI, Moacir. In: *Extensão universitária: para quê*. Instituto Paulo Freire, v. 15, 2017.

GIACCHÈ, Giulia; PORTO, Lya. Políticas públicas de agricultura urbana e periurbana: uma comparação entre os casos de São Paulo e Campinas. *Informações econômicas*, v. 45, n. 6, p. 45-60, 2015.

GONÇALVES, Nadia Gaiofatto. Indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão: um princípio necessário. *Perspectiva*, v. 33, n. 3, p. 1229-1256, 2015.

GOMES, J.; GOMES, R.; SOUZA, A. *The multifunctionality of urban horticulture and its integration with the city ecosystem: a brief review of concepts and the case of São Luís*. Horticultura Brasileira, vol. 37, pp. 52-259, 2019.

HOLT-GIMÉNEZ, Eric; ALTIERI, Miguel A. *Agroecology, food sovereignty, and the new green revolution*. In: *Agroecology and sustainable Food systems*, v. 37, n. 1, p. 90-102, 2013.

INSTITUTO ESCOLHAS, Além dos alimentos: a contribuição da agricultura para o bem-estar da metrópole de São Paulo, 2021.

JACOB, Luciana Buainain. *Agroecologia na universidade: entre vozes e silenciamentos*. Appris Editora e Livraria Eireli-ME, 2016.

KREPS, S. E.; KRINER, D. L. *Model uncertainty, political contestation, and public trust in science: Evidence from the COVID-19 pandemic*. *Science advances*, v. 6, n. 43, p. 4563, 2020.

KIHARA, J.; NZUKI, R. *Covid-19 makes a strong case for urban farming*. *The Alliance of Biodiversity International and CIAT*. 2020. Disponível em: <<https://www.biodiversityinternational.org/news/detail/covid-19-makes-a-strong-case-for-urban-113-farming/>>.

LAL, R. *Home gardening and urban agriculture for advancing food and nutritional security in response to the COVID-19 pandemic*. *Food Security*, vol. 12, pp. 871-76, 2020. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s12571-020-01058-3>>.

LIMA, M. T. Por que agricultura na cidade? A importância da Agricultura Urbana em contexto de emergência climática e sanitária. *Boletim Covid-19*, Departamento de Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências – Unicamp, 2020. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/sites/default/files/2020-08/Boletins%20DPCT%20IG%20n20.pdf>>.

MAASEN, Sabine; LENGWILER, Martin; GUGGENHEIM, Michael. *Practices of transdisciplinary research: close (r) encounters of science and society*. *Science and Public Policy*, v. 33, n. 6, p. 394-398, 2006.

MACHADO, Altair Toledo; MACHADO, Cynthia Torres de Toledo. Agricultura urbana. Embrapa Cerrados-Documents (INFOTECA-E), 2002.

MACHADO, José Tobias Marks; TONIN, Jeferson; SCHNEIDER, Evandro Pedro. Análise de ações extensionistas na implantação de hortas escolares de base ecológica, seus efeitos e desafios no contexto educacional. Revista Brasileira de Extensão Universitária, v. 6, n. 2, p. 97-101, 2015.

MARCHIORI, R. A., Desenvolvimento Rural Sustentável na cidade de São Paulo: a experiência do Ligue os Pontos, Programa Avançado em Gestão Pública, INSPER, 2020. Disponível em: <http://dspace.insper.edu.br/xmlui/bitstream/handle/11224/2644/RICARDO%20DE%20ALMEIDA%20MARCHIORI%20_%20Trabalho.pdf?sequence=1>

MARTINS, V. A.; CASER, D. V. C.; ANGELO, J. A.; COELHO, P. J.; TORRES, A.J. Levantamento Censitário por Unidades de Produção Agropecuária 2016/17. Informações Econômicas, vol. 50, 2020. Disponível em: <https://www.cdrs.sp.gov.br/projetolupa/estudos_lupa/IE-LUPA-2016-2017.pdf>.

MASSARANI, L.; CASTELFRANCHI, Y.; FAGUNDES, V.; MOREIRA, I.; MENDES, I. O que os jovens brasileiros pensam da Ciência e da Tecnologia? Resumo executivo, 2019. Disponível em: <http://www.coc.fiocruz.br/images/PDF/Resumo%20executivo%20survey%20jovens_FINAL.pdf>. Acesso em 01 de agosto 2021.

MCCLINTOCK, N.. *Radical, reformist, and garden-variety neoliberal: coming to terms with urban agriculture's contradictions*. *Local Environment*, vol. 9, nº 2, pp. 147-71, 2013. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F13549839.2012.752797>>.

MEES, C. More shared urban open spaces: resiliency on demand. *Agriculture and Human Values*, vol. 37, pp. 609-10, 2020.

MOUGEOT, L. *Urban Agriculture: definition, presence, potentials and risks*. In: N. Bakker, M. Dubbeling, S. Guendel, U. Sabel Koschella, H. De Zeeuw (eds.) *Growing Cities, Growing Food, Urban Agriculture on the Policy Agenda*, DSE, 2000.

_____. *Agropolis: the social, political and environmental dimensions of urban agriculture*. Ottawa: Earthscan, IDRC, 2005.

NAGIB, G. O espaço da Agricultura Urbana como ativismo: alternativas e contradições em Paris e São Paulo. Tese de Doutorado, Pós-graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2020. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-05082020-171328/pt-br.php>>.

NAKAMURA, Angélica Campos; MARCOS, Valeria de. Agricultura urbana e agroecologia no território do extremo sul do município de São Paulo. *Estudos Avançados*, v. 35, p. 225-240, 2021.

ONU-HABITAT. Nova Agenda Urbana. Quito, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wpcontent/uploads/NUA-PortugueseBrazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G-4fxWeWpbK52Jr7sXlrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>>.

PESSOA, C.C.; SOUZA, M. de; SCHUCH, I. Agricultura Urbana e Segurança Alimentar: estudo no município de Santa Maria – RS. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, vol. 13, nº 1, pp. 23-37, 2006. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/marcelino-souza/pessoa-c-c-souza-m-deschuch-i-agricultura-urbana-e-seguranca-alimentar-estudo-no-municipio-de-santa-maria-rsseguranca-alimentar-e-nutricional-campinas-13-1-23-37-2006>>.

Porto de Oliveira, Lya P. *Redes, Ideias e Ação Pública na Agricultura Urbana: São Paulo, Montreal e Toronto*. Tese de doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2017.

PULIGHE, G.; LUPIA, F. *Food First: COVID-19 Outbreak and Cities Lockdown a Booster for a Wider Vision on Urban Agriculture*. *Sustainability*, vol. 12, nº 12, 2020. 5012 pp., DOI: <https://doi.org/10.3390/su12125012>

RAMOS, Rodrigo Ferraz et al. Agroecologia e Extensão: o movimento estudantil em defesa de uma nova Agronomia. *Revista Brasileira de Extensão Universitária*, v. 8, n. 3, p. 135-142, 2017.

RIBEIRO, Silvana Maria; BÓGUS, Cláudia Maria; WATANABE, Helena Akemi Wada. Agricultura urbana agroecológica na perspectiva da promoção da saúde. *Saúde e sociedade*, v. 24, p. 730-743, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos estudos CEBRAP*, p. 71-94, 2007.

SURLS, Rachel Surls, FEENSTRA, Gail; GOLDEN, Sheila; HARDESTY, Shermain; NEPAWAN, Karen, WILEN, Cheryl. *Gearing up to support urban farming in California: Preliminary results of a needs assessment. Renewable Agriculture and Food Systems*, v. 30, n. 1, p. 33-42, 2015.

SETE LAGOAS. Decreto nº 5246 de 07 de agosto de 2015. Institui o regulamento de funcionamento das hortas comunitárias no município de sete lagoas e revoga o decreto nº 3550 de 15 de agosto de 2007, 2015.

SMIT, J.; NASR, J.; & RATTA, A. (2001a). *Urban agriculture yesterday and today. In: J. Smit, J. Nasr & A. Ratta. Urban agriculture: food, jobs and sustainable cities (pp. 1-31). New York, NY: UNDP. Recuperado de <<http://jacsmiit.com/book/Chap02.pdf>>.*

VANDERMEULEN, Valerie; VAN HUYLENBROECK, Guido. *Designing trans-disciplinary research to support policy formulation for sustainable agricultural development. Ecological Economics*, v. 67, n. 3, p. 352-361, 2008.

VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, 2021.

WHO, 2021. *The state of food security and nutrition in the world 2020: transforming food systems for affordable healthy diets. 2021.*

ZASADA, Ingo. *Multifunctional peri-urban agriculture—A review of societal demands and the provision of goods and services by farming. Land use policy*, v. 28, n. 4, p. 639-648, 2011.

ZEEUW, H.; VEENHUIZEN, R.; DUBBELING, M. The role of urban agriculture in building resilient cities in developing countries. *The Journal of Agricultural Science*, vol. 149, nº 1, pp. 153-63, 2011. Disponível em: . Acesso em: 1º fev. 2021.

IMAGENS DAS CIDADES

Agricultura Urbana em Lima. Fonte: FAO. Disponível em: <<http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/en/ggclac/lima.html>>. Acesso em 01 de agosto de 2021.

Agricultura Urbana em Rosário. Land Portal. Disponível em: <landportal.org/pt/news/2021/07/ros%C3%A1rio-na-argentina-usa-agricultura-urbana-no-combate-%C3%A0s-crisis-econ%C3%B4mica-e-clim%C3%A1tica>. Acesso em 01 de agosto de 2021.

Agricultura Urbana em Sete Lagoas. Fonte: Sete Lagoas. Disponível em: <<https://setelagoas.com.br/noticias/cidade/58435-hortas-comunitarias-urbanas-de-sete-lagoas-uma-experiencia-bem-sucedida-de-politica-publica>>. Acesso em 01 de agosto de 2021.

Agricultura Urbana em São Paulo. Fonte: Globo Rural. Disponível em: <<https://revisitagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Hortifruti/noticia/2014/01/hortas-urbanas-mudam-paisagem-urbana-em-diadema.html>>. Acesso em 01 de agosto de 2021.

O PAPEL VITAL DO ALIMENTO AQUÁTICO PARA SISTEMAS ALIMENTARES EM TRANSFORMAÇÃO

Maria de los Angeles Gasalla¹

RESUMO

A fragilidade dos sistemas alimentares está sendo evidenciada no contexto da pandemia de Covid-19, destacando a importância de ações coordenadas. O papel do alimento azul – produzido no oceano e em rios e lagos – para a segurança e soberania alimentares, e no combate à fome e à desnutrição, é aqui detalhado a partir da contextualização de informações-chave que têm sido frequentemente negligenciadas nas discussões vigentes. Além do impactante quadro social atual, este tema é auspiciado no contexto das Nações Unidas, com o início da Década de Ação para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Década da Ciência Oceânica, em 2021, e com a Primeira Cúpula sobre Sistemas Alimentares, além da COP15 sobre Biodiversidade e COP26 sobre Mudanças Climáticas, e pelo potencial de desmembramento nacional.

Palavras-chave: alimento aquático, fome, ODS, desigualdades, políticas públicas, oceano, desenvolvimento sustentável, segurança alimentar, pescado, soberania alimentar.

1 Professora da Universidade de São Paulo, no Instituto Oceanográfico, onde coordena o Laboratório de Ecossistemas Pesqueiros (labpesq.io.usp.br), colaborando também no Instituto de Estudos Avançados, na Escola Politécnica, e nos núcleos de pesquisa em mudanças climáticas e de biodiversidade marinha da USP. É Doutora e Mestre em Oceanografia e Bacharel em Biologia, se especializando também em estudos socioeconômicos e da dimensão humana. Recentemente nomeada membro do Grupo de Especialistas em Pesca da IUCN (*International Union for Conservation of Nature*), representa o Brasil em iniciativas no Oceano Atlântico e em forças-tarefas ligadas à ONU, sendo autora do primeiro relatório IPBES-IPCC (Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos-Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas).

Apesar dos sistemas alimentares produzirem alimento suficiente para a população global, o custo de uma dieta saudável é inacessível para uma enorme parcela. Por outro lado, a dieta não saudável esconde seus custos adicionais, tanto de assistência médica e dos seus efeitos negativos à saúde humana, como dos impactos ambientais que afetam a saúde planetária. A pandemia do Covid-19 está exacerbando a insegurança alimentar e a má nutrição mundialmente, com a perturbação de suprimentos alimentares importantes somados à perda de renda (FAO *et al.* 2020). A fragilidade dos sistemas alimentares está sendo evidenciada, destacando-se a importância de ações coordenadas para promover dietas que sejam sustentáveis social, econômica e ambientalmente (UN NUTRITION, 2021).

Nesse sentido, muitos debates vêm sendo promovidos sobre a sustentabilidade dos sistemas alimentares terrestres, dos quais provêm a maior parte do alimento consumido globalmente, com um menor reconhecimento do papel dos frutos do mar para o combate à fome e à desnutrição (aqui considerada como deficiência de micronutrientes, subnutrição, sobrepeso e obesidade). No entanto, a ampla diversidade do alimento aquático, em geral, tem sido pouco reconhecida, assim como seu papel para a saúde humana, e para os modos de vida de populações tradicionais ao redor do mundo.

Uma abordagem sistêmica ao alimento aquático sustentável propõe a consideração de saúde integral e a denominada "*One Health*", que inclui o reconhecimento conjunto da saúde humana, animal e planetária. Essa abordagem vem sendo promovida em alguns programas de ensino mais contemporâneos, como na Universidade de São Paulo, e deve ser repensada e ponderada continuamente, além de incentivada a pesquisa das moléculas "do oceano ao corpo", que pode relacionar a saúde do oceano à saúde alimentar humana. Nesse sentido, a relação "oceanos saudáveis-pessoas saudáveis" que promovemos vem recebendo maior atenção, uma vez que a sociedade passa a reconhecer a importância crucial do oceano no sistema terrestre, assim como no bem-estar. É a partir desse nexos que trago a questão para o debate sobre políticas públicas para a fome.

O oceano e os corpos aquáticos interiores detêm certo potencial para o combate à fome e a desnutrição, sendo fonte vital de micronutrientes altamente bio-disponíveis (UN NUTRITION, 2021). O consumo de alimentos de origem aquática pode

representar uma oportunidade sustentável, principalmente considerando que sua produção pode ter menor impacto ambiental do que o alimento de origem animal terrestre (HILBORN *et al.*, 2018).

No entanto, há uma série de questões silenciosas (ou silenciadas) sobre este tema em políticas de desenvolvimento, principalmente no contexto de um amplo desconhecimento dos procedimentos necessários para uma produção sustentável por parte dos governantes. De fato, o alimento aquático (ou alimento azul) é um tema sub-representado também na agenda global de nutrição (TROELL *et al.*, 2019).

Nesse sentido, e também levando em conta questões de biodiversidade, compromissos climáticos e de produção responsável, e tendo em mente o cenário brasileiro de que a produção de alimento no Brasil deva aumentar entre 50% e 70% até 2050, tenho particular interesse em compreender e vislumbrar mecanismos para assegurar que os menos favorecidos sejam os mais beneficiados dessa produção.

Além do impactante quadro social atual exacerbado pela pandemia, o momento para este debate é auspicioso, considerando que este ano iniciamos a Década de Ação para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, assim como a Década da Ciência Oceânica da ONU, além de termos a Primeira Cúpula sobre Sistemas Alimentares da ONU. Somado a esses três marcos, este ano também teremos a 15ª Conferência das Partes sobre Biodiversidade (COP15) e a 26ª Conferência das Partes sobre Mudanças Climáticas (COP26). Este *momentum* pode alavancar a catalisação de ações concretas para a transformação de sistemas alimentares, globalmente, e em nosso país, o qual parece ser um elo fundamental no âmbito dessas discussões.

SÍNTESE DO PANORAMA ATUAL

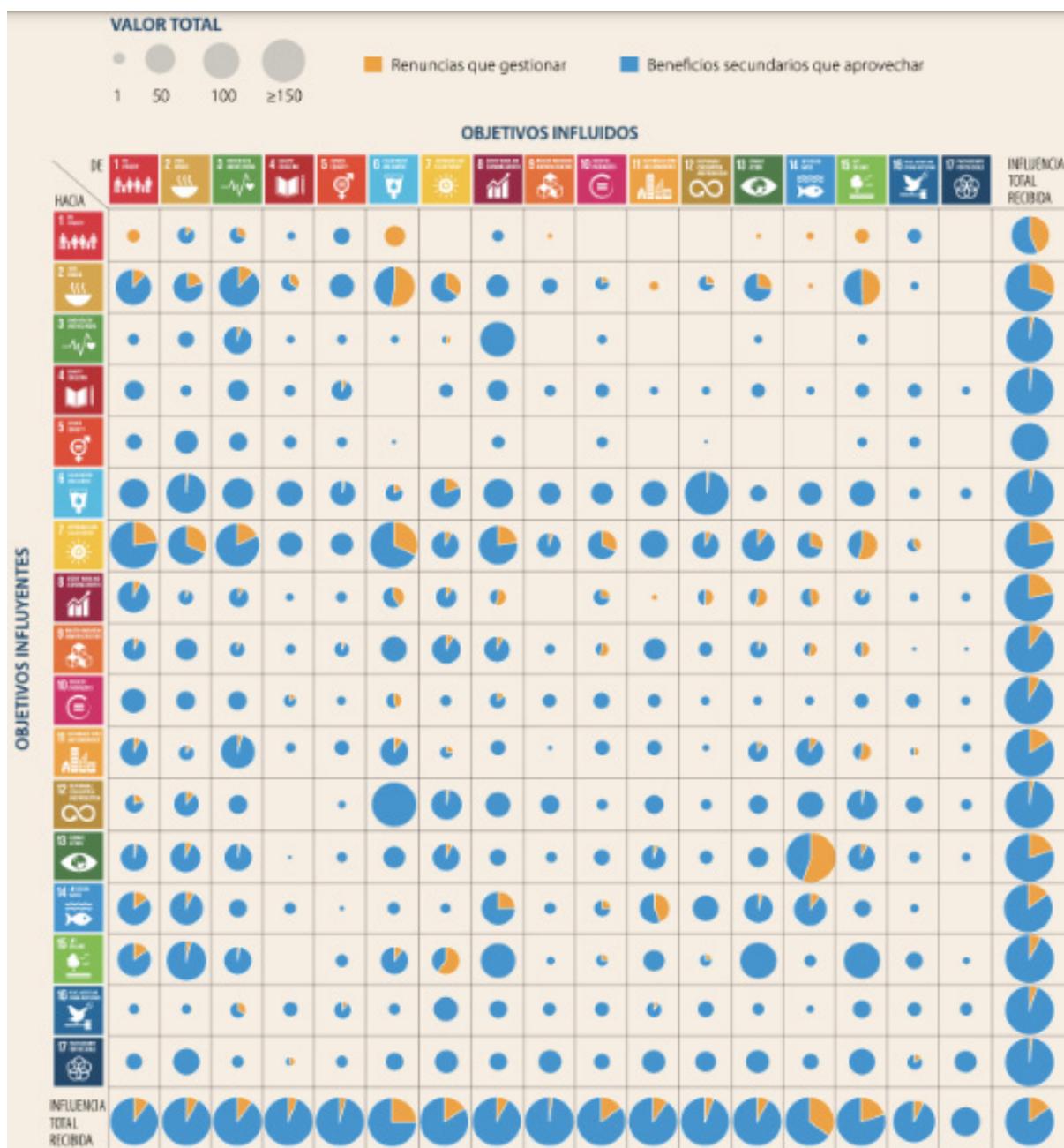
Em primeiro lugar, o relatório global sobre Desenvolvimento Sustentável “*The Future is Now*” (UN, 2019) esclarece que necessitamos de um acesso mundial mais equitativo aos alimentos nutritivos. Dois mil milhões de pessoas padecem de insegurança alimentar, 820 milhões de pessoas estão subnutridas, temos dois mil milhões de adultos com sobrepeso, e 40 milhões de crianças menores de 5 anos com sobrepeso. No entanto, um terço de todos os alimentos produzidos, se perde ou desperdiça.

Por outro lado, há que se minimizar o impacto climático e ambiental da produção de alimentos. 80% do desmatamento mundial é produto da agricultura. Os sistemas alimentares liberam 29% dos GES (gases do efeito estufa) a nível mundial. 70% do uso da água doce está destinado à agricultura (UN, 2019).

Em termos da sobrevivência humana e dos comuns (patrimônio mundial), há, por exemplo, desafios em termos de biodiversidade (25% dos animais e plantas estão ameaçados de extinção – quase um milhão de espécies –, muitas delas se extinguirão nas próximas décadas; 75% de nossos cultivos estão em perigo devido à perda de polinizadores), atmosfera (a contaminação do ar mata aproximadamente 8 milhões de pessoas por ano; em 2050, teremos que chegar a emissões líquidas nulas para manter o aquecimento global a 1,5°C); oceano (a subsistência de 60 milhões de pescadores depende dos recursos oceânicos; 33,1% das populações de peixes se extraem em níveis insustentáveis; 50% de todos os recifes de coral já foram destruídos desde 1870), e da terra (33% de toda a terra se destina à agricultura; 20% da superfície terrestre com vegetação registrou uma diminuição de produtividade entre 1998 e 2013; apenas 30,7% da superfície terrestre está coberta por bosques ou florestas) (UN, 2019).

Além disso, tendo em vista os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, e a sua sinergia e interação (Figura 1), podemos destacar que o ODS 2, do Combate à Fome, é aquele que apresenta, entre todos os ODS, os maiores dilemas a serem geridos (em termos de influência total recebida; favor observar a porcentagem em laranja nos círculos à direita na Figura 1, com destaque para a segunda linha referente ao ODS2).

Figura 1. Interações entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, segundo UN Nutrition (2019).



Considerando que um quarto da população mundial se encontrará em situação de insegurança alimentar até 2030, e que mais de 3 bilhões de pessoas no mundo, não podem comprar alimentos para uma dieta saudável e nutritiva, o quadro acima ainda pode se agravar.

Em relação à população mundial jovem, os dados mais recentes apontam que mais de 20% das crianças menores de cinco anos têm problemas de desenvolvimento e 7% enfrentam desnutrição aguda, sendo que apenas 19% das crianças com idade entre 6 e 23 meses consomem uma dieta minimamente aceitável. Por outro lado, cerca de 6% dos menores de cinco anos e 39% dos adultos estão acima do peso, e dietas não saudáveis causam mais mortes de adultos e de pessoas do que o uso do tabaco.

Em 2019, 746 milhões de pessoas apresentavam insegurança alimentar severa, 1,2 bilhões, moderada, 3,4 bilhões apresentavam obesidade e má nutrição, somados à expectativa de mais de 132 milhões de pessoas com desnutrição crônica no quadro da pandemia por Covid-19. Por outro lado, entre 30 e 35% do pescado capturado, ou produzido, é perdido ou desperdiçado.

No Brasil, um estudo demonstrou que 19 milhões de brasileiros passaram fome durante 2020, e 52,2% dos domicílios no país enfrentou algum grau de insegurança alimentar (REDE PENSSAN, 2021). E 9% das residências vivenciou insegurança alimentar grave, isto é, passaram fome nos três meses anteriores ao período de coleta de dados da pesquisa (dezembro de 2020).

O quadro é grave, e destaca-se o fato de que índices de fome são maiores na área rural do que na urbana (12% contra 8,5%), sendo a vulnerabilidade maior para quem tem menor acesso à água potável (REDE PENSSAN, 2021). Por outro lado, outro estudo recente destaca que entre 66 e 78% dos municípios costeiros do Brasil (respectivamente, a depender do indicador utilizado), apresentam vulnerabilidade social alarmante (CURI E GASALLA, 2021).

POTENCIAL DO “ALIMENTO AZUL” NO COMBATE À FOME E DESNUTRIÇÃO

Dentro desse contexto, um crescente corpo de pesquisas destaca a importante contribuição dos alimentos aquáticos para a segurança alimentar e nutricional (SAN) e para a manutenção de dietas saudáveis (THILSTED *et al.*, 2016; TROELL *et al.*, 2019; TACON *et al.*, 2020; UN NUTRITION, 2021). Estes trabalhos contribuem de várias formas para os quatro pilares da segurança alimentar – disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade – nos quais a nutrição é integral (UN NUTRITION, 2021), e é necessário

apoio contínuo para garantir suas contribuições, a fim de cumprir uma série de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O alimento de origem aquática, tem sido denominado de “*blue foods*” (alimento azul) na literatura internacional, e é absolutamente central para diversas populações humanas, modos de vida, economia e cultura de comunidades costeiras e ribeirinhas.

Há uma ampla diversidade de espécies, sistemas de produção, culturas e dietas. A origem do alimento azul reside principalmente na pesca extrativa selvagem e na aquicultura (criação), sendo que o balanço global do consumo humano, indica a procedência de 50% na pesca, e 50% na aquicultura. Os alimentos aquáticos incluem espécies de algas, moluscos, peixes, crustáceos, plantas, equinodermos, e até cnidários.

Algumas pesquisas que examinam de onde vem o alimento humano, indicam que a carne animal comestível terrestre representa o quarto lugar em termos de produção anual, depois dos cereais, vegetais e frutas (TROELL *et al.*, 2014). De toda a produção animal em 2009, o pescado representou 27%, com 51,5 toneladas provenientes da pesca, e 36,3 da aquicultura, ao todo, superando a produção mundial de frango e bovina.

Em termos do suprimento proteico diário, de origem animal, o pescado marinho se encontra em segundo lugar, depois do leite, chegando a 5,61g *per capita* por dia, em média, no mundo.

A última revisão da FAO sobre pesca e aquicultura (FAO, 2020) mostra que o pescado é crucial para a dieta nutricional de muitas regiões ao redor do mundo. Os produtos pesqueiros são reconhecidos não somente como um dos mais saudáveis do planeta, mas também como os que causam menos impacto ao ambiente natural. Por essa razão, esses produtos são vitais para estratégias de segurança alimentar e nutricional globais, regionais e nacionais, e tem enorme papel potencial para transformar sistemas alimentares e eliminar a fome e a desnutrição. O pescado provê a 3,3 bilhões de pessoas, 20% de sua ingestão *per capita* de proteína animal, junto com uma série de micronutrientes essenciais. Em 2017, o pescado representava cerca de 17% da proteína animal total, e 7% de toda a proteína consumida globalmente (FAO, 2020).

Nota-se que aproximadamente 10-12% da população global depende do alimento azul para sobrevivência. E 91% de todos os pescadores e trabalhadores pes-

queiros estão empregados no setor de pequena escala (artesanal), sendo metade, mulheres.

Alguns estudos sobre percepção alimentar dos consumidores, como o de Frewer *et al.* (2001) na Europa, apontavam que o pescado representa o alimento mais saudável e seguro, dentre os de origem animal. Isto sem considerar algas e plantas aquáticas.

Sobre os nutrientes-chave encontrados no alimento aquático, duas importantes contribuições recentes merecem ser destacadas (TACON *et al.*, 2020; UN NUTRITION, 2021). Para este fim, a Tabela 1 apresenta uma compilação das funções relatadas nos estudos e os benefícios dos nutrientes essenciais comumente encontrados em produtos alimentícios aquáticos, podendo se destacar os vários tipos de vitaminas, minerais, lipídeos e proteínas.

Tabela 1. Função relatada e benefícios dos nutrientes essenciais comumente encontrados em produtos alimentícios aquáticos, segundo Tacon et (2020) e UN Nutrition (2021).

NUTRIENTES	FUNÇÕES RELATADAS E BENEFÍCIOS PARA A SAÚDE HUMANA
Vitaminas	
Vitamina A	<p>A vitamina A provém de fontes animais pré-formadas como retinol ou ésteres de retinol, ou de carotenoides pró-vitamina A em fontes vegetais. É uma vitamina solúvel em gordura com várias funções no corpo, incluindo visão, diferenciação celular, função imunológica, reprodução e formação e crescimento de órgãos e ossos. A deficiência de vitamina A tem sido associada ao aumento das taxas e gravidade de infecções e é a principal causa de cegueira evitável em crianças. A deficiência de vitamina A também é uma causa primária de morbidades e mortalidade infantil em países em desenvolvimento, particularmente na África e no Sudeste Asiático</p> <p>A vitamina A é crítica para a visão, como um componente essencial da rodopsina, e para a diferenciação e funcionamento das membranas conjuntivais e córnea (prevenindo a cegueira em crianças); mantém os tecidos e a pele saudáveis e desempenha um papel importante no crescimento ósseo e na função imunológica, visão, reprodução e comunicação celular; apoia o crescimento e a diferenciação celular, desempenhando um papel crítico na formação e manutenção do coração, pulmões e rins; podendo desempenhar um papel anticancerígeno e prevenindo degeneração macular.</p>

Vitamina D	A vitamina D é essencial para a saúde cardiovascular e óssea. Também auxilia na absorção do cálcio no intestino e mantém os níveis normais de cálcio e fósforo no sangue, a mineralização dos ossos (saúde óssea) e a formação dos dentes e ossos. Previne o raquitismo em crianças e a osteomalácia em adultos (junto com o cálcio, a vitamina D também ajuda a proteger os adultos mais velhos da osteoporose). Desempenha um papel na modulação do crescimento celular, função neuromuscular e imunológica e redução da inflamação.
Vitamina E	A vitamina E atua como antioxidante, protegendo as células e substâncias químicas suscetíveis (vitamina A) e lipídios (ricos em ácidos graxos insaturados) dos radicais livres e consequente o dano oxidativo; desempenha um papel nos processos anti-inflamatórios, na inibição da agregação plaquetária e na função imunológica; e, ao limitar a produção de radicais livres, pode ajudar a prevenir e/ou retardar as doenças crônicas associadas aos radicais livres, como doenças cardiovasculares, câncer, distúrbios oculares, declínio cognitivo e doença de Alzheimer.
Vitamina B12	As vitaminas B são essenciais para a produção de energia, função cerebral e função do sistema nervoso. A vitamina B12 só é encontrada em alimentos de origem animal. É necessária para a formação adequada de glóbulos vermelhos, função neurológica e síntese de DNA; auxilia na formação de novas células e na quebra de alguns ácidos graxos e aminoácidos; ajuda a reduzir os níveis de homocisteína e o possível risco de doenças cardíacas.
Colina	A colina é necessária para produzir acetilcolina, um neurotransmissor importante para a memória, o humor, o controle muscular e outras funções do cérebro e do sistema nervoso; desempenha um papel fundamental no metabolismo e transporte de gorduras; serve como fonte metabólica de grupos metil, incluindo a síntese dos fosfolipídios fosfatidilcolina e esfingomielina vitais para as membranas celulares; desempenha papéis importantes na modulação da expressão gênica, sinalização da membrana celular e desenvolvimento inicial do cérebro; e pode desempenhar um papel protetor na doença arterial cardiovascular e periférica, distúrbios neurológicos e doença hepática gordurosa não alcoólica.
Coenzima Q10	A coenzima Q10 funciona como um antioxidante endógeno e é usada pelas células no metabolismo aeróbio e para a produção de energia para o crescimento e manutenção celular; e também desempenha um papel como um intensificador do sistema imunológico das células (níveis baixos de coenzima Q10 no sangue foram detectados em pacientes com alguns tipos de câncer).

Ácido fólico	O ácido fólico é essencial para a criação de novas células, para prevenir defeitos cerebrais e da coluna quando tomado no início da gravidez e funciona como uma coenzima no metabolismo de aminoácidos e para a síntese de ácidos nucleicos (RNA, DNA; e pode desempenhar um papel protetor contra a redução do risco de doença cardiovascular e acidente vascular cerebral, câncer de cólon, transtorno do espectro do autismo, demência, função cognitiva, doença de Alzheimer, depressão, parto prematuro e congênito defeitos cardíacos.
Minerais	
Cálcio (Ca)	Importante para o crescimento ósseo e para manter as funções celulares. O cálcio é essencial para construir e proteger ossos e dentes, é necessário para a contração e relaxamento muscular, transmissão dos impulsos nervosos, coagulação sanguínea, secreção hormonal, ativação enzimática, manutenção da pressão arterial saudável; e pode ter um papel protetor sobre a saúde óssea e osteoporose, doenças cardiovasculares, hipertensão, câncer de cólon, reto e próstata, pedras nos rins e controle de peso.
Cromo (Cr)	O cromo trivalente é um componente essencial do hormônio insulina e está ativamente envolvido no metabolismo de carboidratos, gorduras e proteínas, ajuda a manter os níveis normais de glicose no sangue, é necessário para liberar energia da glicose; e pode ter efeitos protetores para a saúde no diabetes, níveis reduzidos de lipídios no sangue e perda de peso.
Cobre (Cu)	O cobre desempenha um papel importante como cofator no metabolismo do ferro e formação de glóbulos vermelhos, função imunológica, produção de energia, metabolismo do ferro, ativação de neuropeptídeos, síntese do tecido conjuntivo, síntese de neurotransmissores, regulação da expressão gênica, desenvolvimento cerebral, pigmentação e dano oxidativo; e pode desempenhar um papel protetor contra doenças cardiovasculares, doença de Alzheimer e demência.
Iodo (I)	A principal função do iodo é a síntese dos hormônios tireoidianos. Os hormônios da tireoide regulam muitas atividades metabólicas importantes, incluindo a síntese de proteínas, a regulação da temperatura corporal, função nervosa e muscular, reprodução e crescimento; e pode ter um efeito benéfico na displasia mamária e doença fibrocística da mama, desenvolvimento fetal e infantil, função cognitiva durante a infância, doença fibrocística da mama e câncer de tireoide induzido por radiação. O iodo também desempenha um papel importante no cérebro fetal e no desenvolvimento do sistema nervoso.

Ferro (Fe)	<p>Componente essencial da hemoglobina, mioglobina, enzimas e citocromos e necessário para o transporte do oxigênio e para a respiração celular. Também é fundamental para obter um crescimento ideal e manter a função cognitiva (Bailey, <i>et al.</i>, 2015). A deficiência de ferro é a mais comum no mundo, afetando mais de 30% da população mundial. Pode causar anemia, que é uma preocupação significativa para muitas mulheres em todo o mundo e pode levar à baixa função cognitiva e produtividade no trabalho. Crianças nascidas de mães com deficiência de ferro também são mais propensas a ter baixos estoques de ferro, desenvolvimento físico e cognitivo prejudicado e sistema imunológico abaixo do ideal.</p> <p>O ferro é um componente essencial da hemoglobina e da mioglobina e auxilia no transporte de oxigênio no corpo, apoiando o metabolismo muscular e o tecido conjuntivo saudável; necessário para a síntese de aminoácidos, colágeno, neurotransmissores e neuro-desenvolvimento, funcionamento celular, síntese hormonal e para a prevenção da anemia por deficiência de ferro em mulheres grávidas e crianças.</p>
Magnésio (Mg)	<p>O magnésio funciona como um cofator para vários sistemas enzimáticos e processos metabólicos, incluindo síntese de proteínas, controle de glicose no sangue, regulação da pressão arterial e produção de energia; contribui para o desenvolvimento estrutural do osso e é necessária para a síntese de DNA, RNA e o antioxidante glutatona; desempenha um papel no transporte ativo de íons de cálcio e potássio através das membranas celulares, condução do impulso nervoso, contração muscular e ritmo cardíaco normal; e pode ter um papel protetor contra hipertensão e doenças cardiovasculares, diabetes, osteoporose e enxaquecas.</p>
Selênio (Se)	<p>O selênio é parte integrante das selenoproteínas que desempenham papéis importantes na reprodução, no metabolismo do hormônio tireoidiano, na síntese de DNA e na proteção contra danos oxidativos e infecções; e pode desempenhar um papel protetor contra o câncer, doenças cardiovasculares, declínio cognitivo e doenças da tireoide.</p>
Zinco (Zn)	<p>Essencial para o metabolismo celular. O zinco desempenha um papel importante na função imunológica, síntese de proteínas, cicatrização de feridas, síntese de DNA e divisão celular; apoia o crescimento e o desenvolvimento normais durante a gravidez, infância e adolescência; necessário para o sentido adequado do paladar e do olfato, e função imunológica; e pode ter um papel protetor contra a degeneração macular relacionada à idade.</p>

Lipídios	
Ácidos graxos poli-insaturados ômega-3 de cadeia longa - EPA e DHA	Os ácidos graxos poli-insaturados ômega-3 de cadeia longa são parte integrante dos fosfolipídios e um componente essencial de todas as membranas celulares; servem como fonte de energia para o corpo, são usados para a síntese de eicosanoides que regulam a coagulação do sangue, contração e relaxamento das paredes das artérias e inflamação; e foi demonstrado que reduzem o risco de doenças cardiovasculares, câncer, doença de Alzheimer, demência, função cognitiva, degeneração macular relacionada à idade, doença do olho seco e artrite reumatoide. O ômega-3 é importante para o desenvolvimento cognitivo do feto, nos primeiros dois anos de vida e durante diferentes períodos ao longo da vida. Tem efeito comprovado na redução de várias doenças crônicas (como doenças cardiovasculares, hipertensão arterial, acidente vascular cerebral e doença de Alzheimer) e de doenças inflamatórias/metabólicas (como obesidade, diabetes e asma).
Proteínas	
Proteína	Fonte de aminoácidos, necessária para o crescimento e massa muscular. As proteínas são componentes essenciais de todas as células vivas, enzimas, hormônios, são necessárias para construir, manter e reparar músculos e são importantes para a função neural e digestiva e são compostas de aminoácidos essenciais e não essenciais.
Taurina	A taurina é um aminoácido envolvido na regulação do volume celular, servindo como um precursor dos sais biliares e é um dos aminoácidos mais abundantes no cérebro, retina, tecido muscular e órgãos do corpo; e deficiência de taurina associada a cardiomiopatia, disfunção renal, anormalidades de desenvolvimento e danos graves aos neurônios da retina.

Em 2017, a renda líquida de países em desenvolvimento derivada das exportações de alimento azul excedeu a renda de todas as demais commodities combinadas (FAO, 2020). Em cenários futuros até 2030, estima-se que a demanda pelo alimento aquático, em toneladas métricas, deverá aumentar consideravelmente, chegando a duplicar a demanda de 2020, tanto na parcela relacionada ao crescimento econômico como aquela derivada do próprio crescimento populacional (FFSDG, 2019). Portanto, essa projeção de aumento da demanda é esperada, sendo uma realidade, assim como o aumento do consumo per capita do pescado.

A Tabela 2 apresenta as perspectivas de produção e consumo aparente do alimento azul resultante de modelos de projeção sob 3 cenários distintos.

Tabela 2. Projeções para o alimento aquático em 3 cenários distintos para 2050, segundo UN Nutrition (2021) (Do original: *Business as usual, BAU, Low road, LR; High road, HR*)

	Negócios como de costume (BAU)	Caminho baixo (LR)	Caminho alto (HR)
Pesca marinha*	85,4	65,8	95,5
Pesca interior*	13,0	10,1	13,5
Captura total *	98,3	75,8	109,0
Aquicultura interior*	89,9	75,6	98,4
Aquicultura marinha*	50,1	43,3	62,0
Total cultivos *	140	120,8	160,3
Produção total*	238,3	196,7	269,3
Peixe para alimento direto*	217,4	180,5	248,2
Consumo per capita aparente (kg/ano)	22,3	18,5	25,5

Além disso, outra análise recente estima que se as capturas marinhas continuarem a diminuir, mais de 800 milhões de pessoas irão sofrer deficiências de nutrientes vitais (GOLDEN *et al.*, 2016).

CIÊNCIA PARA O MANEJO DA PESCA

Nesse contexto, é importante destacar que no caso da pesca extrativa, há diversas estratégias de manejo que podem ou devem ser rigorosamente aplicadas para garantir uma extração sustentável e que: não comprometam os estoques pesqueiros a longo prazo (pesca biologicamente sustentável), não comprometam os modos de vida (comunidades sustentáveis), sejam equitativas (socialmente justa), além de viáveis do ponto de vista econômico (economicamente sustentável). Para isso, há diversos procedimentos científicos que precisam ser adotados para se estimar e definir quantitativamente níveis sustentáveis e os denominados “pontos de referência” baseados na ciência (GASALLA, 2009). O manejo da pesca baseado na ciência, com limites de

captura e esforço pesqueiro para cada recurso que é explorado em escala industrial é a melhor solução já evidenciada mundial e cientificamente.

A Ciência Pesqueira é um campo de conhecimento científico, e também uma profissão que possibilita o uso do conhecimento para obter benefícios sociais. Ela visa organizar o uso ótimo dos recursos aquáticos vivos, e consiste em atividades de pesquisa básica e aplicada, e também do serviço a clientes, objetivando a definição de problemas, avaliação de alternativas, e implementação de soluções (ROYCE, 1984). Alguns fatos merecem ser destacados sobre a realidade brasileira. Apesar da biologia pesqueira ser uma matéria oferecida em escolas de nível superior, por exemplo, nos cursos de Engenharia de Pesca e Oceanografia no Brasil, infelizmente são poucos os biólogos pesqueiros no Brasil capacitados para estimar pontos de referências quantitativos para os estoques pesqueiros explorados comercialmente em escala industrial.

O mesmo ocorre no caso dos economistas pesqueiros, e suas capacidades atuais para estimar pontos de referência como o Rendimento Econômico Máximo. Uma das razões possíveis se refere à falta de uma base sólida governamental para sistematizar dados estatísticos sobre o setor da pesca e aquicultura e fazer bom uso dos mesmos para gerir a atividade objetivamente. No entanto, é fundamental que se criem mecanismos que permitam esse tipo de estimativas, assim como propiciar as bases para um sistema de monitoramento e dados estatístico-pesqueiros dos diversos setores, e principalmente, o seu uso efetivo para o manejo sistemático dos estoques pesqueiros baseado em ciência (definição de limites sustentáveis) a todas as populações biológicas extraídas em larga escala, além da criação de conselhos permanentes de gestão, com objetivos claros e bem definidos.

A adoção de pontos de referência estimados e negociados em caráter anual, as estimativas baseadas em modelos científicos quantitativos, a implementação de controles de entrada e de saída, medidas técnicas, instrumentos econômicos indiretos, e manejo de base ecossistêmica, são fundamentais para garantir a sustentabilidade da pesca (GASALLA, 2009; RODRIGUES *et al.*, 2018).

No contexto das mudanças climáticas, há vários desafios adicionais a serem implementados, além da avaliação de estoques tradicional, o que inclui planos de adaptação para o setor pesqueiro industrial e artesanal, assim como aquícola (GASALLA *et al.*, 2018; GASALLA, 2019; GASALLA e MARTINS, 2020). De fato, as mudanças

climáticas irão afetar mais as pescarias tropicais, que geralmente detêm níveis sociais inferiores (LAM *et al.*, 2020). Por essa razão, é sempre necessário planejar e implementar soluções que incluam os usuários e os diferentes graus de vulnerabilidade social (MARTINS e GASALLA, 2020; CURI e GASALLA, 2021).

Para promover a contribuição da pesca artesanal para um futuro sustentável, as Diretrizes Voluntárias da FAO para a pesca de pequena escala no contexto da segurança alimentar e erradicação da pobreza devem ser implementadas (FAO, 2016). Notem que seus 6 principais objetivos se relacionam a todos os 17 ODS da Agenda 2030, e que o setor de pequena escala está diretamente relacionado a modos de vida tradicionais, constituindo também um rico patrimônio cultural e relacional com a natureza.

POLÍTICAS PÚBLICAS NECESSÁRIAS

A Cúpula da ONU sobre Sistemas Alimentares prevê, entre seus 5 pilares (ou pistas de ação, PAs), modos de sobrevivência equitativos. Além das políticas públicas referentes ao manejo da pesca baseado em ciência para garantir uma produção sustentável do alimento azul e nas diretrizes da FAO supracitados, há uma necessidade de soluções específicas para os pequenos produtores da pesca extrativa e aquicultura, relacionadas às cadeias produtivas, escoamento e compra dos seus produtos, e à insegurança jurídica relacionada à atividade. Por outro lado, a inserção do alimento aquático na merenda de escolas públicas merece particular atenção no combate à fome e à desnutrição (BUNDY *et al.* 2018).

Cabe destacar que as pistas de ação da Cúpula visam que as nações promovam políticas específicas para garantir o acesso a alimentos seguros e nutritivos para todos (PA 1), mudar para padrões de consumo sustentáveis (PA 2), aumentar uma produção positiva para a natureza (PA 3), promover meios de subsistência equitativos (PA 4), e criar resiliência a vulnerabilidades, choques e estresse (PA 5). No âmbito internacional, seria interessante garantir que a Cúpula não invisibilize comunidades tradicionais, e aquelas que padecem de insegurança sanitária, para que essas minorias nos sistemas alimentares não sejam silenciadas no debate atual. Particularmente no Brasil, seria interessante garantir que o alimento azul fosse considerado no debate nacional interno

sobre a Cúpula, e que fosse promovido o diálogo com os setores ligados à produção de pequena escala (ou familiar), visando também que as populações tradicionais ligadas à produção e consumo de alimentos aquáticos pudessem se beneficiar com as transformações necessárias.

Nesse sentido, destaco a seguir algumas inovações recomendadas para promover essas ações:

1. Trazer o alimento aquático para o coração da tomada de decisões sobre sistemas alimentares;

- Promover a sua inclusão já que este tem sido normalmente ignorado do manejo de sistemas alimentares;
- Criar uma estrutura de governança que integre “verde e azul”;
- Incluir o alimento azul nas políticas alimentares.

2. Apoiar o papel dos pescadores e aquicultores de pequena escala;

- Incluir os atores no processo de decisão;
- Investir em proteção e restauração ambiental;
- Apoiar a diversificação sustentável.

3. Proteger e desenvolver o potencial do alimento aquático ajudar na fome e desnutrição;

- Reconhecer o direito à alimentação nas políticas públicas e mercado;
- Explorar a diversidade do alimento aquático;
- Deter a perda de nutrientes do alimento aquático;
- Melhorar a equidade distributiva (produção e consumo).

4. Integrar aos sistemas alimentares vigentes:

- Conectá-los às cadeias produtivas do pescado, especialmente da pesca artesanal;
- Reorganizar e criar melhor logística para pequenos produtores;
- Promover a resiliência para absorver choques; além da pandemia (mudanças climáticas e outros choques como desastres ambientais (RAMALHO et al., 2020);

- Considerar as desigualdades expostas, ou seja, a necessidade de apoio a grupos vulneráveis;
- Analisar a efetividade das políticas públicas e de suas respostas;
- Promover melhor coordenação inter-setorial;
- Aprimorar o conhecimento sobre a composição nutricional e contaminantodo pescado;
- Investigar o papel dos sistemas alimentares tradicionais para a nutrição;
- Desenvolver guias e diretrizes alimentares;
- Promover a educação do consumidor;
- Aprimorar a disponibilização e digitalização de dados eletrônicos.

5. Alinhar o alimento aquático nas políticas públicas federais, tais como:

- SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que assegura o direito humano à alimentação adequada, e visa garantir respeito à diversidade cultural, econômica, ambiental. Este sistema, previsto por lei, deveria ser fortalecido.
- ADA (Ação de Distribuição de Alimentos) – priorizar populações tradicionais, e incorporação do pescado no programa.
- PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) – discuti-lo melhor e definir grupos prioritários, além de inserir o pescado nas alternativas;
- PAA (Programa de Aquisição de Alimentos).

6. Muito além dos bancos de alimentos público e privados, algumas políticas públicas mereceriam direcionar ações para promover:

- O combate a perdas e desperdícios;
- As centrais da agricultura familiar/pesca artesanal;
- A distribuição de alimento aquático, capacitação em cozinhas comunitárias;
- A inserção do pescado em restaurantes populares;
- O fomento as atividades de famílias rurais, autoconsumo e diversificação alimentar das famílias beneficiadas;
- As políticas de proteção social;
- Políticas de assistência social baseada na segurança alimentar;
- O fortalecimento dos fora de economia solidaria.

Além disso, é necessário ampliar os contextos para as interseções entre as políticas de pesca e aquicultura e as de segurança alimentar, em vez do foco no incremento da produção ou do consumo sem consideração sobre abastecimento e acesso. Isto permitirá garantir a alocação equitativa e justa de recursos e a distribuição de benefícios, a partir de políticas setoriais e multissetoriais (por exemplo, integrando agricultura, pesca, meio ambiente, nutrição de saúde pública, e desenvolvimento econômico) (FARMERY *et al.*, 2021).

ALGUMAS SOLUÇÕES TÉCNICAS

Além das políticas públicas aqui propostas, a promoção de ciência, tecnologia e inovação para ações referentes ao alimento aquático para combate à fome incluem:

- Melhorar padrões para consumo humano;
- Aprimorar o processamento de farinha/pó de pescado seco (*fish powder*) nutritivo; além do mercado nutricional em geral, poderia ter distribuição a populações vulneráveis, distantes dos corpos aquáticos, centros urbanos, em regiões de seca, e como aproveitamento integral do pescado evitando perdas e desperdícios;
- Promover processos de fortificação do pescado;
- Fortalecer o apoio e a conscientização para abordagens sensíveis à nutrição para pesca e aquicultura, que considerem os determinantes básicos da nutrição.
- Melhorar técnicas para redução de sódio;
- Desenvolver ferramentas de rastreabilidade;
- Propiciar mecanismos de certificação (sustentabilidade);
- Promover inserção na merenda escolar para crianças;
- Fomentar a inclusão do pescado no alimento para gestantes e idosos;
- Fortalecer cadeias produtivas da economia solidaria.

VELHAS SOLUÇÕES

Dentre as soluções mais tradicionais adotadas internacionalmente, destacam-se:

- A implementação efetiva do código de conduta da pesca responsável e das diretrizes voluntárias para a pesca artesanal;

- Censo e estatística sistematizados;
- Manejo da pesca baseado em ciência (avaliação de estoques pesqueiros – modelos quantitativos);
- Investimentos em ciência pesqueira;
- Comitês científicos no ordenamento pesqueiro;
- Consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais;
- Fim ao racismo ambiental;
- O comprometimento com processos de autonomia e emancipação dos povos, que deve orientar políticas públicas que garantam o direito à alimentação e à soberania alimentar tais como aqueles previstos na Lei Marco da Mesoamérica sem Fome, deveria ter um desmembramento concreto nas políticas nacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os alimentos aquáticos desempenham um papel vital no fornecimento de dietas saudáveis e meios de subsistência a milhões de pessoas em todo o mundo. É necessário apoiar o papel dos alimentos aquáticos em políticas de combate à fome, segurança alimentar e nutricional.

Embora seja difícil definir as melhores práticas dos instrumentos de governança existentes e futuros, pois isso exigiria uma avaliação das evidências e o seu impacto no âmbito internacional, o que se encontra além do escopo desta contribuição, foi possível identificar as políticas que seriam bem enquadradas na questão, e que oferecem orientações úteis para integrar as preocupações com a fome e segurança alimentar e nutricional com a governança dos setores envolvidos no alimento azul.

Parafraseando Farmery *et al.* (2021), reformular as políticas para considerar a conexão entre alimentos aquáticos e resultados alimentares saudáveis, justos e sustentáveis, em combinação com maior apoio político, será um passo em direção ao desenvolvimento de políticas baseadas em sistemas alimentares mais coerentes e equitativos.

REFERÊNCIAS

BUNDY, Donald; de SILVA, Nilanthi; HORTON, Susan; JAMISON, Dean; PATTON, George (eds.). *Re-Imagining School Feeding: A High-Return Investment in Human Capital and Local Economies*. Washington, DC: World Bank, 2018.

CURI, Rodrigo; GASALLA, Maria, A. *Social Vulnerability and Human Development of Brazilian Coastal Populations*. *Front. Ecol. Evol.* v. 9, n. 664272, 2021. doi: 10.3389/fevo.2021.664272

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming food systems for affordable healthy diets*. Rome, Italia: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2020.

FAO. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020: Sustainability in action*. Rome, Italia: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2020.

FARMERY, Anna; WHITE, Amy; ALLISON, Edward. *Identifying Policy Best-Practices to Support the Contribution of Aquatic Foods to Food and Nutrition Security*. *Foods*, v. 10, n. 7, p.1589. 2021.

FFSDHG. *Food Fish Supply and Demand Gaps*. 2019.

FREWER, Lynn; RISVIK, Einar; SCHIFFERSTEIN, Hendrik (Eds.). *Food, People and Society. A European Perspective of Consumers' Food Choices*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2001.

GASALLA, Maria A. Mares de alimento: desafios globais do manejo da pesca. *Scientific American Brasil (Edição Especial)*, v. 02, p. 28-35, 2009.

GASALLA, Maria A. *Effects of climate change on the world's oceans: footprints to adaptation in fisheries food production and security*. *FAO Fisheries and Aquaculture Proceedings*, v. 61, p. 17-20, 2019.

GASALLA, Maria A.; ABDALLAH, Patrizia. R.; LEMOS, Daniel. *Potential impacts of Climate Change in Brazilian Marine Fisheries and Aquaculture*. In: Phillips, B. and Pérez-Ramirez, M. (Eds.). *Climate Change Impacts on Fisheries and Aquaculture: a Global Analysis*. Wiley-Blackwell, 2018.

GASALLA, Maria A.; MARTINS, Ivan. 2019. *Empowering climate change adaptation-driven innovation in Brazilian fishing communities through science-based support*. *FAO Fisheries and Aquaculture Proceedings*, v. 61, p. 117-122, 2019.

GOLDEN, Christopher; ALLISON, Edward; CHEUNG, William. et al. *Nutrition: Fall in fish catch threatens human health*. *Nature*, v. 534, p. 317–320, 2016.

HILBORN, Ray; BANOBI, Jeannette; HALL, Stephen; PUCYLOWSKI, Teresa; WALSWORTH, Timothy. *The environmental cost of animal source foods*. *Frontiers in Ecology and the Environment*, v. 16, n. 6, p. 329–335, 2018.

LAM, Vicky; ALLISON, Edward; BELL, Johann; BLYTHE, Jessica; CHEUNG, William; FRÖLICHER, Thomas; GASALLA, Maria; SUMAILA, Rashid. *Climate change, tropical fisheries and the prospect for sustainable development*. *Nature Reviews Earth and Environment*, v. 1, p. 440-454, 2020.

MARTINS, Ivan; GASALLA, Maria A. *Adaptive capacity level shapes social vulnerability to climate change of fishing communities in the South Brazil Bight*. *Frontiers in Marine Science*, v. 7, n. 481, 2020

RAMALHO, Cristiano; BARBOSA, Ormezita; APEL, Marcelo; GASALLA, Maria. *Oil and uncertainty: The latest Atlantic tragedy reaches thousands in Brazil and remains unsolved*. *SAMUDRA Report*, v. 82, p. 14-15, 2020

Rede PENSSAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. *Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil*. Belo Horizonte, MG: Instituto Vox Populi, 2021.

RODRIGUES, Amanda; ABDALLAH, Patrizia; GASALLA, Maria A. *Harvesting costs and revenues: Implication of the performance of open-access industrial fishing fleets off Rio Grande, Brazil*. *Marine Policy*, v. 93, p. 104-112, 2018.

ROYCE, William. *Introduction to the practice of Fishery Science*. New York, NY: Ac. Press, 1984.

TACON, Albert; LEMOS, Daniel; METIAN, Marc. *Fish for Health: Improved Nutritional Quality of Cultured Fish for Human Consumption*. *Reviews in Fisheries Science & Aquaculture*, v. 28, n.4, p. 449-458, 2020

THILSTED, Shakuntala; THORNE-LYMAN, Andrew; WEBB, Patrick; BOGARD, Jessica; SUBASINGHE, Rohana; PHILLIPS, Michael; ALLISON, Edward. *Sustaining healthy diets: the role of capture fisheries and aquaculture for improving nutrition in the post-2015 era*. *Food Policy*, v. 61, p. 126–131, 2016.

TROELL, Max; JONELL, Malin; CRONA, Beatrice. *Scoping report: The role of seafood in sustainable and healthy diets: The EAT-Lancet Commission report through a blue lens*. Stockholm: Stockholm Resilience Centre, 2019.

TROELL, Max; NAYLOR, Rosamond; METIAN, Marc; BEVERIDGE, Malcolm; TYEDMERS, Peter; FOLKE, Carl et al. *Does aquaculture add resilience to the global food system? Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 111, n. 37, p. 13257–13263, 2014.

UN Nutrition. *The role of aquatic foods in sustainable healthy diets*. Roma: UN Nutrition Secretariat, 2021.

UN. *Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General. Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*. New York, NY: United Nations, 2019.

A INCUBADORA TECNOLÓGICA DE COOPERATIVAS POPULARES (ITCP-USP), AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O COMBATE À FOME NO BRASIL

Reinaldo Pacheco da Costa¹

RESUMO

O texto aqui apresentado é fruto do Simpósio “Políticas Públicas para o Combate à Fome”, realizado em 12/05/2021 e organizado pela Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária (PRCEU) da Universidade de São Paulo, do qual participei como palestrante na condição Coordenador Acadêmico da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP-USP), programa de extensão institucional da USP inicializado em 1998, a partir de grupo de estudos fundado pelo saudoso Prof. Paul Israel Singer. Agradeço a oportunidade de registrar, também aqui, neste documento – além da palestra virtual –, a minha visão do tema, que intitulei: “A Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP-USP), as Políticas Públicas e o Combate à Fome no Brasil”.

Palavras-chave: Extensão Universitária, Incubadoras de Cooperativas Populares, Economia Solidária, Políticas Públicas, Combate à Fome.

¹ Engenheiro Mecânico – PUCRGS (1975), MSc. em Engenharia de Transportes pela COPPE/UFRJ (1983) e Dr.Sc. em Engenharia (Engenharia de Produção) pela USP (1998). Atualmente é professor assistente doutor da Universidade de São Paulo, Coordenador da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da USP (ITCP-USP; 2010/atual) e professor da Fundação Carlos Alberto Vanzolini. Experiência profissional: AÇOS FINOS PIRATINI (1973), TEXACO (1975), Minerações Brasileiras Reunidas–MBR (1977/78), MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (1979), ULTRAGÁZ (1981/83), COPERSUCAR (1983/1990). Consultor na área de Engenharia de Produção, com ênfase em Economia da Produção e Economia Solidária. atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento da produção, estratégia de empresas, sistemas de custos, análise de investimentos, formação de preços industriais e sistemas de apoio à decisão.

INTRODUÇÃO

Início homenageando o Prof. Singer, a Profa. Sylvia Leser, e a todos os participantes da Economia Solidária. O Prof. Singer não criou a economia solidária, fenômeno que percorre a história da humanidade. Ele a transformou e encantou muitos, tanto aqui do Brasil quanto de lá fora, pois até para o Butão foi convidado! Em relação à nossa Professora Sylvia Leser de Mello, Educadora, Filósofa, Psicóloga Social, que também participou da base do que hoje denominamos Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares. Essas duas pessoas agora estão nos olhando de longe, mas ainda estão aqui, junto a nós, nos sentimentos e conhecimentos que todos herdamos!

Mas, a economia solidária é um movimento social, é um modo de produção, é um modelo de desenvolvimento, é um sistema econômico? A economia solidária é, sem dúvida, uma combinação de todas essas definições, fomentando ações de geração de renda a partir da formação de organizações autogestionárias.

O texto que segue é dividido em cinco partes, a saber: 1) As Incubadoras ITCPs; 2) A Economia Solidária; 3) O Movimento Social da Economia Solidária no Brasil; 4) Os Legados das Políticas Públicas de Economia Solidária; e, 5) Considerações Finais - a ITCP-USP, as políticas públicas e o combate à fome, que contemplam, respectivamente:

1) O papel das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), em especial a ITCP-USP nestes 20 anos de existência: formação acadêmica e extensão universitária.

2) Economia Solidária como temática do trabalho cooperativo, autogestionário e de atividade geradora de renda.

3) O Movimento Social da Economia Solidária no Brasil, sua configuração antes e depois do atual governo, que aniquilou um de seus mais importantes alicerces, justamente as Políticas Públicas de Economia Solidária, estruturadas nos governos anteriores. Também são apresentadas outras partes orgânicas do movimento social da Economia Solidária no Brasil, que conta com entidades ainda bastante ativas.

4) Destacam-se os legados das políticas públicas consubstanciados em mais de 13 anos de apoio governamental, e com a produção de mais de 30 legislações federais, estaduais e municipais.

5) E, por último, em Considerações Finais – em nome da ITCP-USP –, são propostas sete ações para “fora” e para “dentro” dos *campi* da USP, pois, como se viu aqui mesmo, durante o simpósio online, o tema é totalmente pertinente: nas comunicações que postaram no CHAT, nossos alunos mostraram que a fome está também dentro dos nossos portões (USP, 2021).

1. INCUBADORAS DE COOPERATIVAS POPULARES E A ECONOMIA SOLIDÁRIA (ITCP-USP)

A ITCP-USP foi a quarta incubadora a ser instituída no Brasil (1998) – pasmem! –, também na esteira de um movimento de combate à fome. Vale lembrar que Herbert José de Sousa, o Betinho – irmão do Henfil –, foi fundador da Ação Popular, exilado político, criador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), coordenador da Campanha contra a Fome, ativista da Aids, e também inspirou a criação da primeira incubadora universitária no Brasil: a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP-UFRJ), em 1995.

Em inspirada conferência proferida na Universidade de Cornell (USA) no ano de 1983, com o título “*The Principle of Reason: The University in the Eyes of its Pupils*”,² o Filósofo Jacques Derrida, citando Aristóteles, lembra dos “animais de olhos duros e secos”, aqueles que não possuem pálpebra, a membrana que protege o olho e permite o fechar dos olhos, portanto, a capacidade de aprender melhor e de sonhar. Derrida afirma que o essencial da responsabilidade acadêmica não deve ser a formação profissional. É preciso uma reflexão e ver para além da paisagem. Fechar os olhos para ver em seu sentido essencial e ouvir o inaudível. Ver não é o bastante, é preciso saber ouvir, escutar aquilo que ressoa: “(...) Brincando um pouco, eu diria que se deve saber fechar os olhos para escutar melhor” (DERRIDA, J.; 1999, p. 125).

2 O princípio de razão e a ideia da Universidade constitui a aula inaugural para a cadeira “*Andrew D. White Professor-at-large*”, proferida em inglês na Universidade de Cornell (Ithaca, Nova Iorque), em abril de 1983. Esse texto foi num primeiro momento publicado em inglês, sob o título “*The Principle of Reason: The University in the Eyes of its Pupils*”, na revista *Diacritics*, Johns Hopkins, outono de 1983. A seguir, foi publicado em espanhol, com tradução de B. Mazzoldi e R. P. Das, sob o título “*El principio de Razón: la Universidad en los ojos de sus pupilo(a)s*”, na revista *Nomade*, Pasto, Narifio (Colombia)1 n. 3, junho de 1984. Antes de ser incluído em *Du Droit a la Philosophie*, o original em francês havia sido publicado em *Le Cahier du College International de Philosophie*, n. 2, Osiris, 1986.

Nesse contexto, cabe perguntar: a Universidade tem se guiado pelo olhar, buscando o alcance daquilo que se faz necessário para ensinar? É chegado o tempo em que de novo devemos encerrar a vista para escutar e aprender melhor?

Pela sua *filosofia política, econômica e social*, a *Economia Solidária* pode ser considerada como um “olho” crítico da Universidade. Em um “elogio da filosofia”, um dos “formadores” da ITCP-USP, estudante da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, em texto inédito, precioso, e aqui recortado, fala-nos do “olhar da Economia Solidária” na formação dos estudantes e na extensão universitária da USP:

- Nas aulas de filosofia alguns alunos começam de fato a desenvolver algum tipo de pensamento reflexivo à medida que conseguem se enxergar como parte integrante de um problema social - quando percebem que a sua forma de vida reproduz opressões das quais, até então não eram conscientes. E que mesmo sendo teoricamente contrários a essas opressões, eles estão, em sua vida prática e cotidiana, servindo de correia de transmissão para a diminuição daqueles que são continuamente subjugados.

- Esse movimento de olhar para dentro de si e descobrir as estruturas sociais repressivas inseridas na própria subjetividade é o caminho para que o conhecimento adquirido não se torne apenas mais uma forma sofisticada de humilhar o outro. Trazer à consciência a autopercepção de comportamentos indignos é uma das tarefas da filosofia para instaurar um mundo eticamente menos miserável.

- E, no mesmo movimento, olhar para si e descobrir as inúmeras possibilidades de libertação. É quando o conhecimento permite ao socialmente desmerecido perceber o seu valor, se afirmar como sujeito e se emancipar diante da ignorância e dos preconceitos das elites. (Arthur Hussne, 2020; com autorização).

Veem-se aí os “olhos”, e os “ouvidos”, direcionados aos problemas da sociedade brasileira. Tais “olhares” e tais “escutas” estão representados no site da ITCP-USP da PRCEU (<https://prceu.usp.br/noticia/itcp-usp-20-anos/>). Nesse endereço, é possível encontrar o resultado de um trabalho que sistematiza os 20 anos da ITCP-USP, com um acervo de 48 artigos acadêmicos e relatórios de pesquisa, organizados em três partes

vertentes: DIRETRIZES METODOLÓGICAS ITCP-USP; METODOLOGIA DE INCUBAÇÃO; DEPOIMENTOS.³

2. ECONOMIA SOLIDÁRIA?

“Economia Solidária não existe; toda economia é competitiva”, assim nos falou um ex-Reitor de Universidade Pública brasileira ao saber que representávamos uma incubadora de economia solidária; uma das centenas existentes hoje no Brasil não só em universidades, mas também em prefeituras e organizações da sociedade civil como associações e outras entidades do terceiro setor.

Confundindo-se, muitas vezes, com outras iniciativas que fomentam ações econômicas visando a produção e a distribuição de bens e serviços de uma maneira que inclua a pessoa como centro da organização produtiva – como são os casos da economia social, da economia popular, da economia da solidariedade, entre outras “economias” –, a Economia Solidária se tornou hoje, além de um modo de produção democrático, autogestionário e organizado nacional e internacionalmente, também um movimento social.

No Brasil, a economia solidária tomou forma na década de 1960, quando foram fundadas instituições voltadas à produção e à comercialização de bens e serviços com grupos coletivos se organizando e implantando cooperativas/associações de produção, principalmente no campo e nas periferias das cidades. A Cáritas Brasil é exemplo desse movimento social trazido pela igreja católica, e que envolvia a organização pela base dos trabalhadores – os Projetos Alternativos Comunitários (PACs - 1960/70) –, verdadeiros laboratórios de experimentação da economia solidária.

Importante também foi, nos anos 90 do século XX, o estabelecimento de um *NOME*, uma *IDENTIDADE*, uma filosofia de duas palavras, que foi de responsabilidade de alguns intelectuais, principalmente Luis Razeto, criador do termo Economia Solidária, no Chile, e Paul Singer e muitos outros no Brasil. Vale citar também, pela relevância, o Sr. Ademar Bertucci, da *CÁRITAS BRASIL*, falecido em 2018. Esses ho-

3 Projeto realizado a partir de Política Pública – no caso, o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC) – CNPQ (2017). Edital/Chamada, linha A: Apoio ao fortalecimento de incubadoras tecnológicas de economia solidária. Número do processo: 441980/2017-1.

mens disseminaram no Brasil a denominação, muito discutida desde sempre. O Fórum Mundial Social de 2001, realizado em Porto Alegre, corroborou e internacionalizou a denominação, com o lema: “*uma outra economia é possível*”.

Assim é que, por meio de congressos, encontros e trocas de informações, bem como de redes e associações de pesquisadores, a Economia Solidária tem repercutido com grande intensidade. Para se ter uma breve ideia, os assuntos envolvidos no debate, na implementação e na classificação acadêmica da Economia Solidária no XIII Seminário Internacional de Processos Cooperativos e Associativos da Associação de Universidades Grupo Montevideo (AUGM)⁴, contemplavam:

1. Educação Popular e Extensão Universitária
2. Consumo Responsável e Comércio Justo
3. Soberania Alimentar, Agricultura Familiar e Camponesa e Agroecologia
4. Gênero
5. Raça
6. Tecnologia Social
7. Resíduos Sólidos: Coleta e processamento de materiais reaproveitáveis
8. Finanças Solidárias
9. Saúde Mental
10. Políticas Públicas
11. Comunidades Tradicionais
12. LGBTQIA+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Travestis e Transexuais, Queers, Intersexo e Assexuais...)

3. O MOVIMENTO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

A Economia Solidária no Brasil floresceu a partir da fundação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), em 2003, alocada no Ministério do Trabalho e Emprego, que teve como Secretário o Professor Paul Singer até 31 de agosto de 2016, quando a Presidenta Dilma Rousseff sofreu o *impedimento* (legislativo) de seu

4 Realizado em 2017, no Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

mandato. A esse acontecimento dramático, soma-se outro evento irreparável: a morte do Prof. Paul Singer, em 2018. Paul Singer divulgou – e tornou reconhecida internacionalmente – a Economia Solidária que se fazia no Brasil.

Essas duas circunstâncias marcam uma mudança radical, e ainda imponderável, no movimento da Economia Solidária no país. Primeiramente, porque o sistema montado durante mais de uma década, que envolveu construção institucional configurada em políticas públicas, está sendo desativado pelo atual governo: o Ministério do Trabalho e Emprego foi extinto, e a SENAES foi rebaixada e transferida, reduzida a departamento do recém-criado Ministério da Cidadania.

A Figura 1 mostra a multiplicidade de instâncias, órgãos e entidades que articulavam o Movimento de Economia Solidária no Brasil.

MOVIMENTO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL (2003-2016)

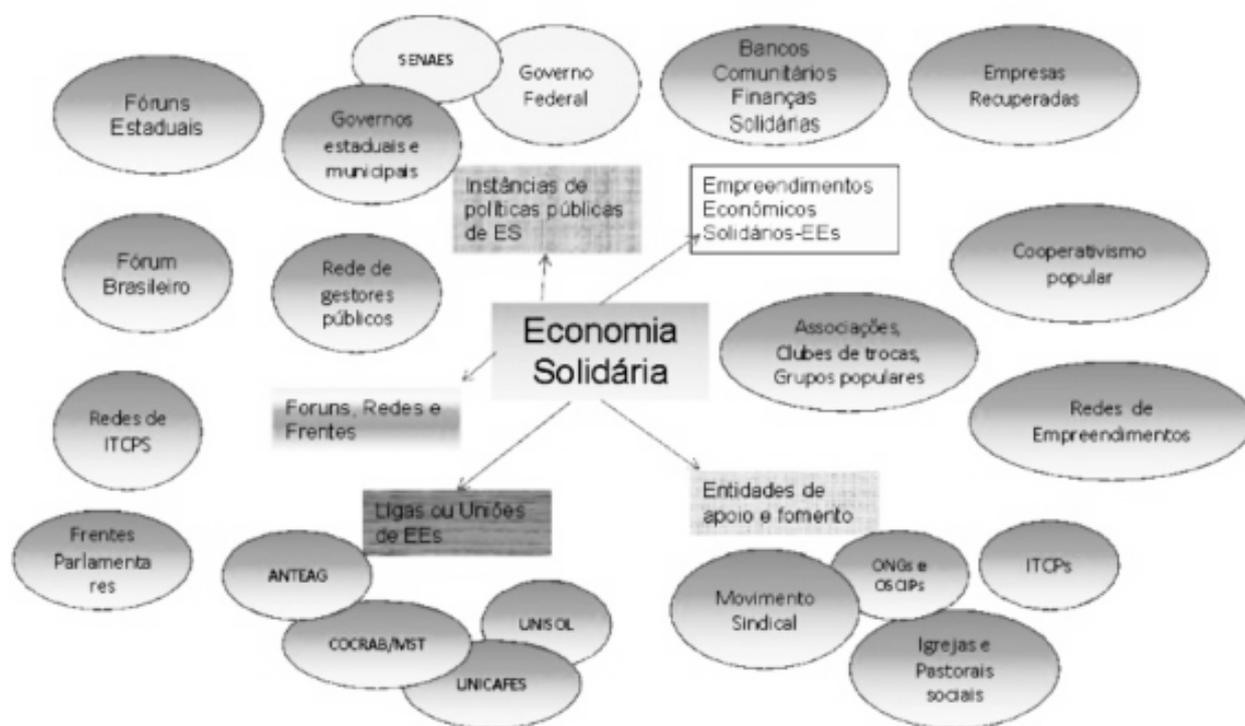


Figura 1 - Movimento da Economia Solidária no Brasil (MTE; 2006) (modificado pelo autor)

Características e participantes da Economia Solidária

Empreendimentos Econômicos Solidários (EES);

Empresas Recuperadas;

Cooperativas, associações, clubes de trocas, finanças solidárias, redes de empreendimentos.

Instâncias de políticas públicas de Economia Solidária

Governos Federal, Estaduais e Municipais;
Ministério do Trabalho e Emprego (extinto);
Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES (extinta);
Conselhos de Economia Solidária nacional (extinto), estaduais, regionais e municipais.

Fóruns, Redes e Frentes da Economia Solidária

Fórum Brasileiro;
Fóruns Estaduais;
Rede de gestores públicos;
Frentes Parlamentares;
Fóruns setoriais.

Ligas ou Uniões de Empreendimentos de Economia Solidária

UNISOL – União das cooperativas de economia solidária;
ANTEAG – Associação nacional dos trabalhadores em autogestão;
MST – Movimento dos Sem Terra;
UNICAFES – União de cooperativas agrofamiliares da economia solidária;
COCRAB-MST – Confederação de cooperativas da reforma agrária.

Entidades de apoio e fomento

Movimento Sindical;
Igrejas e Pastorais Sociais;
ONGs & OSCIPs;
REDEs de ITCPs.

4. O LEGADO DA SENAES E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Além da atuação própria com a SENAES, os legados envolveram vários planos de trabalho transversais com o da Economia Solidária, como aqueles da cultura, da saúde, da pesca, dos programas e profícuos projetos dos últimos 15 anos, como o “Mulheres Mil”, “Erradicação da Miséria”, os movimentos das mulheres e dos trabalhadores sem terra e sem habitação. O legado inclui também uma série de legislações já delineadas pelo Brasil afora. São mais de trinta Decretos Estaduais e Leis Municipais, e o Projeto de Lei (PL 6606/2019), que tramita há nove anos pelo Congresso Nacional. Mas, a despeito do interesse e da dedicação de alguns parlamentares, a aprovação dessa lei – que abriria possibilidades de participação relevante, destacada e operacional às cooperativas autogestionárias no sistema econômico brasileiro – não se concretizou. Tais legislações contemplam:

I – LEGISLAÇÕES FEDERAIS

LEI FEDERAL No 9.867, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1999 (BRASIL)

Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando a integração social dos cidadãos.

LEI FEDERAL 12.690/2012 (BRASIL)

Tem o objetivo de disciplinar a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho.

PL 6606/2019 (Nº Anterior: PL 4685/2012). O PL “*dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária*”.

II - LEGISLAÇÕES ESTADUAIS

LEI Nº 17.702, DE 22 DE JANEIRO DE 2019 (SANTA CATARINA)

LEI Nº 14.651, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2011 (SÃO PAULO)

PROJETO DE LEI N 2210-A/2016 (RIO DE JANEIRO)

LEI 12368/11 | Lei nº 12.368 de 13 de dezembro de 2011 (BAHIA)

LEI nº 8.524, de 30 de novembro de 2006 (MATO GROSSO)

LEI Nº 8.256 (ESPÍRITO SANTO)

PROJETO DE LEI 630/2017 (PARANÁ)

LEI N.º 13.839 DE 5 DE DEZEMBRO DE 2011 (atualizada pela Lei n.º 14.981, 2017) (RS)

LEI N.º 8.798 DE 2006 (RIO GRANDE DO NORTE)

LEI 15028, DE 19/01/2004 (MINAS GERAIS)

LEI N.º 2.493, DE 25 DE AGOSTO DE 2011 (TOCANTINS)

III – LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS

Lei 197/2018, (SÃO PAULO); Lei Paul Singer; promulgada em 17/06/2021.

LEI N.º 7305, DE 24 DE OUTUBRO DE 2012 (Santa Catarina Joinville)

LEI N.º 15.853 DE 11 DE OUTUBRO DE 2011 (São Carlos-SP)

LEI n.º 4.025, de 18 de julho de 2006 (Contagem-MG)

IV - POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDAMENTAIS

Compras públicas de alimentos provindos da agricultura familiar; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Universidade de São Paulo conta com muitos programas de extensão além daqueles institucionais, como os encontros denominados “Diálogos da Extensão Popular”, ciclo de formação online organizado por coletivos de extensão popular da USP – de 10.09 a 03.12.2020 – e exemplo de maturidade desses grupos.⁵

A observação é pertinente, porque as possibilidades da USP propor diretrizes para Políticas Públicas de Combate à Fome são diretamente proporcionais à capacidade dessa miríade de iniciativas de extensão, que pode ser interligada rapidamente de forma a expressar demandas e expectativas. Esta é a primeira ponderação relativa a possibilidades de ação: *reunir os programas de extensão* e conhecer suas peculiaridades e perspectivas.

Em segundo lugar, tem-se que os Programas de Extensão podem ser direcionados tanto para “dentro da USP” quanto para “fora da USP”:

5 Diálogos da Extensão Popular. Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UCS5eRx-Qx1Z92UfMiMyeQOwA>>. Acessado em 28/06/2021.

FORA DOS CAMPI

A pergunta é: Como ampliar os Programas de Extensão para fora da USP?

Os programas institucionais de extensão, agrupados no USP Comunidades, têm ainda uma pequena possibilidade de atuação frente aos problemas – de curto, médio e longo prazos – nas comunidades circunvizinhas. A fome tem sido um fenômeno não só de curto prazo, mas também permanente. Basta citar que, na região que circunda o campus Butantã, há mais de noventa favelas, nos bairros Butantã, Rio Pequeno, Vila Sônia e da região da Rodovia Raposo Tavares.⁶

Os programas de extensão desenvolvidos na Universidade de São Paulo tratam de praticamente toda a problemática que nos cerca, como: saúde, educação, mobilidade, segurança alimentar, raça, gênero, renda etc. Uma possibilidade aqui é a de estender os programas do USP COMUNIDADE – USP Legal, Terceira idade, Primeira idade, Aproxima ação, Diversidade, ITCP-USP – para além dos limites atuais. Por exemplo, o Programa de Extensão “Aproxima Ação” pode se estender para além da Comunidade São Remo.

Reunindo os programas de extensão interessados, será possível intervir rapidamente no curto prazo, organizando doações emergenciais, articulando com movimentos e organizações que se espalham pelo território, como é o caso da citada Rede Butantã de Entidades e Forças Sociais.

As professoras que me antecederam na palestra virtual propuseram, muito acertadamente, a expansão das Hortas Comunitárias, inclusive para dentro dos campi da USP. Esse é um projeto que sensibiliza muitas instituições de dentro e fora da USP. Por dentro da USP, vale lembrar de projetos da Faculdade de Educação e da Escola de Aplicação, do Instituto de Biociências e da própria ITCP-USP, que tem trabalhado com muitos projetos agroecológicos, e tem conhecimento acumulado do assunto. “Para fora da USP” temos a Prefeitura Municipal de São Paulo e respectivas Secretarias do Verde e do Meio Ambiente, de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, além das subprefeituras e de organizações sociais e populares.

6 Rede Butantã de Entidades e Forças Sociais - <https://www.redebutanta.com.br/>

DENTRO DOS CAMPI

Não se deve esquecer que os Programas de Extensão formais do USP COMUNIDADE são, antes de tudo, atividades-fim da Universidade, assim como a Pesquisa e o Ensino, e, portanto, campo de regulação da Universidade.

Muitas ações já estão sendo feitas no curto prazo, dentro da USP, apoiando alunos, funcionários e pessoas da comunidade. Pela sensação proporcionada pela manifestação dos (as) alunos(as) durante o simpósio, constata-se que muito precisa ser melhorado. Uma integração de ações de curto prazo feitas por instituições internas pode ser convocada: Assistência Social, Adusp, Sintusp, HU, USP Comunidade, e outros que possam se juntar.

No que concerne aos médio e longo prazos, pode-se criar, interdisciplinarmente, um grupo que formule diretrizes para desenvolvimento de Hortas Comunitárias nos *campi* a partir de metodologias da educação popular e dos princípios da economia solidária. Tal projeto poderia sensibilizar também as comunidades nos entornos dos *campi* para a criação de hortas comunitárias nos territórios, de forma a serem estendidas formações e integração com grupos externos.

Outro ponto de grande relevância e que envolve os mais de mil funcionários terceirizados que atuam na área operacional na USP – limpeza, segurança etc. –, é: como apoiar o “povo de fora” que trabalha aqui “dentro”? A ITCP-USP participou de várias iniciativas de formação de cooperativas populares dentro da USP (Cooperbrilha, Monte Sinai, Comerativamente), sempre com dificuldade extrema, decorrente da legislação impeditiva, que funciona como barreira de entrada para a participação de cooperativas populares em editais de contratação de terceiros. Cabe lembrar o PL 6606/2019, que prevê a regulação para que cooperativas populares participem de licitações públicas. Aqui, apesar de mais longo prazo, sugere-se buscar jurisdição para a USP contratar formalmente Cooperativas Populares para a prestação de serviços gerais.

Podemos sintetizar para a USP – conforme tabela a seguir – sete sugestões a partir de ações de Programas de Extensão que incluam a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares ITCP-USP:

SETE (7) DIRETRIZES PARA O COMBATE À FOME NA USP E SEUS CAMPI.

	PRAZO			comum
	curto	médio	longo	
Para Dentro da USP	1-Integração de ações de curto prazo a serem feitas por instituições internas pode ser convocada: Adusp, Sintusp, HU, USP Comunidades, e outros que possam se juntar.	4-Criar, interdisciplinarmente, grupo que inclua programas de extensão, e que formule diretrizes para o desenvolvimento de Hortas Comunitárias nos campi. (Objetivos, público-alvo interno e externo; recursos, integração com grupos externos).		7-REUNIR OS PROGRAMAS DE EXTENSÃO e conhecer suas peculiaridades e possibilidades. CRIAR (UMA REDE FORMALIZADA? UM FÓRUM?)
		5-Buscar jurisdição para a USP contratar formalmente Cooperativas Populares para serviços gerais internos.		
Para Fora da USP	2-REUNIR os programas de extensão interessados para intervir no curto prazo, organizando doações emergenciais e se articulando com movimentos e organizações dos territórios, como é o caso da REDE BUTANTÃ e o campus da USP.	6-Estender os programas do USP COMUNIDADES (USP Legal, Terceira Idade, Primeira idade, Aproximação; Diversidade, ITCP-USP) para além dos limites atuais.		
	3-Hortas comunitárias – articular USP com comunidades e organizações externas (como a REDE BUTANTÃ)			

Gostaria de finalizar lembrando uma passagem da querida Profa. Sylvia Leser de Mello:

“Sem associar transformações econômicas e sociais a uma profunda mudança de mentalidade, a Economia Solidária nunca passará de um fenômeno muito restrito e transitório. O que estou chamando de mudança de mentalidade, por sua vez, não é o acesso a slogans revolucionários. A mentalidade é o substrato do que somos - construído lentamente através das experiências de gerações. Nosso modo de sentir e pensar, a maneira como estabelecemos relações sociais e com a natureza, o acervo de valores que herdamos e que transformamos, formam um solo inconsciente/consciente para as práticas sociais. Tudo, enfim, que vem

do chão através de nossas raízes, e o que conseguimos apanhar no ar, com a nossa inteligência. Aí se podem provocar transformações duradouras, sedimentar novas práticas, novas formas de viver. Pode-se dizer que essas transformações têm origem política em seu sentido mais profundo, pois nascem da experiência humana de um mundo comum” (MELLO; 2006; p. 12).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DERRIDA, Jacques. O Olho da Universidade. Editora: Estação Liberdade. 1ª edição São Paulo. 1999.

MELLO, Sylvia Leser de. Revisão Histórica e Teórica das Raízes da Economia Solidária no Brasil. Texto para Debate, ITCP-USP, 2006.

MTE. Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005. Brasília: MTE, SENAES, 2006. 60 p.

SIMPÓSIO USP; disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=0I0F2XInxJE&t=14683s>>. Acesso em 05/07/2021.

PARTE III

**PESQUISAS NO INSTITUTO DE
ESTUDOS AVANÇADOS DA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DO
COMBATE À FOME**

PARTE III / CAPÍTULO 1

Guilherme Ary Plonski

*“Acabar com a fome,
alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição
e promover a agricultura sustentável”*

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável #2

In memoriam

Anna Peliano (1948-2021)

1. A HORA É AGORA

Cumprimento a Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária pela realização deste evento relevante, oportuno e urgente. O convite feito ao Instituto de Estudos Avançados para apoiá-lo foi imediatamente aceito, até porque a questão da fome e a busca de formas inovadoras de lidar com esse desafio global já está presente em vários de seus grupos de pesquisa e de estudo, como será ilustrado à sequência.

A essa motivação institucional acresce-se uma nota pessoal, que é a vívida lembrança de um livro cuja leitura durante a adolescência marcou a minha formação. Trata-se, naturalmente, do livro *Geografia da Fome*, do intelectual e ativista Josué de Castro. Publicada há exatos 75 anos, essa obra clássica iluminou, com as luzes da Ciência, o quadro trágico da fome em nosso País, expondo as suas raízes socioeconômicas, em contraposição às crenças então estabelecidas a respeito de suas causas.

Seria de esperar que, após três quartos de século, o drama da fome no Brasil estivesse bastante mitigado, se não eliminado. Infelizmente, não é o que ocorre. O recente Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil indica que “Do total de 211,7 milhões de brasileiros(as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome”.¹ Com isso, terá havido retorno a uma situação de insegurança alimentar grave e fome a patamares de 2004.

A contundente questão da fome continua presente. O seu recrudescimento reforça a oportunidade do Simpósio, voltado a políticas públicas para a sua eliminação. Às universidades cabe papel relevante nesse esforço da sociedade. Conseguiremos na USP, que é uma universidade de pesquisa de grande porte, responder com mais efetividade ao chamado para essa “terceira missão”, articulando ainda melhor as iniciativas realizadas em suas várias dependências.

1 O estudo, publicado em 2021 pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, está disponível em http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf (acesso em 21.08.2021).

2. INICIATIVAS NO ÂMBITO DO IEA

2.1. NUTRIÇÃO E POBREZA

O Instituto de Estudos Avançados (IEA) vem atuando consistentemente em temas ligados ao combate à fome e outras mazelas nutricionais desde 2003, quando foi criado o Grupo de Pesquisa em Nutrição e Pobreza², de caráter interdisciplinar e multiprofissional. Além de pesquisadoras com extensa inserção em projetos de pesquisa e de extensão universitária, participam do grupo, membros de organizações da sociedade civil como o Centro de Recuperação e Educação Nutricional (CREN) e integrantes de órgãos governamentais.

Desde o início, o Grupo teve como fulcro as políticas públicas, que são o tema deste Simpósio. Atenção especial tem sido dedicada às políticas voltadas a crianças e jovens. Esse foco transparece no seu evento inaugural, que teve como título “Escola, Nutrição e Saúde: Desafios Contemporâneos”. Ele se reflete também em artigos publicados pelas integrantes do Grupo na revista Estudos Avançados, em que o Dossiê sobre “Alimentação e Educação” ocupou as edições #58 e #60.

O Grupo examinou a questão da alimentação escolar, tema que adquiriu relevância pelo crescimento nos índices de obesidade e sobrepeso entre crianças e adolescentes. Esse foco nas novas gerações reforça um dos fundamentos da USP desde a sua origem, que é a preocupação com a educação em todas as suas dimensões, inclusive com as condições objetivas em que ela ocorre.

Ressalto o êxito do Grupo no esforço de convencimento do Governo para que as políticas públicas sejam aprimoradas. Ilustro com o caso da Estatura como Marcador de Subnutrição. Nas palavras de uma integrante desse Grupo, registrada na tese de doutoramento de Luisa Veras de Sandes Guimarães³,

“[...] um problema específico que a gente lidou, inclusive junto com o pessoal dos ministérios e deu muito certo, que era o fato que no Brasil o diagnóstico da subnutrição era feito exclu-

2 Uma descrição das iniciativas descritas neste capítulo está disponível em www.iea.usp.br/pesquisa.

3 A tese Os desafios da sociedade não têm fronteiras: impacto da pesquisa acadêmica interdisciplinar em políticas públicas, aprovada em 23.04.2020, está disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-26062020-145522/pt-br.php> (acesso em 24.08.2021).

sivamente com o peso. [...] Nós combatíamos fortemente essa ideia porque a gente já sabia que o tipo de subnutrição que tem no Brasil é uma subnutrição que começa já antes de nascer, e é uma subnutrição crônica. [...] E para subnutrição crônica o melhor marcador é a estatura e não o peso. E a gente não avaliava a estatura e, portanto, subnotificava, e muito, os casos de subnutrição no Brasil. [...] Nós batemos muito na tecla de que tinha que mensurar estatura nas avaliações nacionais até que o governo brasileiro começou a fazer isso". (SANDES-GUIMARÃES, 2020)

Um desdobramento concreto, também relatado na tese, deu-se pela incorporação desse resultado do trabalho do Grupo no Manual de Atendimento da Criança com Desnutrição Grave em Nível Hospitalar – contribuição do Ministério da Saúde para a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo Federal. Ele mudou a forma de diagnosticar e classificar crianças com desnutrição, permitindo prover os tratamentos mais adequados para cada caso.

O Grupo naturalmente também responde aos desafios da época. Assim, em 2020 tivemos um Seminário sobre Segurança Alimentar na Pandemia: Lições Aprendidas e Desafios para a Assistência Nutricional, uma vez que dentre os efeitos da Covid-19, destaca-se o agravamento da insegurança alimentar no Brasil, com reflexos ainda mais perversos sobre famílias com crianças e adolescentes.

Para setembro de 2021, está programado outro evento com essa característica de contemporaneidade, a saber, o Seminário O Aumento da Fome Frente à Fragilidade da Democracia: Perspectivas para o Fortalecimento da Participação Social. Realizado em parceria com o Grupo de Pesquisa Saúde Planetária do IEA, promoverá um debate sobre o que estamos vivendo contemporaneamente, do ponto de vista da origem das fragilidades institucionais e das debilidades da gestão pública. Em uma perspectiva de muitos olhares, será buscado um diálogo sobre os mecanismos e ações para a preservação/recuperação das instituições e instâncias democráticas, na perspectiva de debater e fortalecer, em especial, o papel dos conselhos municipais e estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Seminário será dedicado à memória da saudosa e muito querida socióloga doutora Anna Peliano, referência no tema da Fome no Brasil e coordenadora do

Grupo, que nos deixou prematuramente em 19 de agosto de 2021⁴. Um capítulo da presente obra, escrito com carinho por Anna já na fase terminal, reflete o seu vasto conhecimento e notáveis contribuições para a superação dessa chaga da sociedade brasileira.

2.2. AGRICULTURA URBANA

O Grupo de Estudos de Agricultura Urbana foi criado durante a gestão do professor Paulo Saldiva à frente do IEA, congregando especialistas de diversas unidades da própria USP e de outras instituições acadêmicas no Brasil e na França. Sua finalidade é o desenvolvimento de estudos científicos sobre agricultura urbana e periurbana, com ênfase nesse tipo de atividade no Município e na Região Metropolitana de São Paulo, pelo uso de abordagem interdisciplinar.

Esses estudos contribuem para o debate sobre a natureza dos atores, das relações sociais, das dinâmicas socioespaciais e dos impactos gerados pela agricultura urbana e periurbana. Nesse sentido, o Grupo vem criando parcerias com grupos, associações, movimentos sociais, cooperativas e organizações não governamentais que operam na cidade de São Paulo, tais como o Movimento Urbano de Agroecologia, Hortelões Urbanos e Cidades Comestíveis. Movimento similar vem sendo feito com organizações regionais e globais, incluindo a Rede Latino-Americana e Caribenha de Agricultura Urbana (Red Aguila) e a *RUAF Global Partnership on Sustainable Urban Agriculture and Food Systems*, com o objetivo de construir pesquisas aplicadas.

Além de promover parcerias e a disseminação do conceito de agricultura urbana, os estudos geram referenciais teórico-metodológicos para explicar fenômenos urbanos, em especial quanto à situação da cidade de São Paulo e de outras metrópoles latino-americanas. O Grupo sustenta a metodologia da pesquisa-ação, em que o pesquisador também é participante do objeto de estudo; e acredita na pesquisa, no trabalho e no engajamento, tendo a solidariedade como princípio-base de sua atuação.

Não por acaso, o Grupo também se interessa pela alimentação escolar. Assim, em conjunto com o Grupo de Pesquisa de Nutrição e Pobreza, realizou Seminário so-

4 Manifestação do Grupo está disponível em <http://www.iea.usp.br/noticias/morre-a-sociologa-anna-peliano-coordenadora-do-grupo-de-pesquisa-em-nutricao-e-pobreza> (acesso em 24.08.2021).

bre o tema da agricultura urbana e segurança alimentar. Duas questões básicas foram tratadas: como a agricultura urbana pode fomentar a Segurança Alimentar e Nutricional; e como garantir a compra de alimentos orgânicos na Alimentação Escolar?

Ao ensejo de um Seminário voltado à Agricultura Urbana em tempos de pandemia, o Grupo fez o lançamento de uma série de artigos publicados por seus membros em 2021 na revista Estudos Avançados, além de um artigo internacional sobre os impactos da Covid-19 na Agricultura em São Paulo.

Uma realização relevante do Grupo é a publicação Agricultura Urbana - Guia de boas práticas, que apresenta o que é necessário ser feito para dar início a uma horta urbana, atividade que propicia múltiplos benefícios ambientais, urbanísticos, sociais e de saúde.

A Coordenadora do Grupo, professora Thais Mauad, fez uma exposição durante o Simpósio e contribuiu com um capítulo para a presente obra.

2.3. SERVIÇOS DE ECOSISTEMAS

O Grupo de Estudos de Serviços dos Ecossistemas, criado durante a gestão do professor César Ades, iniciou com trabalhos focalizando o tema “Polinizadores no Brasil e serviços ambientais”. Como é sabido, a polinização é essencial não apenas para a produção dos alimentos que comemos. Ela é também crucial para a reprodução de plantas utilizadas na alimentação do gado e de outros animais, assim como para assegurar a diversidade genética das plantas com flores.

Um projeto-encomenda do CNPq, coordenado no âmbito do Grupo, reuniu 85 pesquisadores de 38 instituições científicas em 16 estados brasileiros, especializados em áreas correlatas à biodiversidade, uso sustentável, conservação e serviços ambientais de polinizadores. O objetivo desse estudo era saber qual a situação dos polinizadores do Brasil, qual o impacto deles na agricultura, na biodiversidade e no agronegócio. Dessa fase inicial resultou o Guia Ilustrado de Abelhas Polinizadoras no Brasil.⁵

5 SILVA, Claudia Inês da; ALEIXO, Kátia Paula; NUNES-SILVA, Bruno; FREITAS, Breno Magalhães; IMPERATRIZ-FONSECA, Vera Lucia. Guia Ilustrado de Abelhas Polinizadoras no Brasil. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2014.

Saltando para os dias de hoje, o IEA, por esse Grupo, passou a sediar o Biota Síntese – Núcleo de Análise e Síntese de Soluções Baseadas na Natureza, um dos 12 projetos de Núcleos de Pesquisa Orientada a Problemas em São Paulo contemplados pela FAPESP numa chamada altamente competitiva. O ousado projeto envolve 27 instituições, entre as quais três secretarias estaduais, a Prefeitura Municipal de São Paulo, as três universidades públicas paulistas, as duas universidades públicas federais existentes no Estado, vários institutos de pesquisa paulistas e quatro organizações não governamentais da área ambiental.

Ressalto uma dimensão estratégica desse projeto para a USP e para o meio acadêmico nacional, que é promover a “ciência de síntese”. Trata-se de uma abordagem de análise de dados ainda não costumeira no Brasil, mas já amplamente utilizada nos Estados Unidos, Canadá, Europa e Austrália, com resultados significativos e impactantes.

Outra inovação do projeto é reunir um grupo diversificado de pesquisadores e atores socioambientais para pensarem em “soluções baseadas na natureza” para vários problemas, entre os quais: agricultura sustentável e polinização; regulação e controle de zoonoses; e prevenção de doenças crônicas não transmissíveis (como hipertensão, diabetes e doenças respiratórias crônicas) e de desordens mentais comuns (como crises de ansiedade e depressão) em cidades.

O responsável pelo Grupo e pelo projeto, professor Jean Paul Metzger, integra a Coordenação do Programa de Pesquisas em Caracterização, Conservação, Recuperação e Uso Sustentável da Biodiversidade do Estado de São Paulo (BIOTA) da FAPESP.

2.4. SAÚDE PLANETÁRIA

“Saúde Planetária” é um novo esforço para tratar a questão da sustentabilidade e da vida humana no planeta sob ótica cada vez mais integrativa, transdisciplinar e global, com base na percepção de que os problemas da presente crise planetária transpassam fronteiras geopolíticas, delimitações acadêmicas, e afetam a humanidade como um todo. Esse campo emergente de pesquisa aborda um problema contemporâneo concreto e urgente: compreender, quantificar e agir para reverter os efeitos do crescimento da população humana e da aceleração das atividades socioeconômicas

sobre o ambiente que, ao gerar perturbações dos ecossistemas naturais da Terra, impactam retroativamente a saúde e o bem-estar humanos.

As perturbações antrópicas nos ecossistemas naturais se caracterizam por mudanças no clima, no uso da terra, alterações no ciclo de nitrogênio e fósforo, poluição química do solo, água e ar, redução na disponibilidade de água potável, perda da biodiversidade, destruição da camada de ozônio, acidificação dos oceanos, entre outras. Uma das consequências, relevante para o tema do Simpósio, é o aumento das doenças crônicas não transmissíveis relacionadas à deterioração do sistema alimentar vigente.

A USP foi convidada a fazer parte da *Planetary Health Alliance*, e estimulada a assumir um papel de articulação na América Latina. Essa responsabilidade suscitou a criação, no IEA, do Grupo de Estudos Saúde Planetária: Uma Abordagem Transdisciplinar para a Sustentabilidade do Planeta Integrada à Saúde Humana.

Esse Grupo rapidamente alcançou um porte apreciável, como evidenciado pela realização (virtual) do 4º Encontro Mundial de Saúde Planetária, em abril de 2021, com cerca de cinco mil participantes e pelo número de pesquisas e outras atividades em andamento.

3. AVANÇAR AINDA MAIS

No momento de redação deste texto, os grupos de estudos Saúde Planetária e Agricultura Urbana do IEA estão participando, em apoio à Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária, da formulação de uma proposta de sequência do Simpósio. Uma de suas dimensões é a implementação de um campo experimental de agricultura urbana na Cidade Universitária Armando de Salles Oliveira.

O IEA participará desse experimento social, em linha com o entendimento que, sem perder a sua característica básica de laboratório de ideias (*think tank*) e de propostas para melhoria das políticas públicas, é também uma incubadora de novos espaços para atuação da Universidade de São Paulo e um ateliê para o desenvolvimento de soluções inovadoras fundamentadas no conhecimento que requeiram abordagem fortemente interdisciplinar.

A FOME RETORNA À MESA DE DEBATES

Anna Maria T. Medeiros Peliano

*A autora faleceu em 19/08/2021,
durante o processo de produção deste livro.*

RESUMO

A criação, em 2003, do Grupo de Pesquisa Nutrição e Pobreza no âmbito do Instituto de Estudos Avançados da USP, é mais uma importante iniciativa para promover a reflexão e o debate sobre o tema, buscando ampliar o conhecimento por meio de debates e intercâmbio de experiências com acadêmicos, gestores públicos e sociedade civil. O problema da fome não é uma novidade no Brasil, com altos e baixos, sempre esteve presente na mesa dos brasileiros. Com essa iniciativa, o IEA marca sua presença nessa mesa buscando favorecer a convergência de saberes, analisando temas complexos a partir de uma visão multidisciplinar, de modo a reunir subsídios que possam contribuir para avanços nas políticas públicas e nas iniciativas da sociedade no campo da segurança alimentar, buscando ensinamentos na história para vislumbrar o caminho a ser adotado atualmente.

Nessa linha, o presente texto faz um breve relato das medidas adotadas no país ao longo das oito décadas em que o assunto esteve presente nessa mesa para, em seguida, destacar os estudos e pesquisas que subsidiaram esse debate, culminando com sugestões de possíveis caminhos a serem trilhados para lidar com as questões que ganham especial relevância na atualidade, quando voltamos a assistir ao agravamento do problema da fome e da insegurança alimentar, que já vinham se manifestando nos anos recentes e que tendem a crescer ainda mais no período pós-pandemia.

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Primeiros passos

O tema do combate à fome foi introduzido na agenda das políticas públicas por Josué de Castro no início dos anos 30, com a publicação dos Inquéritos sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife, em que foram estabelecidas as relações diretas entre alimentação, condições de trabalho e de vida da população e que subsidiaram a determinação da “ração essencial” a qual corresponderia a um dos itens cobertos pelo salário mínimo, instituído em maio de 1940¹. Ficaram ali estabelecidas as relações entre alimentação e renda e essa abordagem permaneceu presente em toda a trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil.

Em relação aos programas de alimentação, é importante ressaltar que os primeiros deles foram desenvolvidos no âmbito do Ministério do Trabalho pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, criado em 1940 no Governo Getúlio Vargas, com o objetivo de melhorar a condição de alimentação do trabalhador e, consequentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, com a progressiva racionalização dos seus hábitos alimentares. Nascia ali, na esteira das políticas trabalhistas de Vargas, a política de alimentação e nutrição no país, centrada na questão da educação alimentar, da qual também se originaram muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais.

Dentre eles cabe mencionar: (a) a criação de restaurantes populares; (b) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); (c) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade, bem como os programas de abastecimento popular (década 80); o serviço de visita domiciliar junto à residência dos trabalhadores (agentes comunitários de saúde); e os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação.

1 Vale ressaltar que, não tendo sido fixado o percentual correspondente à alimentação, “já na época de sua instituição, mais de 60% do salário mínimo seriam gastos apenas com a alimentação do trabalhador se só ele comesse a ração – tipo que constava do decreto de 1938 como indispensável à subsistência do trabalhador” (CASTRO, Anna – Nutrição e Desenvolvimento, op. cit).

Em Geografia da Fome, Josué de Castro identificou cinco diferentes áreas que formam o mosaico alimentar brasileiro, três das quais foram consideradas como nitidamente de fome: a Área da Amazônia, a da Mata do Nordeste (Nordeste Açucareiro) e a do Sertão Nordestino². O trabalho concluiu que nelas viviam populações que, em grande maioria exibiam permanente ou ciclicamente as marcas inconfundíveis da fome coletiva. Fez então a distinção entre áreas de fome endêmica: mais da metade da população submetidas permanentemente a um regime de carências e de subalimentação (Amazônia e o Nordeste Açucareiro) e de fome epidêmica, onde a fome apresenta-se de forma episódica, em surtos, como na região do Sertão Nordestino.

Nas outras duas regiões, o Centro-Oeste e o Extremo Sul, o reconhecimento era o de que nestas áreas os desequilíbrios e as carências alimentares, sejam em suas formas discretas, subclínicas, sejam mesmo em suas exteriorizações completas, se apresentavam como quadros de exceção, atingindo a parcela mais pobre da população.

Em 1953, quando era presidente do comitê executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Josué de Castro divulgou o Programa dez pontos para vencer a fome (quadro 1), que, em termos de concisão, não poderia ser mais claro.

Quadro 1- Dez pontos para vencer a fome

1. Combate ao latifúndio.
2. Combate à monocultura em largas extensões sem as correspondentes zonas de abastecimento dos grupos humanos nela empregados.
3. Aproveitamento racional de todas as terras cultiváveis circunvizinhas dos grandes centros urbanos para agricultura de sustentação, principalmente de substâncias perecíveis como frutas, legumes e verduras, que não resistem a longos transportes sem os recursos técnicos da refrigeração.
4. Intensificação do cultivo de alimentos sob forma de policultura nas pequenas propriedades.
5. Mecanização intensiva da lavoura, da qual dependem os destinos produtivos de toda nossa economia agrícola.

2 Josué de Castro caracterizou cinco áreas distintas no país, segundo suas características alimentares: (1) Área Amazônica; (2) Área da Mata do Nordeste; (3) Área do Sertão do Nordeste; (4) Área do Centro Oeste; (5) Área do Extremo Sul.

6. Financiamento bancário adequado e suficiente da agricultura, assim como garantia da produção pela fixação de bom preço mínimo.

7. Progressiva diminuição até a absoluta isenção de impostos sobre a terra destinada inteiramente ao cultivo de produtos de sustentação.

8. Amparo e fomento ao cooperativismo, que poderá servir de alavanca impulsionadora à nossa incipiente agricultura de produtos alimentares.

9. Intensificação dos estudos técnicos de Bromatologia e Nutrologia no sentido de que se obtenha um conhecimento mais amplo do valor real dos recursos alimentares.

10. Planejamento de uma campanha de âmbito nacional para a formação de bons hábitos alimentares, a qual envolva não só o conhecimento dos princípios históricos de higiene, como o amor à terra, os rudimentos de economia agrícola e doméstica, os fundamentos da luta técnica contra a erosão.

É importante destacar que Geografia da Fome representou um marco no estudo da realidade brasileira. Primeiro, por mapear e divulgar a existência da fome no país, numa época, como ele mesmo denunciava em que esse tema era um tabu. Segundo, porque ele buscou analisar os problemas alimentares, e as doenças decorrentes da fome, relacionando esses problemas: às condições de solo e clima das diferentes regiões; às características da flora e da fauna local; aos hábitos e dietas alimentares; e às realidades sociais, culturais, políticas e econômicas dessas regiões. Dessa forma, o trabalho se distinguiu por associar fome e subdesenvolvimento, ou seja, por tratá-la como uma questão política, um produto decorrente basicamente de fatores sociais, culturais e econômicos.

Desde então, as políticas de alimentação no país, agora falamos de segurança alimentar, mantêm exatamente essa abordagem abrangente.

A partir da constatação de que o problema da fome era um problema multifacetado e multicausal, um problema relacionado a desigualdades e à organização política e social do país, ele concluía em Geografia da Fome, “que não existe nenhuma panaceia que possa curar este mal como se fosse uma doença de causa definida. A fome não é mais do que uma expressão – a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico”³. Isso corresponde a afirmar que o combate à fome só seria efetivo se tratado como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do país.

3 CASTRO, Josué. Geografia da Fome.

Segunda etapa da trajetória

No pós-guerra, o comando da política de alimentação foi transferido para o Ministério da Saúde, a quem coube conduzir a elaboração e aprovação, no início dos anos 50, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil com muita ênfase na educação alimentar. A responsabilidade da área de saúde pela elaboração e coordenação dos programas de alimentação e nutrição manteve-se até os anos noventa, cabendo observar que embora esse foco tenha estado presente em todos os planos elaborados desde então ele foi se modificando ao longo do período.

Na década de cinquenta, a ênfase foi atribuída à educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida mediante a difusão do conhecimento das regras básicas de uma alimentação adequada. A partir da década de 60, a atenção voltou-se para o enriquecimento de produtos alimentícios e o apoio às indústrias de alimentos, especialmente os formulados de alto valor nutricional, com base na suposição de que a dieta básica da população necessitava ser reforçada no tocante a seu valor proteico (ao invés de enriquecer a população, buscava-se enriquecer os alimentos).

Essa ênfase predominou até meados da década de setenta, onde houve uma reviravolta na concepção da política de alimentação e nutrição, com uma retomada dos ideários mais abrangentes de Josué de Castro. Dois fatos marcaram essa nova etapa das políticas de alimentação no país: a publicação do Estudo Nacional de Despesas Familiares/ ENDEF (74) e a aprovação do II PRONAN.

Depois da Geografia da Fome, o ENDEF/1974 foi o primeiro levantamento de âmbito nacional sobre as condições de alimentação dos brasileiros que identificou que o que predominava era um déficit calórico. Isto é, dada a composição da dieta da população, aqueles grupos que atingiam níveis de consumo adequados, em termos quantitativos, não apresentavam déficit proteico. Ou seja, o maior problema não era que o brasileiro comia mal, mas sim que comia pouco⁴.

Obviamente, a questão alimentar é muito mais complexa e hoje, quando se observa que cresce a obesidade entre famílias pobres, o reconhecimento de que o

4 PELIANO, Anna Maria M. A Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais. Brasília: Revista de Política Agrícola, ano X, n. 1, jan./fev./mar. 2001.

brasileiro come também mal, traz de volta a importância da educação alimentar nas políticas públicas de segurança alimentar, mas agora em outros patamares.

Com a retomada do ideário de Josué de Castro, que enfatizava que o problema era mais de ordem econômica foi elaborado e aprovado o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN, onde a preocupação central era buscar a garantia de renda da população. Nessa linha, a proposta era utilizar programas de distribuição de alimentos como instrumento de apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar, substituindo a proposta de enriquecer os alimentos, para a de enriquecer a população, especialmente os pequenos produtores rurais.

Embora o II PRONAM programa tenha contribuído para fortalecer, pela adição de novos recursos, programas de suplementação alimentar das esferas do MEC (merenda escolar) e MPAS (extinta LBA), na medida em que estas instituições não aderiram à proposta e se limitaram à distribuição de produtos industrializados e formulados, contrariaram as diretrizes que justificaram sua própria elaboração.

Apenas o MS, por meio do INAN, respeitou as diretrizes do PRONAN, utilizando alimentos básicos nos seus programas de combate à desnutrição materno infantil, e instituindo, em parceria com a CONAB, programas de aquisição de alimentos em áreas rurais e de abastecimento em periferias urbanas. Todavia, o INAN não chegou a ter força política para implementar essa estratégia em larga escala, pois o MS deparou-se com imensas dificuldades, para coordenar uma política de alimentação e nutrição no país na abrangência que reconhecia como necessária. Não tinha força política, não tinha recursos e, em alguns momentos, não tinha sequer apetite para endossar tal desafio.

Terceira etapa

A redemocratização do país deu um grande passo na área de alimentação, com a ampliação dos espaços de participação e debates sobre o tema da fome e da desnutrição.

Ainda durante a transição para o novo regime, em 1985 o Ministério da Agricultura, por meio da COBAL, organizou o Debate Nacional de Abastecimento Popular,

denominado “Dia D do Abastecimento”, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase três mil organizações populares das periferias dos centros urbanos.

Nesse debate ficou clara a percepção pelas comunidades da complexidade dos problemas alimentares, conforme já ressaltava Josué de Castro, em vista da abrangência das sugestões apresentadas. Os participantes encaminharam uma pauta extensa de reivindicações, que tratavam da política econômica e da questão salarial, da política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento, e de um ponto novo: da participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor, que deu ensejo à realização no ano seguinte da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

No final da década, com a promulgação da Constituição de 88, deu-se outro grande passo na área de alimentação, com o reconhecimento da alimentação escolar como um direito constitucional. Esse ato fortaleceu na sociedade o entendimento de que merenda não era mais uma opção dos governantes, mas uma obrigação legal.

No entanto, apesar dos avanços no desenho dos programas, nos debates com a sociedade e no marco legal, com o reconhecimento do direito à merenda escolar, a prioridade da chamada “Nova República” foi o Programa Nacional de Leite para Crianças Carente - PNLCC, que consistia na distribuição de tíquetes para a aquisição de 30 litros de leite junto ao comércio local.

A concepção do programa contrariava os princípios defendidos pelos especialistas da época. O programa era centralizado, enquanto o Governo Federal se relacionava diretamente com associações comunitárias de todo o país – tinha caráter clientelista, dissociado de qualquer outra intervenção na área de saúde, de educação ou de apoio à agricultura familiar – e superpunha-se aos demais programas, sem qualquer esforço de integração. Os cupons costumavam ser utilizados como moeda paralela, vendidos no mercado com deságio para reforçar a renda da população.

Em suma, é possível afirmar que de meados dos anos setenta ao final da década de oitenta, o que foi bom não funcionou e o que funcionou não foi bom. No início dos anos 90, o Governo Collor, extinguiu quase todos os programas de alimentação e nutrição então existentes. Em 1992, os recursos para a área estavam reduzidos a U\$ 208 milhões. O Programa da Merenda Escolar foi limitado a um atendimento de cerca de 30 dias, quando a meta era de 180 dias/ano.

Com o impeachment do Collor, assume o governo Itamar Franco (1993/94) que promove uma guinada na questão das políticas de alimentação e nutrição. De imediato, criou um grupo para redesenhar o antigo Programa do Leite do governo Sarney e iniciou um processo de descentralização da merenda escolar num acordo estabelecido com a Frente dos Prefeitos⁵.

Nesse mesmo momento, o movimento da sociedade civil pela “Ética na Política” elegia o Combate à Fome e à Miséria pela Vida como bandeira de mobilização nacional, e o governo paralelo do PT lançava a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Sem entrar em detalhes do processo que reuniu todas essas forças, o fato foi que elas se reuniram e o tema sensibilizou o país. E a primeira iniciativa decorrente dessa união de forças foi a elaboração do Mapa da Fome.

Qual foi a importância do Mapa da Fome?

A importância da publicação do Mapa da Fome foi grande para o país. Segundo noticiou o Boletim Informativo do IPEA à época, foi “a pesquisa que comoveu o País e estimulou a mais empolgante reação do Governo e da sociedade”⁶.

A metodologia utilizada para elaborar o Mapa da Fome foi extraída dos estudos sobre pobreza da Cepal, instituição parceira do IPEA nesse trabalho, e que consistiu em levantar o custo, por região, de uma cesta básica de alimentos necessária para satisfazer as necessidades nutricionais das famílias, para identificar quantas famílias tinham rendas que permitiam adquirir essa cesta básica. As pessoas que viviam em famílias com uma renda igual ou inferior ao valor da cesta básica de alimentos eram então incluídas no grupo das que passavam fome⁷.

Assim, a fome podia ser medida com base na falta de renda para comprar os alimentos necessários a uma alimentação adequada. Com essa concepção, se chegou ao número de 32 milhões de pessoas, nove milhões de famílias, que não tinham ren-

5 A proposta de descentralização da merenda escolar apresentada pelo governo federal aos prefeitos foi elaborada no Ipea: A Descentralização da Merenda Escolar. Anna Maria peliano e Nathalie Beghin. IPEA, Brasília, outubro de 1992.

6 Ano VI- nº 9- setembro de 1994. BSB.

7 Pessoas cuja renda familiar corresponde, no máximo, ao valor de aquisição da cesta básica que atenda, para a família como um todo, os requerimentos nutricionais recomendados pela FAO/OMS/ONU.

da para garantir uma alimentação nos níveis recomendados. Essas informações foram discriminadas por região e até por municípios.

A informação de que 32 milhões de pessoas passavam fome permitiu lançar no país uma mensagem que todos podiam entender, de forma que o tema entrou na agenda dos debates nacionais. “Esse é um dado de mobilização, uma informação para mexer com a sociedade”, costumava dizer o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, e foi o que aconteceu. É interessante notar que essa preocupação com a simplicidade e a concisão da informação era também uma preocupação de Josué de Castro, conforme assinalam alguns daqueles que escreveram sobre sua biografia.

Naquele momento, à diferença da Geografia da Fome, que continha uma análise de caráter mais qualitativo, o Mapa da Fome era de caráter quantitativo para mobilizar governos e sociedade. Ademais, o Mapa da Fome não se restringia à dimensão da pobreza. Constava também do trabalho um mapeamento da produção agrícola do país e sugestões para o enfrentamento do problema alimentar. Mostrava-se, por exemplo, que a disponibilidade interna dos alimentos básicos consumidos no país era superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira (dispunha-se de 3 280 Kcal e de 87 gramas de proteínas per capita, enquanto as recomendações da FAO eram de 2 242 kcal e 53 gramas de proteína).

Assim, ele demonstrava que as medidas para promover a erradicação da fome e a melhoria dos padrões nutricionais deveriam se concentrar em duas providências complementares. De um lado, enfatizar a prioridade nas políticas econômicas voltadas para o combate ao desemprego, a retomada do crescimento, e a melhoria dos padrões de remuneração do trabalhador. E, por outro, adotar medidas urgentes para reduzir a enorme distância que separava o preço recebido pelos produtores dos custos de aquisição dos alimentos básicos na rede do comércio urbano”⁸.

Com base nesses números, foi elaborado no Ipea o “Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapas das Ações de Governo” – entregue ao Presidente da República em abril de 1993, e que propunha, como princípios, a solidariedade, a parceria e a descentralização⁹.

8 Idem: Mapa da Fome

9 Plano de Combate à Fome e a Miséria – Princípio, Prioridades e Mapa das Ações de Governo. IPEA Brasília, Abril de 1993.

Como espaço de interação entre o governo e a sociedade, foi criado o CONSEA, do qual participavam ministros de Estado e personalidades notáveis, identificadas com vários setores da sociedade civil e indicadas pela "Ação da Cidadania". Com o CONSEA, foi inaugurada uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação social nas ações governamentais.

Seus maiores logros foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser aferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período da sua vigência – 1993/1994. Em 1994, os recursos financeiros destinados aos programas, em relação à 1993, haviam mais que dobrado, alcançando valores próximos de meio bilhão de dólares. O tema da reforma agrária e da geração de emprego e renda, também fizeram parte da agenda do CONSEA, mas os resultados foram modestos.

O balanço, realizado pelo IPEA em dezembro de 1994, concluiu que a ação contra a fome foi credora de três grandes contribuições para tornar a sociedade brasileira mais democrática e justa: a) ter politizado o problema da fome; b) ter logrado uma mobilização da sociedade civil que teve poucos antecedentes na história recente (rompeu a inércia secular da sociedade diante do problema da fome); e, c) ter ampliado, através do CONSEA, a participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas.

Mas não foi suficiente. Esse balanço também enfatizou o lado negativo da concentração em políticas compensatórias: "não promoveu a mobilização da sociedade civil e a influência do CONSEA na ação governamental não contribuiu para a formulação de políticas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias". E conclui: "toda conquista social é relativa: avançou-se, mas poder-se-ia ter avançado mais" ¹⁰.

Em meados da década, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, foi instituída, como compromisso de campanha, a Comunidade Solidária, com foco centrado no combate à pobreza. A fome saiu da cena principal e inserida, com ênfase, no elenco de problemas que afetam a pobreza. Assim foi que a Comunidade Solidária incorporou todos os programas definidos como prioritários no CONSEA e ampliou o leque de prioridades para incluir programas na área da saúde (combate à mortalidade infantil e

10 Balanço realizado pelo IPEA. Dez./94

saúde da família); da educação (reforço da merenda escolar, saúde do escolar, fornecimento de transporte e material didático); da moradia (habitação e saneamento); do desenvolvimento rural (apoio à agricultura familiar e reforma agrária); e, da geração de renda (qualificação profissional e crédito a micro empreendedores), com uma abordagem abrangente do problema da pobreza.

O que ficou da experiência da década de noventa, com tantas reviravoltas?

Entre 1990 e 1999, um contingente de 8,2 milhões de brasileiros havia saído da condição de extrema pobreza e 10,1 milhões da condição de pobreza. Portanto, mais de 18 milhões de brasileiros haviam saído da condição de extrema pobreza ou pobreza.

No entanto, o que os estudos apontam foi que, sem dúvida, o maior programa de combate à fome e à pobreza do período foi a estabilização monetária ocorrida em meados dos anos noventa, reforçando a tese de que os ganhos mais efetivos, em termos de garantia da alimentação, passam pela melhoria da renda e estas passam, fundamentalmente, pelas políticas da área econômica.

Apesar dos avanços, a década se encerrou com a presença de várias das dificuldades tradicionais nos programas de alimentação: falta de prioridade política (não chegaram a ser estratégicos na política de desenvolvimento do país), recursos insuficientes para garantir um atendimento mais adequado, ausência de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular, falta de flexibilidade para atender as demandas das comunidades locais e de um efetivo controle e participação da sociedade.

Sob a ótica das políticas sociais de alimentação e nutrição, a década deixou um legado de experiências que também reforça a visão de que a melhoria dos programas de alimentação e nutrição requer integração e convergência das diversas políticas públicas; descentralização da execução dos programas; eliminação de superposições; mobilização, participação e controle social.

Já no período de campanha eleitoral, o Presidente Lula assumiu o compromisso com a erradicação da fome e, eleito, introduziu em cena, com toda prioridade de governo, o Programa Fome Zero, com Ministério específico e a reconstituição do CONSEA.

A estratégia do Fome Zero foi organizada em torno de 4 eixos, que refletiam o aprendizado do período anterior.

- Acesso aos alimentos;
- Fortalecimento da agricultura familiar;
- Geração de renda;
- Articulação, mobilização e controle social.

No primeiro Governo Lula, foram criados, retomados, aprimorados ou fortalecidos diversos programas historicamente considerados como fundamentais para uma política de alimentação e nutrição. A exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) fortemente defendido por aqueles envolvidos com a proposta de associar os programas públicos de abastecimento alimentar com programas de apoio à agricultura familiar.

Um passo nesse período foi a ampliação e o fortalecimento do programa da merenda escolar, o maior e mais antigo programa de alimentação do país, e a aprovação da Lei nº 11.947/2009ⁱ que determinava a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Governo Federal para a compra de produtos da agricultura familiar, com prioridade para assentamentos rurais, comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas.

A unificação e ampliação dos programas de transferência de renda, com a criação do Bolsa Família e seu impacto na renda das famílias mais pobres e na economia local, também merece ser enfatizado.

Em 2011, com a instituição do Brasil sem Miséria, a fome volta a ser tratada no campo das políticas de combate à pobreza. Importante destacar que nesse período foram aprovados dois Planos Nacionais de Segurança Alimentar, com forte participação da sociedade civil, abrangendo um leque extenso de políticas públicas.

Ao longo das oito décadas que se seguiram as primeiras medidas adotadas para lidar com esse grave problema, o Brasil assistiu a períodos de avanços e retrocessos no enfrentamento do problema alimentar, mas os problemas nutricionais que afligem grandes parcelas da população ainda estão longe de ser equacionados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar, cabe anotar que os avanços no combate à fome no Brasil, especialmente nas últimas décadas, foram reconhecidos não só internamente como internacionalmente. Entre 2004 e 2013, a situação de insegurança alimentar grave nos domicílios caiu para menos da metade: passou de 6,9% para 3,2% e, em 2014, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome. Mais uma vez, os resultados de diversos estudos apontam que muito dos avanços no período devem ser atribuídos ao crescimento econômico e à valorização do salário mínimo.

Assim, era de se esperar que, a partir de 2014, com a reversão do ciclo econômico e a decorrente redução de recursos para a área da segurança alimentar, ocorresse um novo período de agravamento do problema da fome e da insegurança alimentar no país.

Os novos dados divulgados pelo IBGE mostram que a insegurança alimentar que em 2013 ainda era significativa e atingia 22,6% dos domicílios brasileiros, em 2017-2018, subiu para 36,7%, indicando que cerca de 84,9 milhões de pessoas, nesses dois anos, enfrentavam algum tipo de dificuldade alimentar, sendo que para 10,3 milhões delas a insegurança alimentar era grave.

Com a pandemia, o número de brasileiros em situação de carência alimentar grave subiu para 19,1 milhões de brasileiros, segundo pesquisa sobre “Insegurança Alimentar e COVID-19 no Brasil”, realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN, 2020)¹¹. Ainda na mesma pesquisa da Rede PENSSAN, em 2020 convivemos com um contingente de cerca e 27.1 milhões de pessoas sob condições de extrema pobreza.

Apesar do agravamento do problema e do tema do combate à Fome entrar novamente na pauta da sociedade, agora não se vê nenhuma reação do governo no sentido de demonstrar interesse em estruturar uma política efetiva de segurança alimentar e combate à fome. O próprio auxílio emergencial, que sem dúvida é fundamental, tem sido implementado de forma errática, e não faz parte de uma política estruturada

11 “Insegurança Alimentar e COVID-19 no Brasil”. FORMULAÇÃO, REALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO Rede PENSSAN. 2021 Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf>.

de segurança alimentar. Portanto, não há espaço para acomodação, pelo contrário, o momento é de indignação.

Em resumo, qual a lição que extraímos dessa história e qual o caminho a ser trilhado para avançarmos no rumo do futuro? Baseamo-nos na experiência e no conhecimento adquirido pelo Brasil nessa área para recomendar o desenho das políticas estruturantes de segurança alimentar e nutricional, realizadas com a participação da sociedade civil, organizadas em torno dos seguintes eixos:

1. O estímulo à produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, com o apoio especial à agricultura familiar, Povos e Comunidades Tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural;
2. A garantia de acesso a uma alimentação adequada, incluindo o acesso à água, envolvendo programas de garantia de renda, programas emergenciais de distribuição de alimentos, de refeições, inclusive programas de abastecimento popular em periferias urbanas, sendo que os programas emergenciais podem ter impacto ampliado a depender do processo de aquisição de alimentos;
3. A integração dos programas de acesso à alimentação ao acesso aos demais serviços sociais, especialmente saúde, nutrição, educação e saneamento;
4. A descentralização das ações, e articulação em regime de cooperação, entre as esferas de governo e a sociedade.

Em suma, o que experiência nos ensinou é que o sucesso de iniciativas voltadas para garantir a segurança alimentar e nutricional das populações pobres está fortemente associado a políticas econômicas voltadas para o estímulo ao crescimento, ao combate ao desemprego e à melhoria dos padrões de remuneração dos trabalhadores.

ISBN: 978-85-62587-31-3

CD



9 788562 587313