

**Desigualdades alimentares na Argentina e no Brasil:
um dilema do nosso tempo**

**Desigualdades alimentarias en Argentina y Brasil:
un dilema de nuestro tiempo**

Food inequalities in Argentina and Brazil: a dilemma of our times

Antônio Inácio Andrioli¹

Resumo: O artigo pretende avaliar a atual situação das desigualdades alimentares na Argentina e no Brasil. Os dois países são considerados os mais industrializados e economicamente desenvolvidos da América Latina, e convivem historicamente com crescentes índices de desigualdade social, pobreza e fome. Ou seja, são territórios ricos e famintos ao mesmo tempo. As publicações mais recentes sobre a fome indicam um aumento na insegurança alimentar (IA) nessa região, decorrente da perda do poder aquisitivo da população, da concentração de terras, do modelo agroexportador de *commodities* e da redução de políticas públicas direcionadas ao combate à pobreza. O potencial de produção de riquezas contrasta com a injusta distribuição de renda e o aumento do empobrecimento, inclusive no campo.

Palavras-chave: Desigualdade. Soberania alimentar. Insegurança alimentar. Fome.

Resumen: El artículo pretende evaluar la situación actual de las desigualdades alimentarias en Argentina y Brasil. Ambos países son considerados los más industrializados y desarrollados económicamente de América Latina, coexistiendo historicamente con crecientes niveles de desigualdad social, pobreza y hambre. En otras palabras, son territorios ricos y hambrientos al mismo tiempo. Las publicaciones más recientes sobre el hambre indican un aumento de la inseguridad alimentaria (IA) en esta región, resultado de la pérdida de poder adquisitivo de la población, la concentración de la tierra, el modelo agroexportador de productos básicos y la reducción de las políticas públicas destinadas a combatir la pobreza. El potencial de producción de riqueza contrasta con la injusta distribución de la renta y el aumento del empobrecimiento, incluso en el campo.

Palabras clave: Desigualdad. Soberania alimentaria. Inseguridad alimentaria. Hambre.

Abstract: The article aims to assess the current situation of food inequalities in Argentina and Brazil. The two countries are considered the most industrialized and economically developed in Latin America, and have historically coexisted with growing rates of social inequality, poverty, and hunger. In other words, they are rich and hungry territories at the same time. The most recent publications on hunger indicate an increase in food insecurity (FI) in this region, due to the loss of the population's purchasing power, the concentration of land, the agro-export model of commodities, and the reduction of public policies aimed at combating poverty. The potential to produce wealth contrasts with the unfair distribution of income and the increase in impoverishment, including in the countryside.

Key words: Inequality. Food sovereignty. Food insecurity. Hunger.

Introdução

A situação de insegurança alimentar (IA) tem uma longa história em toda a América Latina, mas é a partir do século XX que a sua tematização adquire maior importância, o que aumenta a disponibilidade de informações a seu respeito. E é especialmente na Argentina e no Brasil que o paradoxo de um constante aumento na produção agrícola contrasta com a dificuldade de acesso aos alimentos, inclusive em maior grau nas regiões de predominância agrícola.

Em relação ao país castelhano, o presente trabalho foi realizado por meio de buscas pelas palavras-chave “soberania alimentaria” e “Argentina” nas seguintes bases de dados, com o número de resultados entre parênteses: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (21), Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) (35), bases de dados Scielo (7), Google Scholar (1.030), portal de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (3.429) e periódicos da CAPES (268). Também foram realizadas buscas em portais de notícias, publicações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), assim como em sites do governo da Argentina, como o Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA) e o Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Os artigos foram selecionados conforme a relevância para elaborar o presente estudo, priorizando publicações realizadas nos últimos 10 anos.

De modo geral, os trabalhos demonstram a dificuldade de dialogar sobre a questão alimentar em governos que podem ser considerados neoliberais², ou Estados que são explorados pelo Norte Global. Outros fatos que denotam a dificuldade de tornar público o

debate sobre a soberania alimentar são as informações sobre a produção agrária, que não contam com uma transparência sobre dados da produção de alimentos de países em desenvolvimento. O Censo 2020 da Argentina está atrasado por conta da pandemia de covid-19. A pesquisa é realizada de 10 em 10 anos, como em outros países, e os últimos dados de 2010 registraram uma população de 40 milhões de habitantes. Mas de acordo com publicação mais recente, a atual população chega a 47 milhões.

Em relação ao Brasil, a principal fonte de informação utilizada são os relatórios da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN). No relatório de 2022, produzido no contexto da pandemia de covid-19, é destacado o aumento vertiginoso de 14 milhões de famintos em 1 ano. Comparado com o relatório anterior, de 2021, foi identificado que 19 milhões de brasileiros sofriam de fome ao final de 2020, passando para 33,1 milhões de pessoas em 2022 (REDE PENSSAN, 2022, p. 84). As desigualdades alimentares variam regionalmente no Brasil, com maior incidência nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, há uma diferença significativamente maior entre mulheres, entre pretos e pardos, e entre aqueles com menor faixa de renda e menor índice de escolaridade. Além disso, há uma maior IA grave no meio rural e em situações de insegurança hídrica. Ou seja, as pessoas convivem com a sede e a fome ao mesmo tempo.

Fome e desnutrição na Argentina

A Argentina produz alimentos para 450 milhões de pessoas, possuindo uma população de 47 milhões (PARDO, 2018; FAO, 2022). Em localidades pouco densas como a Patagônia, existem conflitos entre empresas transnacionais, que pretendem criar latifúndios, e o povo Mapuche, originário da região, estimado em 4 milhões de pessoas (HILARIO, 2017). Conforme o Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP) (2020), a taxa de pobreza é maior em Buenos Aires, Chaco, Salta, Río Negro e Neuquén, 5 das 23 províncias distribuídas pelo território. Dos 21,3 milhões de pessoas pobres, 44,3% situam-se na província de Buenos Aires, onde o nível de indigência é alto e o racionamento de água atinge a localidade com frequência.

As políticas públicas voltadas para conter a fome durante a pandemia de covid-19 resumiram-se em tratar do problema de forma emergencial, como a transferência de renda para a população por meio de um cartão alimentar (*tarjeta alimentar*) e restaurantes públicos (*comedores*), assim como a criação de uma renda familiar de emergência (Ingreso Familiar de

Emergencia [IFE]) e um programa de assistência emergencial ao trabalho e produção (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP]). O IFE alcançou 9 milhões de pessoas, auxiliando principalmente trabalhadores informais na complementação da renda (IPYPP, 2020).

No relatório apresentado pela FAO (2021) sobre segurança alimentar e nutricional no mundo, foram divulgados dados sobre subalimentação, IA e obesidade na Argentina e Brasil (p. 178, 179 e 191)

Tabela 1 – Subalimentação e IA na população.

	Subalimentação na população total (2018-2020)	IA grave na população total (2018-2020)	IA moderada ou grave na população total (2018-2020)	Prevalência da obesidade na população adulta (2016)
Argentina (%)	3,9	12,6	35,8	28,3
Argentina (em milhões)	1,7	5,7	16,0	8,6
Brasil (%)	<2,5	3,5	23,5	22,1
Brasil (em milhões)	Não notificado	7,5	49,6	33,3

Fonte: Dados da FAO (2021), elaborado pelo autor.

No quadro 1, são apresentados dados sobre a IA e suas graduações, como moderada, grave e subalimentação, sendo também incluídos os dados sobre obesidade, considerada como uma disfunção da alimentação, logo, como uma situação de IA. Somando os casos de subalimentação, IA grave ou moderada, temos a porcentagem de 52,3% da população em IA, ou 23,4 milhões de pessoas, deixando de contar as crianças e menores de 18 anos que sofrem com a falta de alimentação adequada. Faltam dados cruzados que revelem a realidade da população. Por exemplo, a porcentagem de pessoas obesas foi contabilizada como insegurança moderada ou grave?

Via de regra, as situações de IA moderada são casos em que a pessoa ou a família precisa comprometer parte da renda com outros gastos fundamentais para a sua sobrevivência, como aluguel ou medicamentos, deixando de priorizar os custos necessários com sua alimentação. Como bem sabemos, quando precisamos economizar dinheiro para outros gastos essenciais, uma das formas mais eficazes é consumir alimentos baratos. Integram esse rol os

alimentos ultraprocessados; entretanto, esses alimentos, amplamente comercializados nos mercados, são também a causa de doenças como o diabetes e a obesidade, por conta da sua grande quantidade de açúcar, de carboidratos, entre outros conteúdos.

A IA atinge diversas camadas da população. As crianças precisam de uma alimentação adequada nesse período de vida em razão da relação existente com a educação e o aprendizado. Muitas vezes, as políticas públicas são voltadas a esse público, justamente por causa da importância do desenvolvimento cognitivo nessa faixa etária. Apresentamos, na tabela 2 a seguir, dados sobre o emagrecimento de crianças menores de 5 anos de idade, assim como a quantidade de crianças com sobrepeso.

Tabela 2 – IA em crianças

	Número de crianças menores de 5 anos que sofreram emagrecimento (2020)	Número de crianças menores de 5 anos que tiveram atraso no crescimento (2020)	Número de crianças menores de 5 anos com sobrepeso (2020)
Argentina (%)	1,6	7,8	12,9
Argentina (em milhões)	0,1	0,3	0,5
Brasil (%)	Não disponível	6,1	7,3
Brasil (em milhões)	Não disponível	0,9	1,1

Fonte: Dados da FAO (2021), elaborado pelo autor.

De acordo com a FAO, 40% da população do país argentino é considerada pobre, a fome atinge 4,5 milhões de crianças e o acesso aos alimentos é decisivo para analisar a IA, considerando o valor das “dietas saudáveis” e o nível de pobreza da população: “A raíz del elevado costo de las dietas saludables y de la persistencia de los altos niveles de pobreza y desigualdad de ingresos, las dietas saludables siguieron resultando inasequibles para unos 3.000 millones de personas en todas las regiones del mundo” (FAO, 2021, p. 8).

A FAO compreende que o problema da subalimentação e da IA é um problema de renda, correlato à falta de emprego. Por outro lado, apesar de serem apontados outros fatores que interferem no sistema alimentar e que afetam a renda, como a primarização da economia, a FAO atribui à condição climática extrema uma das causas da IA na Argentina e no Brasil

(FAO, 2021, p. 200). Outros fatores causadores de IA considerados pela instituição são os conflitos e o enfraquecimento da economia.

Assim como é importante ter dados sobre a IA, algumas doenças ou problemas de saúde podem indicar a sua incidência, como a anemia, que coloca a vida das mulheres em risco no momento do parto e provoca o baixo peso do bebê:

Tabela 3 – IA em mulheres.

	Prevalência de anemia entre as mulheres em idade reprodutiva 15-49 anos (2019)	Prevalência de lactância materna exclusiva entre crianças de até 5 meses (2019)	Prevalência de baixo peso ao nascer (2015)
Argentina (%)	11,9	Não disponível	7,3
Argentina (em milhões)	1,3	Não disponível	<0,1
Brasil (%)	16,1	Não disponível	8,4
Brasil (em milhões)	9,2	Não disponível	<0,2

Fonte: Dados da FAO (2021), elaborado pelo autor.

Apesar de existirem políticas públicas para assegurar a alimentação das mulheres em idade reprodutiva e dos recém-nascidos, os programas foram insuficientes no momento da pandemia, por conta de fatores ligados à economia, como falta de emprego e precarização das condições de trabalho. Sordini (2022) evidencia o ciclo de crises alimentares na Argentina, em que a população foi socorrida pelo Estado em 1983, 2002 e 2019, o que demonstra uma permanência de problemas sociais relacionados ao acesso a alimentos. Apesar do problema principal ser a falta de alimentos, percebe-se que a produção está além do consumo da população. Assim, o combate à fome é uma questão política.

A primeira formalização de comprometimento do Estado com o direito à alimentação foi a Lei n.º 23.056 de 1984, que fundou o Programa Alimentario Nacional (PAN), reconhecendo a fome como um problema de acesso a alimentos, assim como outros programas que destinavam às famílias uma quantidade de alimentos secos. Em 1990, surgem iniciativas de autoprodução, percebendo-se uma aproximação com a agroecologia e a soberania alimentar:

Entran en vigência Pro-huerta de dependencia nacional, el Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) desde la jurisdicción provincial y el Programa de desarrollo alimentario integral (PRODAI) mediante el Programa Municipal de Huertas. El PAIS también implementó la organización colectiva para realizar compras comunitarias. De los tres programas, el provincial se discontinuó en 1992 y los demás permanecen vigentes, con treinta años de trayectoria en la tarea de promover la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos (SORDINI, 2021, p. 6).

Por conta da duração desses programas, percebe-se a sua eficiência, assim como a importância de políticas públicas permanentes com princípios da soberania alimentar, como a institucionalização de mercados e possibilidades de autoprodução. Outros programas importantes estão ligados à garantia de alimentação adequada para mulheres em período de amamentação, o que assegura a vida de crianças em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, conforme publicado por Sordini (2021), existiram programas em continuidade de 1993 a 2014 com foco na municipalidade, denominado programa da Comisión de Lactancia Materna (CLAMA), assim como o Plan Vida, voltado para mães e filhos/filhas desde 2004, ainda vigente, buscando diminuir a desnutrição e a mortalidade infantil.

Desde 2002, com nova crise alimentar, foi criado o Programa Nacional de Nutrición y Alimentación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), voltado para a segurança alimentar, descentralizando as ações para as províncias, com a participação do Ministério de Desenvolvimento Social. O programa previa a entrega de alimentos em cantinas escolares e comunitárias, subsídio ao consumo e complementação da alimentação, financiamento e apoio técnico para promover a autoprodução de alimentos, promoção e educação alimentar e nutricional (SORDINI, apud LAVA, 2008). Ainda estão em atividade os programas Pro-Huerta, Probienestar, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Plan Mas Vida, Asistencia Alimentaria Especial, Complemento Alimentario Fliar e Atención Domiciliaria para Adultos Mayores (SORDINI, 2021).

Apesar da importância e eficiência das políticas vigentes, outros programas foram criados para atuar no momento da pandemia de covid-19, de forma emergencial, em que prevalecem condições de subemprego nas áreas urbanas. Essa condição sanitária mostrou algumas das vulnerabilidades da sociedade em um momento de crise, o que tende a piorar considerando a continuidade de fenômenos climáticos extremos causados pela exploração humana e pelas migrações do século XXI.

Outros dados secundários nos ajudam a compreender a dificuldade de tratar da soberania alimentar, como o fato de 90% da população da Argentina ser urbana e 40% dela estar situada ao redor de Buenos Aires. Tais dados demonstram que as cidades superpopulosas

constituem um mercado para a maior parte dos alimentos produzidos no País (CARBALLO, 2018). Destaca-se a situação na área rural, onde os conflitos atingem 63.843 famílias, cobrindo 9,3 milhões de hectares. Foram evidenciados, segundo Carballo (2018), sete questões fundamentais relacionadas ao setor agropecuário e à soberania alimentar. São elas os agrotóxicos, a agricultura familiar, a terra e os territórios, o modelo produtivo, as sementes, a comercialização, a formação e a pesquisa.

Nas publicações sobre soberania alimentar da Argentina, verifica-se a necessidade de democratização da alimentação, tendo em vista que o paradigma da escassez gerada pela superpopulação está superado. Ainda, no caso argentino, percebe-se uma subpopulação rural, seguida de um adensamento da região ao redor da capital federal e demais capitais das províncias.

Fome e desnutrição no Brasil

O Brasil vive um dos piores momentos políticos e econômicos da sua história. A IA é o indicador mais grave de um país que havia sido exitoso em políticas públicas recentes de combate à pobreza. Em 2014, o País deixou de integrar o mapa da fome, ao qual retornou após 4 anos. Com o desmonte de políticas públicas direcionadas ao fortalecimento da produção e da distribuição de alimentos ocorrendo justamente em um contexto de crise econômica e aumento da desigualdade social, aprofundado no período de pandemia de covid-19, a situação passou a ser alarmante.

Em 2022, são 125 milhões de pessoas convivendo com a IA, sendo mais de 33 milhões em situação de fome, conforme aponta o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, produzido pela PENSSAN. Em relação ao relatório anterior, isso representa um aumento de 14 milhões de famintos em apenas 1 ano, passando de 9% em dezembro de 2020 para 15,5% da população em abril de 2022.

Em número de pessoas, isto significa que 14 milhões de novos brasileiros passaram a conviver com a situação de fome, uma vez que tínhamos 19,1 milhões ao final de 2020 e, ao final de 2021 e início de 2022, esse número subiu para 33,1 milhões. Outro aspecto relevante na análise das desigualdades sociais no Brasil é o fato de que a SA³ permaneceu estável, em patamares pouco acima de 40%, mesmo considerando a redução de 6,7 milhões de pessoas que anteriormente tinham capacidade plena de acesso aos alimentos. Nitidamente, esse percentual de SA corresponde ao segmento da população brasileira que esteve protegida dos impactos das crises econômica, política e sanitária que infringem sofrimento aos 60% restantes. As mesmas tendências foram observadas na população que vive em áreas rurais do Brasil, entretanto, com

prevalências de IA moderada ou grave mais altas do que aquelas observadas em domicílios urbanos (REDE PENSSAN, 2022, p. 73).

O aumento do desemprego e a diminuição do poder de compra decorrente da inflação acentuada têm aumentado a instabilidade econômica das famílias, cujo reflexo mais imediato é o crescente endividamento. E, em famílias de menor poder aquisitivo, o percentual da sua renda gasto em compra de alimentos tende a aumentar, por isso, mesmo que a segurança alimentar tenha se mantido estável, a fome (IA grave) só tende a aumentar na sequência.

Com o desemprego, essa estabilidade desapareceu e houve piora significativa dos índices, uma vez que a SA foi reduzida em 5,2 pontos percentuais, enquanto a IA grave aumentou de 21,4% para 36,1%. Sabe-se que um dos reflexos da dinâmica financeira das famílias é o aumento do endividamento, discutido anteriormente neste Relatório, e que apresenta relação desfavorável em relação ao acesso das famílias aos alimentos. A SA se manteve estável, mas a IA grave aumentou expressivamente. É sempre bom lembrar que mudanças aparentemente pequenas em percentuais, sobretudo de IA grave, podem significar milhões de pessoas que passam a conviver cotidianamente com a falta de comida no prato (REDE PENSSAN, 2022, p. 82).

Como se verifica um índice cada vez maior de famílias que não dispõem mais de mecanismos de defesa da sua renda para preservar o poder de compra de alimentos, ou seja, elas estão completamente desprotegidas e incapacitadas para resolver o problema da fome, constata-se que não é suficiente apenas um crescimento da economia, sendo necessária uma ação propositiva por parte do Estado. Por isso, é urgente a implementação de políticas de geração de renda e promoção da alimentação adequada e saudável por parte dos governos. Da mesma forma, o Estado precisa voltar a combater a inflação, reconstituindo estoques de alimentos e fortalecendo a produção de alimentos da agricultura familiar.

O programa Fome Zero, apresentado em 2003, foi uma medida positiva e sinalizou para a necessidade de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil. O programa visava, em primeiro lugar, combater a fome em situação de emergência e, em segundo lugar, servir como uma política estruturante que integrava uma série de medidas públicas capazes de alterar a estrutura das desigualdades sociais no Brasil. Em um primeiro momento, o programa estava aliviando a fome de milhões de famílias, mas corria o risco de se tornar uma política compensatória e assistencialista, dada a forma como historicamente se desenvolvem as políticas de combate à fome no Brasil e a pequena disponibilidade de recursos (ANDRIOLI, 2017).

Tanto o Fome Zero quanto a reforma agrária, anunciadas no Brasil como prioridades de alguns governos, estavam em desacordo com as políticas macroeconômicas desses mesmos governos, que buscavam aumentar o *superávit* primário e pagar juros, representando um corte

drástico nos gastos com programas sociais. Comparando o valor que os governos gastaram em juros com o orçamento de programas de combate à fome, eles podem ser considerados compensatórios. Ao mesmo tempo, programas de ajuda emergencial precisam ser organizados de forma intensiva pela população para evitar a instrumentalização no interesse do Estado (ANDRIOLI, 2020).

Por outro lado, foi justamente o potencial de agregação e mobilização que caracterizava esses programas como estruturantes da política. Se, por um lado, é preciso mudar as atuais políticas macroeconômicas para fazer avançar os programas sociais de governos, por outro, é fundamental que eles funcionem de fato como políticas públicas que integrem as medidas sociais em uma única perspectiva e sejam capazes de mobilizar a sociedade civil em grande escala. Pois, como indicam os relatórios mais recentes sobre a fome no País, na sua atual situação econômica, “o crescimento da pobreza, somado à inflação dos preços dos alimentos e ao desmonte de políticas efetivas só vem acentuar as desigualdades e levar à miséria grupos sociais e regiões historicamente mais afetados” (REDE PENSSAN, 2022, p. 7).

E, como é comum em períodos de instabilidade econômica, a IA passa a atingir não somente aqueles que já se encontravam em situação de vulnerabilidade, mas também setores das classes médias que perdem cada vez mais o seu poder aquisitivo: “Nesse sentido, níveis alarmantes de IA e de fome integram o contexto de crises que seguem vulnerabilizando um crescente contingente populacional, agora incorporando segmentos das camadas médias antes socialmente mais protegidas” (REDE PENSSAN, 2022, p. 20).

Há importantes disparidades para serem analisadas em relação à IA neste País de dimensão continental, que reproduzem as demais desigualdades historicamente existentes. Embora a insuficiência de alimentos seja uma realidade em todas as regiões brasileiras, foi identificada uma intensidade muito maior nas regiões Norte e Nordeste. Da mesma forma, situam-se na área rural os maiores índices de fome no Brasil, justamente onde os alimentos deveriam estar sendo produzidos, com a IA atingindo “mais de 60% dos domicílios, e com prevalências mais elevadas nas suas formas mais severas, com IA moderada e IA grave” (REDE PENSSAN, 2022, p. 36).

Também em relação às famílias em que as mulheres são a pessoa de referência, os índices de IA são mais elevados, inclusive naquelas com rendimentos mais altos. “Ou seja, mais de 6 em cada 10 (63,0%) domicílios com responsáveis do sexo feminino estavam em algum nível de IA. Destes, 18,8% em situação de fome” (REDE PENSSAN, 2022, p. 50).

A discriminação racial também acompanha os índices de fome no Brasil e, embora essas desigualdades sejam permanentes, elas são mais graves nos grupos de rendimentos intermediários:

No início de 2022, a proporção de IA foi maior nos domicílios cujos responsáveis se identificavam como pretos ou pardos. Semelhante ao que foi observado na desigualdade de gênero, neles, 6 de cada 10 domicílios cujos responsáveis se identificavam como pretos ou pardos viviam em algum grau de IA, enquanto nos domicílios cujos responsáveis eram de raça/cor de pele branca autorreferida mais de 50,0% tinham SA garantida (REDE PENSSAN, p. 51).

Outro dado relevante dos números da fome no Brasil envolve a escolaridade da população: “Em 42,5% dos domicílios com responsáveis com escolaridade de até 4 anos de estudo, seus moradores estavam em IA moderada ou grave — havendo, portanto, comprometimento na quantidade de alimentos para consumo” (REDE PENSSAN, p. 52). Essa informação pode ser especialmente importante, considerando que a IA de muitas famílias tem relação direta com a possibilidade de acessar informações sobre os programas e auxílios governamentais.

Outra característica importante do caso brasileiro envolvendo a escolaridade está relacionada à disponibilidade de alimentos ofertados às crianças em escolas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), infelizmente interrompido durante o período da pandemia. “O PNAE não conseguiu suprir, minimamente, as necessidades das famílias com crianças em idade escolar, neste período da pandemia” (REDE PENSSAN, 2022, p. 66). Os restaurantes populares, da mesma forma que a alimentação escolar, são, muitas vezes, a única forma de acesso a alimentos por parte da população desempregada e sem renda. Eles também podem ser considerados fundamentais para a alimentação de crianças, mas costumam ser de difícil acesso pela sua localização, somente em cidades maiores e longe das periferias, ocasionando custos adicionais de transporte para a maioria das famílias pobres. Assim como a desnutrição, a falta de alimentos pode influenciar o desenvolvimento intelectual das crianças, aprofundando as desigualdades no futuro.

Por fim, há uma correlação entre a IA e a insegurança hídrica. Ou seja, além da água ser considerada um alimento, ela é fundamental para a produção de alimentos, e as pessoas que são mais atingidas pela fome no Brasil também convivem com a falta de acesso à água.

No I VIGISAN ⁴, já havia indícios de relações entre IA e Insegurança Hídrica. Com a inclusão da escala hídrica neste II VIGISAN, foi possível verificar que cerca de 12% da população geral brasileira vivia com restrição de acesso à água, e que a IA grave estava fortemente associada a ela. Daqueles domicílios brasileiros com Insegurança Hídrica, 42,0% também estavam em

situação de IA grave, ou seja, conviviam com a sede e a fome” (REDE PENSSAN, 2022, p. 70).

Os números disponíveis revelam que a ação do Estado pode modificar essa situação, e a experiência de governos demonstrou que isso é possível. Além de promover uma melhor produção e um maior acesso aos alimentos, é fundamental que as políticas públicas levem em consideração as desigualdades historicamente existentes que se aprofundam em situações de crise. Somente assim será possível construir as condições necessárias para a soberania alimentar, considerando o direito à alimentação saudável e adequada como uma efetivação da cidadania e do reconhecimento da dignidade da pessoa humana.

O futuro da soberania alimentar na Argentina e no Brasil

Para além da recente publicação sobre a segurança alimentar no mundo, Carlos Carballo (2018, p. 26) interpreta, no livro *Soberanía alimentaria y desarrollo: caminos y horizontes em Argentina*, os dados disponibilizados pela FAO sobre o “balanço de alimentos” e as “necessidades alimentares”, demonstrando que os alimentos disponíveis no referido território superam o consumo médio mundial. Ele conclui, portanto, que o sistema alimentar mundial fracassou porque o País não consegue efetivar o direito à alimentação adequada.

Sordini (2022) ressalta que o governo argentino tende a atenuar o conflito de forma provisória, tratando o sintoma da fome, mas não suas causas, deixando de promover uma mudança profunda no sistema alimentar. As políticas alimentares na Argentina estão vigentes há mais de 35 anos, de modo que a forma de lidar com o problema da fome favorece o retorno de problemas relacionados à produção de alimentos. Identificou-se que o País vem sofrendo carências alimentares, da insegurança à falta de alimentos, que chega a 30% da população ao longo do século XX, apesar do avanço da agricultura industrial e da produção de grãos.

Conforme Filho e Scholz (2008), a Argentina foi o primeiro país a promulgar leis específicas sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina, iniciando em 2003.

El análisis de La Soberanía Alimentaria en Argentina debe enmarcarse dentro del proceso más amplio e integral de la lucha por la soberanía económica, social y política de un país latinoamericano capitalista dependiente, tradicional exportador de alimentos y en el que siempre estuvo presente — aunque social y políticamente poco asumida — una importante problemática alimentaria. (...) A consecuencias de las históricas dificultades para producir alimentos o acceder a ellos se han sumado en las últimas décadas las provocadas por la malnutrición (CARBALLO, 2018, p.39).

As políticas alimentares da Argentina foram enfraquecidas pela falta de alimentos adequados nas escolas e restaurantes populares, o que parece ter relação com o avanço do neoliberalismo no País. Outrossim, com a institucionalização das políticas alimentares e sua regulamentação, a Lei de Agricultura Familiar pode ser uma chave para avançar no sentido da soberania alimentar. Apesar da aproximação do sentido de “segurança alimentar”, ressalta-se a preferência de organizações e movimentos sociais pelo conceito de soberania alimentar, difundido pela Via Campesina, demonstrando de forma integral as transformações necessárias para a efetivação de direitos dos povos (GARCIA GUERRERO; WAHREN, 2016).

A ideia de soberania alimentar preconiza que não basta a produção em forma de monoculturas que deixam de lado a biodiversidade, comprometem a natureza com o uso de insumos externos, como os agrotóxicos e fertilizantes sintéticos, arriscando também o modo de vida de agricultores e povos tradicionais. Dessa forma, a natureza atua como provedora de direitos fundamentais, mas até essa possibilidade vem sendo destruída pelo modelo de produção vigente.

En tal sentido, no podría garantizarse la seguridad alimentaria en el contexto de un modelo agropecuario orientado al mercado externo y caracterizado por la expansión de monocultivos; y sólo puede asegurarse un acceso adecuado a los alimentos en la medida en que estén dadas las condiciones de autonomía que permitan identificar las necesidades de los pueblos teniendo en cuenta sus patrones culturales y formas de producción sustentables, tanto ecológica como socialmente (GARCIA GUERRERO; WAHREN, 2016, p. 338).

Sobre o conceito de soberania, Carballo (2018) questiona quem deve ser o sujeito da soberania. Cada pessoa ou família? Cada comunidade, todos os habitantes de cada região ou de cada país? O povo? Essa soberania deve ser a respeito de que? Sobre acesso e adequação dos alimentos? Somente em relação à alimentação? Seria possível sermos soberanos em algum ponto específico, mas dependentes em outros?

Para tanto, é importante pensar nos direitos e deveres dos Estados, assim como da sociedade e atores-chaves na formação dos preços de alimentos básicos e outros bens imprescindíveis; como incrementar a participação da agricultura familiar para alcançar a soberania alimentar, podendo ser utilizadas as políticas que obtiveram êxito; por fim, a identificação de fatores que dificultam a tomada de decisões da vida cotidiana de pessoas de diferentes setores sociais (gênero, ocupação, horários, relações de trabalho, residência urbana ou rural) para que possamos redesenhar estratégias e avançar concretamente com a soberania alimentar (CARBALLO, 2018).

Se for somada a superpopulação urbana à malnutrição, temos como resultado doenças como a diabetes tipo II e a obesidade, tratadas pelas mesmas empresas que fornecem os alimentos e os agrotóxicos. Ao mesmo tempo que a demanda por alimentos mais saudáveis aumenta, surgem críticas sobre o modelo produtivo agrário na saúde e no ambiente. De acordo com Iturralde (2016), mais da metade da alimentação diária dos argentinos possui farinha de trigo e açúcares, uma dieta deficiente em frutas e verduras. Nesse sentido, o governo aposta na publicação de guias alimentares, através do Ministerio de Salud de la Nación (2020), pretendendo melhorar os hábitos alimentares da população por meio do consumo.

A Argentina figura entre os maiores exportadores de grãos do mundo (FAO, 2022). Para elucidar o problema político da fome, podemos dividir a produção de grãos por dias do ano e, novamente, entre a população, chegando na quantia de 9,32 Kg de grãos disponíveis diariamente para cada cidadão. Obviamente, essa produção não é destinada à população argentina, portanto, o modelo do agronegócio fracassou no combate à fome e à IA.

Ao que tudo indica, a soberania alimentar está distante, pois foi criada uma estrutura que depende do agronegócio para continuar sustentando a segurança alimentar. Dessa forma, os principais desafios do sistema alimentar são (1) a urbanização e o despovoamento de áreas rurais, que facilitam a favelização e a insalubridade das moradias dos novos urbanos; (2) a concentração da produção, beneficiamento e comercialização, que atuam na apropriação de bens naturais, através do uso de insumos, acesso a tecnologia e mercados; (3) assim como a reprimarização da economia, que afeta os países superexplorados como um todo (CARBALLO, 2018).

É necessário adotar o sentido da soberania alimentar, que traz no seu cerne a filosofia da expressão “*sumak kaysay*”, traduzida para o espanhol como “*vivir bien*” ou “*buen vivir*”. Devemos, então, aprender a viver bem para conviver. Compreender que, para bem viver, se acabarmos com uma espécie viva, estaremos comprometendo o conjunto da natureza.

Vivir Bien o Buen Vivir, es la vida en plenitud. Es saber vivir en armonía y equilibrio, en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia. y ese justamente es el camino y el horizonte de la comunidad; implica primero saber vivir y luego convivir. No se puede Vivir Bien si los demás viven mal, o si se daña la Madre Naturaleza. Vivir bien significa comprender que el deterioro de una especie es el deterioro del conjunto (HUANACUNI, In CABALLERO, 2018, p. 131).

No caso da Argentina e do Brasil, fica claro que se produz *commodities* demais, como a soja, que é utilizada em grande parte por europeus, americanos e chineses para a alimentação de animais, principalmente suínos e aves. Atualmente, a soja também é utilizada

como combustível para veículos na forma de agro-diesel. Ou seja, a monocultura da soja destrói o meio ambiente e a produção local de alimentos para abastecer a produção animal e a necessidade de combustível dos países ricos.

Em última análise, a fome é consequência da concentração dos meios de produção, o que impede a distribuição de renda. Como já mencionado, não há falta de alimentos, mas sim, falta de acesso aos alimentos disponíveis por parte da população pobre. Então, para resolver o problema, os meios de produção devem ser socializados, e um deles é a terra, que tem importância estratégica pelo seu potencial para a produção de alimentos. Uma reforma agrária massiva e qualificada aliada ao fortalecimento da agricultura familiar é decisiva para garantir que dezenas de milhões de marginalizados possam produzir e se alimentar. Os dados mais recentes da IA demonstram que os marginalizados pela falta de acesso a alimentos no Brasil se equiparam a uma Argentina inteira. Um maior incentivo à produção de alimentos nesses países, assim como a restrição de políticas que favorecem as monoculturas destinadas à exportação, tendem a resultar em preços mais baixos para a alimentação da população e promovem a dinamização do mercado interno, contribuindo para o crescimento econômico, a geração de empregos e a redução da exclusão e da desigualdade social.

É claro que isso requer uma ação governamental e um compromisso com a soberania alimentar do País. O financiamento do crédito rural, a assistência técnica, o desenvolvimento de pequenas agroindústrias e redes de comercialização direta são essenciais para isso, pois reduzem a dependência dos agricultores do complexo agroindustrial das grandes multinacionais e seu modelo tecnológico. A criação de novos canais de comercialização e a retomada das políticas de estoque de alimentos pelos governos é fundamental para tornar a produção de alimentos acessível a potenciais consumidores atualmente excluídos. Além disso, estratégias de geração de emprego e renda nas cidades, o apoio às iniciativas de autogoverno dos trabalhadores nas empresas, às tecnologias sociais e à expansão e ao fortalecimento da economia solidária são estratégias de inclusão social que acompanham um projeto de desenvolvimento baseado na redução das desigualdades sociais. Mas, é claro que também são necessárias medidas imediatas. Nesse sentido, as ações de combate à fome têm um papel importante, desde que vistas na perspectiva de superá-las e serem incorporados a políticas sociais mais amplas e coerentes que alterem o padrão de concentração de renda na sociedade.

Considerações finais

É cada vez mais necessário, inclusive em períodos de crise, construir alternativas de futuro para além da segurança alimentar, compreendendo a busca pela autonomia e pela liberdade dos povos da terra. Com a inclusão e a mobilização social destes povos como sujeitos de direitos pode ocorrer uma tomada de consciência do bem viver e seus princípios que se aproximam da busca pela soberania alimentar.

O que parece existir em curso nos países do Sul Global é o apagamento da sua memória colonial, ao mesmo tempo em que a inclusão na participação democrática de povos tradicionais é invisibilizada. Dessa forma, enquanto essa mesma parcela da população sofre com o cerceamento de direitos, os direitos sobre bens e recursos naturais são acumulados pelas transnacionais

Por outro lado, uma série de experiências na agricultura na Argentina e no Brasil demonstram que o modelo de agricultura familiar, baseado na produção diversificada e no uso reduzido de insumos externos, é mais eficiente e adequado para garantir a soberania alimentar e pode ser combinado com programas de combate à fome. Portanto, é importante considerar o tipo de agricultura a ser promovida. O modelo voltado a monoculturas para exportação certamente levará, como sabemos da história, a mais concentração de renda, mais pobreza e mais fome.

Portanto, a fome e a IA são um problema político, mas para superá-lo é evidente que precisam ser efetivados os direitos à água potável e à comida saudável, diminuindo desperdícios e reduzindo a produção de combustíveis com os alimentos e o consumo mundial de carnes. Mas, principalmente, é decisivo manter os agricultores produzindo e em condições de utilizar a agroecologia como ferramenta para sustentar modelos democráticos, solidários e sustentáveis para a produção e o consumo de alimentos saudáveis.

Referências Bibliográficas

ANDRIOLI, A. I. **Soja orgânica versus soja transgênica**: um estudo sobre tecnologia e agricultura familiar no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Chapecó: UFFS, 2017.

ANDRIOLI, A. I. **Brasilien zwischen Hoffnung und Illusion. Kritische Blicke auf ein Land in der (Öko-) Krise**. München: Oekom, 2020.

CARBALHO G., Carlos. **Soberanía alimentaria y desarrollo: caminos y horizontes em Argentina.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Mónadanomada, 2018.

ITURRALDE, C. **¿Cómo comemos los argentinos?** In Clarín, 08/12/2016. Disponível em: https://www.clarin.com/nutricion/alimentacion-alimentacion-saludable-nutricion-argentinos-costumbres-habitos-comer_0_SJI3CnYwmg.html. Acesso em 01.07.2022.

FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos.** Roma: FAO, 2021.

FAO. **Nota informativa de la FAO sobre la oferta y la demanda de cereales.** 08/07/2022. Disponível em: <https://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/es/>. Acesso em 01.07.2022.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World 2003. Monitoring progress towards the World Food Summit and Millennium Development Goals.** Roma: FAO, 2003.

ALMEIDA FILHO, N.; SHOLZ, V. **Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria: ¿Conceptos Complementarios?** In Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administracao e Sociologia Rural (SOBER), n. 46º, 2008, Rio Branco.

FOME ZERO: **Report of the Joint FAO/IDB/WB/Transition Team Working Group.** Brasília, Governo Federal, 2002.

GARCIA GUERREIRO, L.; WAHREN, J. **Seguridad Alimentaria vs. Soberanía Alimentaria: La cuestión alimentaria y el modelo del agronegocio en la Argentina.** In Trabajo y sociedad, Santiago del Estero, n. 26º, 2016, p. 327-340.

HILARIO, A. **El pueblo mapuche no lucha por la propiedad de la tierra, sino por un modo de vida en la tierra.** In Rebellion, 04/12/2017. Disponível em: <https://rebellion.org/el-pueblo-mapuche-no-lucha-por-la-propiedad-de-la-tierra-sino-por-un-modo-de-vida-en-la-tierra/>. Acesso em 01.07.2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. **Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010: censo del Bicentenario: resultados definitivos.** Buenos Aires, Serie B nº 2. - 1a ed, 2012.

INSTITUTO PENSAMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS. **El mapa Argentino del Hambre y la Pobreza: El impacto social de la pandemia em las Provincias.** Instrumento Electoral por la Unidad Popular, Entre Ríos, 2020. Disponível em: <https://ipypp.org.ar/2020/10/28/el-mapa-argentino-del-hambre-y-la-pobreza/> Acesso em 01.07.2022.

MAMANI, F. H. **Buen Vivir / Vivir Bien: filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas.** Lima, Peru: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), 2010.

MINISTERIO DE LA SALUD DE LA NACION. **Guías Alimentarias para la Población Argentina**. Buenos Aires, 2020.

PARDO, D. **Por qué hay hambre en Argentina si se produce comida para 440 millones de personas (10 veces su población)**. In British Broadcasting Corporation, 04/09/2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45303359>. Acesso em 01.07.2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (REDE PENSSAN). VIGISAN – **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Olhar para a Fome**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN, 2021.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (REDE PENSSAN). **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar –PENSSAN. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN, 2022.

SORDINI, M. V. *The politics of hunger: a permanent emergency in Argentina*. In Revista de Sociologia e Política, Mar del Plata, v. 30, e004, 2022.

TAVOLARO, S. B. de F. América Latina: entre imagens e estigmas. In FERREIRA, L. da C. (Org). **A questão ambiental na América Latina: teoria social e interdisciplinaridade**. Campinas: Editora da Unicamp, 1ª reimpressão, p. 56-82, 2011.

Recebido: 19-07-2022

Aprovado: 15-08-2022

Publicado: 08-09-2022

Notas:

¹ Doutor em Ciências Econômicas e Sociais (Universidade de Osnabrück/Alemanha). Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Chapeco. E-mail: andrioli@uffs.edu.br / <https://orcid.org/0000-0002-3406-3953>

² São características do modelo neoliberal “reforma do Estado, reforma previdenciária, flexibilização da legislação trabalhista, privatização de amplos setores da economia, investimentos privados na educação, reforma tributária (...), austeridade fiscal e monetária, entre outros” (TAVOLARO, 2011, p. 68).

³ Segurança alimentar.

⁴ Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.