

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Brasil e Peru: duas experiências de políticas de segurança alimentar e nutricional¹

Graziela Lelis Dias

Resumo

A agenda de desenvolvimento social pode variar tanto de um Estado a outro, no âmbito do Sistema Internacional, como de um governo para outro, dentro da realidade de democracias representativas. Todavia, é consenso que a busca por justiça social e igualdade de condições de desenvolvimento material dos indivíduos seja universal, descrito na lei. Este artigo objetiva compreender como Brasil e Peru veem as questões de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Soberania Alimentar. O conceito de SAN é complexo e envolve áreas como política, economia e nutrição. Dado o contexto na América Latina, marcado pelas subnutrição ou mesmo fome, urge que os Estados desenvolvam políticas de desenvolvimento social nessa área e compartilhem suas experiências a fim de auxiliar a erradicar o estigma da fome e da pobreza no mundo.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Políticas de Desenvolvimento Social. Políticas Públicas.

Abstract

The agenda of social development changes from States to others in the International System and from governments to others, in representative democracies. However, there is an agreement that achieving social justice and equality of material development is universal, described in the law. This work aims to understand how Brazil and Peru understands questions of Food and Nutritional's Security and Food's Sovereignty. The concept of Food and Nutritional Security is complex and evolves areas such as politics, economy and nutrition. In a context of undernourishment or even hunger are still noticed in Latin America, it is urgent the States develop social policies in this area share their experiences in order to help to eradicate the stigma of hunger and poverty in the world.

Keywords: Food and Nutricional Security. Social Development Policies. Public Policies.

¹ Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação do Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho.

INTRODUÇÃO

É consenso que a busca pela justiça social e igualdade de condições de desenvolvimento material e moral dos indivíduos seja universal. Os enunciados do capítulo primeiro e dos artigos e parágrafos da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas deixam claro que distinções que possam segregar ou inferiorizar qualquer indivíduo ou grupo étnico não devem existir². Os textos provêm daquele que seria o texto-marco assinado pelos países após o fim da Segunda Guerra Mundial para as garantias de direitos do ser humano, escrito após as marcas da Grande Guerra deixadas no mundo.

Devido às disparidades inerentes ao Sistema Capitalista, sabe-se que nem todos os indivíduos conseguem se incluir no progresso material. Em razão de pressão de grupos de interesse dentro dos Estados e fora deles, há uma minoria nacional e internacional que controla o acesso das populações aos bens materiais. Todo processo político envolve atores dos mais diversos estratos sociais: sindicatos, investidores de portfólio e de investimentos diretos, partidos políticos, Organizações Não Governamentais, dentre outros. E a interação entre os atores internos (denominados, adiante, por grupos de interesse domésticos) e os externos (consequentemente, os grupos de interesse internacionais) determina os rumos, por assim dizer, das decisões que lidam com a realidade social ampla.

Num universo de intersecções com outras áreas do conhecimento além da Política e Economia (permeando a Medicina, a Nutrição, a Geografia e o Direito), dentro do tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), busca-se compreender como se dá a dinâmica entre o agente público (esferas administrativas municipais, estaduais e federais) e o privado (empresas e ONGs – para citar as que seriam mais influentes na temática) na condução de políticas de desenvolvimento social.

O subdesenvolvimento latino-americano não é uma etapa no caminho do desenvolvimento, mas sim uma contrapartida do desenvolvimento alheio” (GALEANO, 1971, p. 173). Em “As veias abertas da América Latina”, Eduardo Galeano brindou-nos, no início dos anos 1970, com uma obra de grande valor e importante análise do continente sul-americano. Narrando desde o processo de colonização e dependência construída da metrópole

² O texto é claro em sua escrita: “I. Todo ser humano tem direitos, nascendo livres e iguais em dignidade e direitos; II. *i.* Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição; *ii.* Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania”. Fonte: Declaração Universal dos Direitos Humanos (2014).

ao mundo contemporâneo da urbanização desordenada e tumultuosa dos grandes centros urbanos do continente, a obra de economia política e crítica marxista clássica ainda se faz presente na realidade socioeconômica da região em certo sentido.

Os países que servem de base analítica neste artigo, Brasil e Peru, apresentaram governos progressistas do início dos anos 2000. Durante esse período, houve maiores oportunidades que as demandas sociais pudessem ser atendidas com maior facilidade, uma vez que os partidos de Centro-Esquerda buscaram maior diálogo com os estratos sociais mais carentes materialmente. Como exemplo, há o Partido dos Trabalhadores da gestão dos presidentes Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2015), no Brasil, e, no Peru, as gestões de Alan García (2006-2011), com a APRA, a Alianza Popular Revolucionaria Americana, e Ollanta Humalla (2011-2016), representando o Partido Nacionalista Peruano. O período escolhido neste artigo para se analisar como os programas foram implementados pelos países delimita-se, por consequência, de 2003 a 2015. Por meio do modelo de administração de políticas públicas que o Brasil adotou – em que pesem as críticas recebidas, em busca de uma fiscalização mais cautelosa das famílias e indivíduos beneficiados pelos programas –, sabe-se que o país demonstra liderança regional, tanto que foi modelo para diversos outros Estados agirem à sua semelhança, no caso, o estado peruano.

Neste trabalho, conforme se verá adiante, relacionam-se dois países de dimensões geográficas e estatísticas distintas que compartilham um histórico de exploração comercial por parte das metrópoles europeias. Ambos apresentam índices de desenvolvimento baixos e os problemas de inúmeras pessoas viverem abaixo da linha da pobreza. A correlação entre pobreza e fome é clarividente: pessoas com renda possuem capacidade de adquirir alimentos e nutrição necessários. Urge-se, logo, que os Estados promovam programas sociais com ênfase não apenas na distribuição de alimentos, mas à promoção de uma cadeia distributiva e integrativa, na interação entre mercado interno e os consumidores, tais como hospitais, creches e escolas públicos.

O artigo se estrutura da seguinte maneira: a primeira parte aborda as noções de desenvolvimento social, tão caras à Economia Política Internacional e básicas para se compreender o tema que trabalha a relação direta entre SAN e Estado. Em seguida, discute-se a garantia à alimentação de qualidade e o bem-estar das populações. A interpretação do estado brasileiro e suas ações perante a fome e subnutrição corresponde à terça parte deste trabalho. O estudo sobre a situação socioeconômica peruana é a quarta parte e por fim, na seção das considerações finais, realiza-se uma leitura prospectiva dos dois países e tendências no assunto.

2 DESENVOLVIMENTO SOCIAL, A BASE DA COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Diante dos graves danos às infraestruturas dos países após a Segunda Guerra Mundial, algumas instituições internacionais foram criadas para dar suporte aos lugares mais afetados pela destruição causada pelo conflito, tais como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (1946), parte do que é hoje conhecido como Banco Mundial.

Iniciava-se, assim, uma série de transformações nas sociedades que se modernizaram pelo acesso a bens de consumo e a políticas sociais, refletindo a situação proporcionada pelo *Welfare State*. Essas transformações não foram sentidas na sociedade a fundo, no sentido de que a pobreza e a miséria ainda persistiam na América Latina, na Ásia e na África. Mesmo com aumento de salários, com ganho de produtividade das empresas e estabilidade de índices macroeconômicos, como o índice geral de preços, a realidade social indicava concentração de renda.

No contexto da Guerra Fria, a principal preocupação dos países centrais era, além de manter sua condição superior diante da dicotomia com os países periféricos, mantê-los afastados ideologicamente do Comunismo e da premissa da economia centralizada e planejada, então vigente na União Soviética.

A esse respeito, Walt Whitman Rostow representa um marco nos estudos de economia do desenvolvimento. O autor apresentou uma alternativa à teoria marxista sobre os rumos da história, considerando o desenvolvimento de cada economia em etapas, sendo cinco mais precisamente. O conceito de desenvolvimento, segundo Rostow, é vinculado ao crescimento econômico, o qual se daria com a industrialização, significando, portanto, modernização³.

Nesse sentido, sua perspectiva vai ao encontro à de outros autores clássicos que, como Ragnar Nurse e Gunnar Myrdal, construíram, no mesmo período, teorias sobre o subdesenvolvimento nitidamente marcadas pelas lentes políticas dos países capitalistas centrais. Inserido nas discussões de sua época e reproduzindo um referencial amplamente aceito entre os economistas mais ortodoxos, Rostow acreditava que o desenvolvimento econômico teria suas bases consolidadas por meio da intervenção setorial na economia, de modo que o crescimento industrial seria traduzido em modernização.

³ Em seu trabalho, denominado “The Stages of Economic Growth: a Non-Comunist Manifesto” (1960), o autor alega: “It is possible to identify all societies, in their economic dimensions, as lying within one of five categories: the traditional society, the preconditions for take-off, the take-off, the drive to maturity, and the age of high massconsumption” (ROSTOW, 1960 p. 4).

Após a Segunda Guerra, os países procuraram acelerar o crescimento econômico, aumentar a renda e diminuir a pobreza por meio de medidas de industrialização compulsória. Analisando esse processo, o autor confronta sociedades diversas por meio de perspectivas econômicas, mostrando quais seriam as condições necessárias para se alcançar tal modernização (DA CONCEIÇÃO e col, 2016).

Outra visão de interpretação do Desenvolvimento advém da CEPAL, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe, criado após o fim da Segunda Guerra Mundial (1948). A instituição, atuante em nível regional, foi dirigida e influenciada pelos escritos do argentino Raúl Prebisch. Em seu website, é possível encontrar como a instituição concebe sua missão:

La misión de la CEPAL en el área del Desarrollo Social es promover el desarrollo integral de América Latina y el Caribe, con enfoque de derechos e igualdad. [...] Esta misión se cristaliza en la asesoría a los gobiernos en el diseño de programas y políticas sociales, y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países (CEPAL, 2017, s/p).

Celso Furtado e outros autores (ao contribuir para o desenvolvimento da CEPAL), buscando uma ampla gama teórica econômica,

[...] apropriam-se de modo original de distintas matrizes teóricas – marxismo, keynesianismo, estruturalismo – para constituir um método – estruturalismo histórico – e um conjunto de conceitos e categorias analíticas – relações centro-periferia, subdesenvolvimento, heterogeneidade estrutural, padrões de desenvolvimento desigual – que sirvam de base a uma consistente construção analítica. Esse conjunto permite analisar as economias periféricas a partir de suas diferenças e de suas distintas formas de inserção no sistema capitalista global (NIERDELE; RADOMSKY, 2016, p. 29).

A desigualdade existente no estabelecimento de uma Divisão Internacional do Trabalho (DIT) faz com que alguns países apresentem funções determinadas e, à primeira vista, não possam mudar a sua situação desigual. Essas funções, expressas no comércio internacional (conforme escrito nas linhas anteriores), são as seguintes: as economias periféricas, especializadas em bens primários, exportam-nos aos países centrais, e estes, de economias diversificadas, direcionam a seus parceiros bens que possuem facilidade em produzir, os manufaturados.

Os bens de alto valor agregado contrastam-se com os que não são aplicados em si alta tecnologia. Para que a situação de desigualdade no comércio internacional modifique-se, é

necessária a intervenção do mais importante agente econômico (segundo a CEPAL e a teoria de Keynes), o Estado. Por meio do recolhimento de tributos e taxas e a sua canalização para o tripé do “sucesso do desenvolvimento econômico” (capital, acrescentado à educação e pesquisa, além da tecnologia), a industrialização no nível dos países centrais seria alcançada. O processo de industrialização seguiria, portanto, os passos do centro do sistema produtivo, incentivando-se, por suposto, a indústria de bens de capital. A CEPAL, é possível notar, segue, em parte, o raciocínio etapista de Rostow, no sentido que o estágio de desenvolvimento econômico, o de sociedades de consumo, seria gradualmente alcançado graças à intervenção do Estado.

Outros autores destacam-se na compreensão do conceito de desenvolvimento, e cada qual, com suas visões, tem complementado a discussão, que ainda é recente dentro da Economia Política Internacional. Nas perspectivas advindas dos anos 1990 até a contemporaneidade, o tema tem migrado, também, para além das questões relativas à justiça social. Tende-se a encaminhar para a compreensão dos impactos emergentes da exploração do meio ambiente, por exemplo, e, inclusive, do desenvolvimento como capacitação dos indivíduos de exercerem, em sociedade, suas habilidades. As teorias do desenvolvimento contemporâneas, influenciadas pelo movimento neoliberal dos anos 1990, têm revisitado a noção e participação do Estado como agente único cabível a promover o desenvolvimento social, tal qual a CEPAL em seu início. A partir da última década do século XX, se observa uma delimitação do Estado, enxugando-se ministérios e orçamentos. Entretanto, as funções que lhe são cabíveis, como promover a SAN, não deixam de ser devidas e mesmo centrais para o mesmo.

Analisam-se, neste sentido, as responsabilidades atribuídas aos Estados brasileiro e peruano para se compreender melhor as limitações de como superar o problema (por meio de políticas públicas) da desigualdade que, estruturalmente, assola esses países. O objetivo do próximo tópico é a compreensão das políticas públicas e a SAN.

3 SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

O relatório de 2017 da Agência de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas, a FAO, apresenta estatísticas recentes sobre a situação da fome no mundo. Conforme o documento,

Se estima que en 2016 el número de personas aquejadas de subalimentación crónica en el mundo aumentó hasta los 815 millones (en comparación con los 777 millones de 2015), aunque esta cifra todavía sigue siendo inferior a los cerca de 900 millones registrados en 2000. La desnutrición infantil aguda continúa siendo una amenaza para la vida de casi 52 millones de niños (8%) (FAO, 2017, p. 4).

Ainda a esse respeito, o texto afirma que:

Casi una tercera parte (33%) de las mujeres en edad fértil en todo el mundo sufren de anemia, lo que también pone en peligro la nutrición y la salud de muchos niños. En América Latina se ha observado asimismo un mayor nivel de inseguridad alimentaria durante el trienio, en donde el indicador aumenta del 4,7% al 6,4%. En Asia, la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave disminuyó ligeramente entre 2014 y 2016, del 7,7% al 7,0%, en general, debido principalmente a su reducción en el Asia central y el Asia meridional (FAO, 2017, p. 9).

Os Direitos Humanos à Alimentação Adequada (DHAA) simbolizam as garantias públicas, em tese, devidas às demandas sociais mais urgentes existentes, pois uma sociedade não alcança o mínimo de progresso material se passar por situações de privação dos nutrientes alimentares básicos diários. Demandas como habitação, acesso ao mercado de trabalho formal, educação, saneamento básico e saúde, dentre outras, também são urgentes e estruturais em economias em desenvolvimento. Todavia, a questão da fome é mais urgente. Com ela, um universo de temas relaciona-se: do meio rural ao meio urbano, do local ao internacional. Até as crises humanitárias recentes de migrações em massa são influenciadas pela carência de recursos naturais, como escassez de terra e água para o plantio de alimentos.

Os países começaram a se preocupar com a questão da fome depois dos episódios da Segunda Guerra Mundial. A própria criação da FAO (o principal organismo no mundo a administrar as questões de produção de alimentos e desenvolvimento rural) resulta do caráter emergencial de se resolver a questão da fome, tanto para países desenvolvidos, quanto para subdesenvolvidos. O conceito de Segurança Alimentar aparece, conforme a Via Campesina, a maior instituição composta por e para camponeses ao redor do mundo,

Por primera vez en 1943 en la reunión de Hot Springs, Virginia, Estados Unidos, donde cuarenta y dos países se reunieron para discutir, entre otras cosas, el manejo de los excedentes de producción de alimentos básicos (VIA CAMPESINA, 2017, s/p).

O conceito transformou-se rumo à ideia de que

Existe Seguridad Alimentaria cuando las personas tienen en todo momento el acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias, concepto ligado al libre mercado; de esta manera, si las familias no cuentan con acceso económico a los alimentos, simplemente, no comen (VIA CAMPESINA, 2017, s/p).

Observa-se, então, destacadamente, a mudança de perfil que o conceito sofreu, passando da interpretação de se focar nos excedentes produtivos até a interpretação atual, de que se deve analisar o acesso aos mercados pela população por meio de renda advinda do trabalho. Segundo o CONSEA, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (2017),

A segurança alimentar e nutricional demanda ações intersetoriais de garantia de acesso aos bens da natureza, incluindo as sementes, de garantia de acesso à água para consumo e produção de alimentos, da garantia de serviços públicos adequados de saúde, educação, transporte, entre outros, de ações de prevenção e controle de obesidade, do fortalecimento da agricultura familiar e da produção orgânica e agroecológica, da proteção dos sistemas agroextrativistas, de ações específicas para povos indígenas, populações negras, quilombolas e povos e comunidades tradicionais.

A Segurança, inicialmente, era associada, portanto, à situação em que os indivíduos, ao possuírem renda, teriam, conseqüentemente, acesso à aquisição de alimentos. Nesse sentido, vê-se uma ampliação na busca por garantir estoques de alimentos de forma a se concretizar e garantir o acesso aos consumidores.

De acordo com Almeida Filho e Scholz (2008),

Hoy en día la terminología o concepto de Seguridad Alimentaria es aceptada por gran parte de los países y sociedad civil y ha servido como herramienta estructural de innumerables programas y proyectos de lucha contra el hambre. Su estructura básica se comprende cuatro componentes centrales, los cuales a su vez presentan otros subcomponentes. Además incorpora ejes transversales como inocuidad, calidad, equidad socioeconómica y de género, y participación social entre otros (ALMEIDA FILHO; SCHOLZ, 2008, p. 11-12).

A ideia de soberania alimentar, por sua vez, traduz o direito de os povos cultivarem alimentos que lhes atendam as necessidades básicas de vida, tendo seu espaço garantido como produtores rurais (dentro do mercado), seguindo suas manifestações culturais. A soberania

seria (uma hipótese que se comprova ainda distante da realidade da lógica de mercado do sistema capitalista) a condição de equidade, no mercado interno, entre grandes latifundiários e pequenos produtores rurais quando da venda dos gêneros agrícolas produzidos. A Via Campesina interpreta o conceito de soberania da seguinte maneira:

Corresponde al “derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su alimentación y su agricultura, a proteger y regular la producción y el mercado nacional de los productos agrícolas con el objetivo de conseguir los objetivos de desarrollo sostenible, a determinar el grado de autosuficiencia y a limitar el “dumping” de productos alimenticios a sus mercados nacionales” (VIA CAMPESINA, 2017, s/p).

Semelhante ao conceito da Via Camponesa, o CONSEA também elabora uma definição interessante, alegando que

A soberania alimentar é um princípio crucial para a garantia de segurança alimentar e nutricional e diz respeito ao direito que tem os povos de definirem as políticas, com a autonomia sobre o que, para quem e em que condições produzir. Soberania alimentar significa garantir a soberania de agricultoras e agricultores, extrativistas, pescadores e pescadoras entre outros grupos, sobre sua cultura e sobre os bens da natureza.

Julia Angulo (2014) alega, referenciando Souza (2011), que a política social na América Latina tem como características principais a fragmentação, a pulverização, a focalização das ações e baixa cobertura da população. Foi nesse contexto de uma política social frágil e com dificuldades de implantação que surgiram as políticas de SAN.

Embora o sistema e a política de SAN definam claramente seus objetivos, parece haver dificuldades de percepção sobre quais são as medidas adotadas de SAN e a eficácia delas, em virtude de algumas das características intrínsecas à política, como sua transversalidade temática e a possível sobreposição de diversas ações, complementares ou não entre elas (ANGULO, 2014).

Ainda segundo Angulo (2014), a situação da SAN é complexa e pode ser avaliada em pelo menos quatro dimensões, cada uma delas contribuindo para o alcance de melhores níveis de SAN. Dessa forma, para a elaboração do protocolo de indicadores, são identificadas e definidas as dimensões contempladas pelo conceito adotado⁴:

⁴ As informações seguintes foram obtidas, pela autora, no site da Instituição, em <<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.WicTaUpKvIV>> Como o objetivo deste artigo não inclui uma descrição profunda dos indicadores considerados pela FAO, para melhores informações, consultar a tabela disponível no site.

I. Disponibilidade de alimentos: relaciona-se a aspectos vinculados ao transporte, à produção e à comercialização local de alimentos, em quantidade suficiente e de modo permanente que podem limitar a oferta de alimentos à população;

II. Acesso aos alimentos: refere-se a aspectos socioeconômicos e físicos que interferem na aquisição de alimentos pela população/famílias;

III. Utilização biológica de nutrientes: diz respeito às condições de acesso a serviços sociais, de saneamento e de saúde que, ao incidirem sobre o estado de saúde do indivíduo, podem limitar a utilização biológica dos nutrientes oriundos dos alimentos consumidos;

IV. Estabilidade ao longo do tempo: das outras três dimensões de segurança alimentar. Seu não cumprimento gera insegurança alimentar: inadequado acesso ao alimento, levando à deterioração do estado nutricional. A isso se somam fatores como as condições climáticas adversas, instabilidade política ou fatores econômicos como desemprego e aumento do preço dos alimentos (ANGULO, 2014).

A parte mais complexa para a adoção das políticas públicas sobre os temas de desenvolvimento socioeconômico sustentável é colocar em prática o que está, em tese, assegurado a todos os indivíduos na lei maior de um país democrático, a Constituição. Cabem ao Estado o dever e as responsabilidades diretas da administração pública sobre as questões sociais, tais quais a da fome, objeto de estudo neste artigo. A garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos povos deve ser descrita nas leis máximas, como o caso do Brasil (Constituição Federal de 1988), dentro da categoria dos direitos fundamentais do ser humano.

Na Constituição Peruana, datada de 1993, indica-se a garantia dos cidadãos ao acesso à saúde e boa qualidade de vida, algo implícito dado a conexão entre a boa alimentação e o desenvolvimento das capacidades humanas (adquire renda e movimenta a economia o indivíduo que tenha adquirido energia suficiente de suas refeições para as atividades laborais).

A participação popular na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas ganhou amplitude sem precedentes, contribuindo para aumentar tanto a eficácia e abrangência das ações públicas, como a capacidade de formulação dos movimentos sociais. A gestão participativa tem se tornado o modelo de referência no Brasil, pois é o que mais tem funcionado diante do fato, inegável, de que as demandas públicas não são atendidas devidamente pelos congressistas, dadas as inúmeras razões dedutíveis (IPEA, 2011).

Ainda segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), em seu site,

Políticas de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão social, saúde, educação, meio ambiente, segurança pública, defesa da igualdade racial, dos direitos das mulheres ou de minorias sexuais, dentre tantas outras,

foram discutidas nas 73 conferências nacionais sobre políticas públicas. Elas representam 64% do total desses encontros (114) realizados no Brasil nos últimos 60 anos, e abrangeram um leque de temas nunca antes levados ao amplo debate popular pelo poder público (IPEA, 2011, s/p).

De maneira análoga à estrutura da administração pública, que acompanha o perfil de institucionalização do Estado brasileiro (em três esferas), a gestão participativa sob a forma de conferências nacionais segue as decisões primeiras em nível municipal, local, posteriormente estadual, e, por fim, federal. Mas as conferências nacionais não foram os únicos canais de participação ampliados nos últimos anos. Dos sessenta e um conselhos nacionais de políticas públicas com participação popular existentes, trinta e três foram criados ou recriados (18), ou democratizados (15) desde 2003. Em 2017, 45% de seus membros são do governo e 55% da sociedade civil, incluindo, a depender do caráter do conselho, representantes do setor privado e dos trabalhadores em geral ou de dado setor, da comunidade científica, de instituições de ensino, pesquisa ou estudos econômicos, assim como por organizações de jovens, mulheres e minorias (IPEA, 2011).

O Peru também visa a descentralizar as ações do Estado no tocante às políticas públicas, acompanhando a tendência brasileira. Lê-se no *Guía de Participación Ciudadana* que:

Hay un cierto consenso en el Perú en torno a la defensa de la democracia representativa con elementos de participación ciudadana, con la necesidad de fortalecerla, dentro de ella, a fin de superar el divorcio entre política y ciudadanía (PERU, 2008, p. 8).

O documento faz uma segmentação temporal da participação popular ao longo das décadas. A participação teve seu início modernamente nos anos 1980, com a redemocratização após o governo militar (1968-1980) e com uma tímida iniciativa, em meio à preocupação nacional com a emergência de grupos paramilitares, de atuação principalmente no interior do país, localizados na zona rural, como Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Túpac Amaru (MRTA).

Os anos 1990, por sua vez, foram marcados pelo conflito com tais grupos e pela liberalização econômica, com a aquisição de companhias antes pertencentes ao domínio público, doravante de posse de agentes privados. Assim, conforme o mencionado documento,

La introducción en la Constitución Política de 1993 y en la Ley de Participación Ciudadana - Ley N° 26300 promulgada en 1994, de mecanismos de democracia directa como la revocatoria, el referéndum, la

rendición de cuentas y la remoción de autoridades, constituyó un cambio importante en ese sentido (PERU, 2008, p. 9).

No âmbito político nacional, os anos 1990 iniciam-se com o governo de Alan García. Em relação ao processo de participação cidadã em Políticas Públicas, tem-se, basicamente, três momentos na história peruana: o primeiro, de 1985 a 1990; e o segundo, após a longa gestão de Alberto Fujimori. Ainda de acordo com o referido Guia, a terceira etapa dessa década em questão:

Se inicia con el presidente Valentín Paniagua, ya que su política de diálogo con la sociedad civil, tuvo como resultado que el nuevo gobierno recogiera las experiencias de concertación y participación de los gobiernos locales y de esa manera hizo de la participación ciudadana una política de Estado (PERU, 2008, p. 9).

A participação popular na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas ganhou amplitude sem precedentes, contribuindo para aumentar tanto a eficácia e abrangência das ações públicas, como a capacidade de formulação dos movimentos sociais. As próximas partes do artigo trarão informações a respeito como os Estados e sociedades em questão tem enfrentado os problemas de desenvolvimento concernentes à SAN.

4 O ESTADO BRASILEIRO FRENTE À PROBLEMÁTICA DA FOME E POBREZA

Segundo o relatório da FAO (2017) depois de quase 15 anos de retração, a fome voltou no mundo. Em um ano, de 2015 a 2016, aumentou-se para 38 milhões o número de pessoas subalimentadas em comparação a 2014. Em relação à fome, passou-se de 80 milhões para 180 milhões em um ano no mundo. A princípio essas derivações se devem à confluência de diversos fatores, incluindo o aumento dos preços de alimentos, a concentração de setor agroalimentar, as crises ambientais, a migração devido a guerras.

Não por outra razão, agências especializadas (como a FAO) estão voltando suas atenções e os seus recursos para o combate à fome e à pobreza novamente. Por mais incrível que pareça, esses temas voltam a ser a pauta da próxima década e mesmo, a estar na ordem do dia.

No caso do Brasil, a rigor, não há nada de novo ou de excepcional nesse tema. As principais mudanças no último século no Brasil estão diretamente implicadas com o problema da fome e da carestia alimentar (NIERDELE, 2017). Para compreender como as questões sociais estão conectadas à SAN e à pobreza, é importante verificar como o Estado interpreta a temática.

Como ressalta o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o PNUD (2017) ⁵, o Brasil é o maior país da América do Sul e o quinto do mundo em extensão territorial. Com essas proporções continentais, estende-se por uma área de 8.514.876,599 km² e faz fronteira com dez países da América do Sul, à exceção do Chile e do Equador. São mais de 206 milhões de habitantes que vivem em sua maioria nas cidades, segundo o Censo de 2010. As regiões mais povoadas são as da costa atlântica e sua geografia é muito diversa, variando entre morros, depressões, planícies e planaltos. O país abriga a maior floresta do mundo, a Amazônia, cujos rios são compostos por cursos de água, alguns advindos da selva amazônica peruana. A união federativa é composta de 26 estados e um distrito federal, distribuídos em cinco macrorregiões, cada uma com particularidades culturais. Destas, as que apresentam os menores indicadores de desenvolvimento humano são as do Vale do Jequitinhonha (MG), o Vale do Ribeira (SP) e o semiárido nordestino.

Conforme Nierdele (2017), o reconhecimento da importância da agricultura familiar como atividade estratégica para combate à fome e pobreza a partir dos anos 1990 foi fundamentalmente sustentado em dois aspectos: capacidade de produzir alimentos para enfrentar o problema da inflação no mercado interno e capacidade de absorver mão de obra

⁵ Disponível na página do PNUD, no endereço: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/countryinfo/>>.

para enfrentar o problema do êxodo e do desemprego. Esses foram os dois grandes temas nos anos finais do século XX. E eles mobilizaram três atores centrais: movimentos sociais e sindicais, pesquisadores e gestores públicos.

A partir de então, criou-se um pacto por meio do qual se formulou três grupos de políticas no Brasil: política agrícola como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o Seguro da Agricultura Familiar (PRONAF e SEAF), políticas socioassistenciais (habitação rural, território da cidadania, Brasil Sem Miséria, Bolsa Família) e políticas de segurança alimentar como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa nacional de Alimentação Escolar (PAA e PNAE).

Os avanços na promoção da SAN no Brasil são identificados com a criação da PAA em 2003 com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda. Além disso, destacam-se como objetivos dessa política pública: incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável, dentre outros objetivos (ANGULO, 2014, p 85).

A ideia de se fomentar o mercado local, tornando acessíveis os bens à população, é interessante, pois se evitam os custos de transporte dos produtos provenientes de outras regiões e que seriam repassados ao consumidor.

Segundo Pinto (2014), a fim de proporcionar controle adequado dos dados da população pobre brasileira, o Governo Federal criou por meio do Decreto nº 3.877, de 2001,⁶ o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Com base nas informações desse cadastro, seriam implementados programas públicos direcionados à superação da miséria e da fome no Brasil, reconhecidas como um dos entraves à promoção do pleno desenvolvimento do país. A partir desse momento, formularam-se quatro programas de transferência de renda no âmbito nacional: um direcionado a estimular as famílias a manterem suas crianças matriculadas na rede pública de ensino (Bolsa Escola) e três com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional dessas famílias - Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás (PINTO, 2014, p. 19).

⁶ Vale ressaltar que o programa Bolsa Família foi criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, ainda em 2001, porém, à época, nenhum mecanismo institucional fora criado para colocá-lo como responsabilidade estatal, ou seja, constar na Constituição vigente.

Ainda de acordo com o autor,

Por esse motivo, estabeleceu-se, no Ministério do Desenvolvimento Social, o MDS, a gestão articulada de políticas de assistência social, inclusão produtiva, transferência de renda e segurança alimentar, com constante oferta de serviços públicos de saúde e educação, de modo a romper com o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (PINTO, 2014, p. 21).

Os objetivos do programa Bolsa Família, incorporado ao Fome Zero, são o combate à fome e à pobreza (e outras formas de privação das famílias), visando à promoção da SAN e ao acesso à rede de serviços públicos, em especial saúde, educação, SAN e assistência social.

A população alvo desse programa é constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. As famílias extremamente pobres são definidas como aquelas que têm renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa, e as famílias pobres são aquelas cuja renda mensal esteja entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa. Para que possam participar do programa, as famílias pobres precisam comprovar a existência, em sua composição, de gestantes ou de crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos (Caixa Econômica Federal, 2017).

Os níveis de aferimento do funcionamento do programa, que se aplicam em todos os municípios do país, advêm do ideal de Gestão Descentralizada (GD). Conforme o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do CadÚnico (2016), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), gestora federal do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único, implementou um mecanismo de apoio financeiro firmado sobre indicadores da gestão. A fim de valorizar os municípios com qualidade de gestão e incentivar os demais a alcançar sempre melhores indicadores de gestão, foi elaborado, então, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), cujo objetivo é aferir a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único, considerando, primordialmente: os cadastros atualizados das famílias e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação (BRASIL, 2016, p. 5).

A Gestão Descentralizada é uma forma que permite à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios compartilhar, entre si, os processos de tomadas de decisão, criando bases de cooperação para o combate à pobreza e à exclusão social. Trata-se de um fato consagrado na Constituição Federal pelo Pacto Federativo, de forma que os entes federados concordam com o desafio de conduzir a implementação dessa política de transferência direta de renda com condicionalidades, sendo parceiros efetivos, corresponsáveis pela implementação e o controle (BRASIL, 2016, p. 8-9).

Essa lógica foi institucionalizada pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que fez do IGD uma transferência obrigatória da União para os entes federados que aderem voluntariamente ao PBF, desde que alcancem índices mínimos estabelecidos. E a conta para o índice é mesurada pela soma aritmética de fatores⁷.

Segundo o Manual, O Brasil adota a EBIA, Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, em seus censos de modo a analisar a situação da SAN no país. Ela consiste em quatro categorias: o primeiro grau é o prevalecimento da SAN, no caso de os indivíduos terem acesso constante e regular a alimentos de qualidade, perfazendo suas necessidades básicas; o segundo grau é o de insegurança alimentar leve, no qual há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; o próximo é o de insegurança moderada, ao existir uma redução quantitativa de alimentos entre adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação; e, por fim, a categoria na qual há redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura dos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças, com predomínio da fome em decorrência da ausência de renda para sua aquisição (GESTOS e IDS, 2017, p. 11).

Pode-se considerar que o êxito do programa no relaciona-se ao fato que mesmo com as críticas aos programas instalados nos governos Lula e continuados pela gestão de Dilma até o impeachment em 2015, o Brasil saiu do Mapa da Fome⁸, designado pela FAO aos países no globo que apresentem instabilidade alimentar, no caso 5% de sua população estar subalimentada. A FAO questiona os Estados-membros, desde 1990, anualmente, sobre a situação de pessoas consideradas subnutridas ao redor do mundo. A preocupação da instituição é válida, uma vez que o aumento de desempregados e o corte de beneficiários do programa Bolsa Família na gestão Temer, em que 1,1 milhão de pessoas deixaram involuntariamente de participar do programa (segundo a entrevista da revista Istoé ao economista Francisco Menezes, em outubro de 2017) tem se tornado realidade. Sob as condições do perturbado cenário político, índices de inflação elevados e políticas restritivas resultariam negativamente para o retorno do país ao Mapa⁹.

⁷ O Manual dá detalhes do cálculo do IGD, porém, de maneira resumida, são os seguintes: I. taxa de atualização cadastral, a de acompanhamento de frequência escolar e de acompanhamento de agenda de saúde; II. fator de adesão ao SUS; III. fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD. Para maiores informações, consultar: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf>.

⁸ Como o Brasil saiu do Mapa da Fome. E por que ele pode voltar (LUPION, 2017). Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/23/Como-o-Brasil-saiu-do-Mapa-da-Fome.-E-por-que-ela-pode-voltar>>.

⁹ Disponibilizada em <https://istoe.com.br/entrevista-brasil-pode-voltar-ao-mapa-da-fome-da-onu-diz-economista-do-ibase>.

O Banco Mundial apontou o progresso econômico brasileiro entre 2003 e 2014, que resultou na saída de 29 milhões de pessoas da linha de pobreza e desigualdade (modificando o coeficiente de Gini, que caiu 6,6%, ou de 58,1 a 51,5 pontos). Nesse mesmo sentido, cabe destacar, ainda, que o nível de renda dos 40% mais pobres da população aumentou. Entretanto, a taxa de redução da pobreza e desigualdade estagnou-se em 2015, em um contexto no qual o país passa por uma profunda recessão. A taxa de crescimento do PIB tem desacelerado desde o começo desta década, saindo de uma média anual de crescimento de 4,5%, entre 2006 e 2010, para 2,1% entre 2011 e 2014. (WORLD BANK, 2017).

5 PERU: SUAS URGÊNCIAS E SOLUÇÕES SOCIAIS

O Estado peruano tem uma diversidade espacial tão grande quanto a de seus povos que o compõem. O território é tripartido nas seguintes seções: Costa, Serra e Selva. Essas macrorregiões são segmentadas pela presença da Cordilheira dos Andes, e tal barreira física impacta, na dinâmica climática, na existência de desertos e geleiras nos extremos de sua dimensão territorial.

Sendo o terceiro maior país da América do Sul, o Peru possui uma população de aproximadamente 32 milhões de habitantes (dados do Banco Mundial para o ano de 2016) distribuídos em dezenas de grupos étnicos num território de 1.285.215 km², que compreende 25 regiões, 195 províncias e 1833 distritos (NATALINO, 2009, p. 7).

A integração econômica, social, física e política de um espaço geográfico tão heterogêneo e plural é o *leitmotiv* (motivo condutor) do Peru contemporâneo. A busca da consonância impele a abertura do jogo de poder – secularmente concentrado numa elite cívico-militar de tendências oligárquicas e cesaristas – para as virtudes e vitalidades da democracia, num grande e deliberado esforço para modernizar o sistema político (NATALINO, 2009, p. 8).

Ainda há um grande preconceito das minorias populacionais que habitam os grandes centros com o restante da população localizada no interior do país. E a concentração das decisões políticas na região costeira, tendo como epicentro a zona metropolitana de Lima, é um dos fatores históricos e causais.

Como afirma Do Carmo (2009, p. 73-74),

A heterogeneidade estrutural bloqueia a construção de laços de solidariedade social, porque as diferentes frações da sociedade não identificam interesses comuns sobre os quais a Nação possa ser construída. O outro é visto como ameaça, como um antagonista, e não como membro de uma mesma sociedade. O resultado é que o país se torna um laboratório de experimentos econômicos.

Marcos Vargas Llosa, icônico escritor peruano, em Dicionário Amoroso da América Latina (1985, p. 263) escreveu que:

Na verdade, o problema de base permanece inalterado: duas culturas, uma ocidental e moderna, outra autóctone e arcaica, coexistem com dificuldade, separadas uma da outra pela exploração e pela discriminação que a primeira

impõe à segunda. Nosso país - nossos países - é, no sentido profundo, mais uma ficção do que realidade.¹⁰

Durante a Era Fujimori, o Peru passou por um processo de abertura econômica e comercial. Seguindo as recomendações do *Consenso de Washington* o governo iniciou uma reforma da economia que teve como principais medidas: 1) a abertura de mercado, como instrumento de redução da hiperinflação que assolava o país; 2) a flexibilização do mercado de trabalho; 3) austeridade fiscal e monetária; 4) privatização de empresas¹¹. Pelo lado do desenvolvimento social, o governo, concentrado na estabilidade macroeconômica, relegou os problemas sociais a um segundo plano, não atacando as suas causas estruturais. A problemática ainda não foi resolvida ainda, como também ocorre no Brasil, entretanto nos governos neoliberais em predomínio nos anos 1990 não houve esforço dos governantes em propor medidas que viessem sensibilizar a situação. O foco em programas sociais de curto prazo fez com que os aspectos principais do segundo governo Fujimori fossem o desemprego e o incremento da pobreza (BARRETO, 2009, p. 116).

O colapso do fujimorismo não poderia significar a reversão imediata da crise institucional estabelecida durante uma década. E o governo de Alejandro Toledo foi testemunha dos obstáculos a serem vencidos para a criação de instituições que tenham êxito em representar os anseios da sociedade civil. O descolamento entre Estado e comunidades locais teve suas piores manifestações nos confrontos entre manifestantes e forças policiais, transformando o “estado de exceção” em “solução” provisória para a quebra de pactos precários entre o governo central e as lideranças locais.

Se, por um lado, a crise institucional caracterizou a gestão Toledo pelo elevado nível de conflito no campo político, por outro, o crescimento econômico peruano, baseado na estabilidade macroeconômica e aumento das exportações, sobretudo de produtos primários, foi fruto de um modelo econômico que não superou o problema da distribuição da riqueza (BARRETO, 2009, p. 98).

Nesse sentido, Natalino (2009, p. 23) assevera que:

¹⁰ Retirado de BARRETO, Irineu P. P. **A transformação dos conflitos:** evolução recente e futura da sociedade peruana. Prêmio América do Sul-2009: Peru: evolução recente e futura. Fundação Alexandre de Gusmão-Brasília: FUNAG.

¹¹ Barreto referencia estas informações de acordo com PINTO, H. E. Meza. **A evolução da economia peruana no período 1950-2000:** Meio Século de Transformações e a Busca de Relações Internacionais. Cadernos PROLAM/USP (ano 2- vol. 2- 2003), p. 91-92.

O Peru que Alan García herdou de Alejandro Toledo difere muito daquele que entregou ao seu sucessor, Alberto Fujimori, em 1990. Ao contrário da realidade das décadas anteriores, marcadas pela quase falência do Estado, perda da esperança no futuro e pelos abusos autoritários de um autocrata de triste lembrança, o Peru de 2006 era mais estável, institucionalizado, urbanizado, economicamente diversificado e bem inserido na economia globalizada.

Ainda de acordo com o autor, mencionando dados do Banco Mundial, os avanços sociais dos últimos anos foram inquestionáveis.

A pobreza recuou 12,4 pontos entre 2004 e 2008, de 48,6% para 36,2% da população. A miséria teria caído 4,5% no mesmo período, de 17,1% para 12,6%. A taxa de mortalidade infantil, um dos principais indicadores de desenvolvimento social, baixou de 33/1000 para 21/1000 nascimentos entre 2000 e 2006 (NATALINO, 2009, p. 31).

Como afirma Vásquez Angulo (2014, p. 23) acerca especificamente da situação vivenciada no país andino,

O caso do Peru é interessante porque o desenho da política de combate à pobreza saiu de uma proposta que contemplava a transferência de renda com condicionalidades (Programa Juntos) para incorporar a implantação de uma política de segurança alimentar e nutricional (Estratégia Crescer) (VÁSQUEZ ANGULO, 2014, p. 23).

Segundo Souza (2011), o programa peruano, chamado Juntos, tem um desenho que busca a “emancipação da pobreza”, em que a renda transferida é vista como circunstancial. Dessa forma, o programa tem prazo de vigência determinado e, ao final, espera-se que seus beneficiários, a partir dos incentivos oferecidos pelo governo, tenham alcançado meios para inserção no mercado formal de trabalho. As ações de SAN no Peru (relacionadas diretamente ao programa Juntos) abarcam tanto as políticas de acesso à água potável e dinamização da agricultura, quanto a entrega de “kits nutricionais” (VÁSQUEZ ANGULO, 2014, p. 23).

De acordo com sua página na internet, o Programa Nacional de Apoio Direto aos mais Pobres

JUNTOS é um programa de transferências monetárias condicionadas que se inscreve dentro da política social de luta contra a pobreza do governo do Peru. JUNTOS foi criado em 7 de abril de 2005 mediante o Decreto Supremo nº 32- 2005- PCM [...] O programa JUNTOS tem por finalidade contribuir para a redução da pobreza e evitar que os filhos sigam vivendo dentro dos lares em situação de pobreza extrema, em um marco de corresponsabilidade lar-Estado, mediante a entrega de incentivos para o

acesso e uso de serviços de saúde - nutrição e educação; sob um enfoque de restituição de direitos básicos com a participação organizada e vigilância dos dirigentes sociais da comunidade (JUNTOS, 2017, tradução nossa).

Como antecedente ao Programa Juntos, e como plataforma do que depois seria o programa de transferência de renda, em 2005, o governo anunciou a criação da Estratégia CRECER, como uma política social de segurança alimentar. Nesse mesmo contexto também foi estabelecida como meta, a ser realizada até o ano 2011, a diminuição da pobreza em 20% e a redução, em 9%, da prevalência de desnutrição crônica entre crianças menores de cinco anos de idade. Para alcançar tais propósitos, a política social objetivou promover uma reforma nos programas sociais, efetuar uma gestão por resultados e fomentar um fundo de desenvolvimento pela igualdade social.

Esse projeto tinha diversas linhas de ação, entre as quais o Programa Juntos.

O Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos seria o primeiro programa de transferência monetária condicionada, identificado como parte da política social de luta contra a pobreza e um dos programas mais representativos do país (CABRERA, 2015, p. 173-174).

Ainda segundo a autora, o Peru registrou crescimento de 6,8% em seu PIB, resultado, em grande parte, do bom preço internacional dos minerais na época, que representavam 65% das exportações e 15% dos investimentos estrangeiros diretos. A isso, também se devem somar os bons números registrados em outros setores da economia local, como extração de gás natural, pesca, agroindústria e o aporte do setor de construção. De acordo com dados extraídos do INEP, o Instituto Nacional de Estatística do Peru, o país apresentou uma taxa de crescimento até 2009, o ano de eclosão da crise internacional (crise dos subprimes), com valores superiores a 6%. O ano de 2009 registrou um crescimento negativo de 0,3%, diante de um cenário de queda da demanda internacional pelas commodities em que o país se especializou a exportar (CABRERA, 2015).

À semelhança do Bolsa Família no Brasil, no Peru,

as famílias selecionadas recebem o aporte de maneira condicionada à utilização de serviços de saúde, nutrição, educação e identidade (as mulheres recebem os cartões para saques nos bancos nacionais, assim como no Brasil). O valor é igual para todos os beneficiados, independentemente do tamanho da família. Em outras palavras, mesmo que seja uma família com quatro, cinco ou mais integrantes, o valor do benefício é o mesmo (S/.200 novos soles a cada dois meses). O “Juntos”, por estar centrado nas crianças, aborda especificamente os efeitos da pobreza na população infantil, promovendo investimentos e uma maior atenção das famílias na infância. As mães

assinam um acordo estabelecido pelo Estado, sendo verificadas trimestralmente pelo Programa. Se a mãe não cumprir suas obrigações, a transferência do dinheiro é suspensa por três meses. Se a falta persistir, a suspensão se dá de modo permanente (CABRERA, 2015, p. 179).

Vale ressaltar, ainda, que o Juntos é apoiado por outros programas assistenciais, tais como o Programa Nacional de Assistência Alimentar (PRONAA), executando ações de assistência, apoio e segurança alimentar em grupos vulneráveis. Como afirma Cabrera (2015, p. 191), a ideia é fazer um trabalho de acompanhamento para detectar sinais de desnutrição em crianças; o Vaso de leite, programa de entrega de cafés da manhã para crianças pobres em escolas e restaurantes populares e o Qali Warma: Projeto de entrega de alimentos nas escolas de comunidades pobres.

A página oficial do programa¹² apresenta um quadro com informações relacionadas a um avanço importante da sua atuação no país. Assim, no seu primeiro ano, o número de departamentos, províncias e distritos beneficiados eram de, respectivamente, 4, 26 e 70. Sobre a cobertura do programa,

a expansão geográfica de “Juntos” centrou-se basicamente em departamentos (Estados) da serra central entre 2005 e 2006. Já em 2007, começou a incluir comunidades da selva peruana expandindo-se com mais força em municípios do litoral e outros da Amazônia. Cabe indicar que, até hoje, o Programa não está presente na capital do país, onde, segundo o INEI 2013, 14,5% da população é pobre e 0,6% está na categoria de extremamente pobre (CABRERA, 2015, p. 185).

No final do ano de 2016, o Programa Juntos contava com 772.120 lares em situação de pobreza e pobreza extrema com 1.677.027 membros objetivos, entre gestantes, crianças, adolescentes e jovens de até 19 anos de idade. No mesmo período, transferiu-se o incentivo monetário a 668.030 lares que cumpriram suas corresponsabilidades (ou seja, incluem-se nas condições de beneficiários do programa) nos meses de setembro e outubro.

O Peru tem se mostrado bem-sucedido internacionalmente em suas iniciativas de políticas públicas. Um exemplo disso é a visita de membros de uma comitiva do Quênia recentemente (setembro de 2017) ao país para aprofundar os conhecimentos de agricultura. A notícia, advinda do site do MDIS, Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social afirma que

¹² Segundo o site do programa, a tabela relaciona o avanço do programa pelo país, de 2005 até 2017. Para maiores detalhes, verificar a mesma em: <<http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/cobertura-geografica>>.

La comitiva, integrada por funcionarios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Kenia, visitó el caserío de Casa Blanca, en el distrito de Namora, guiados por el director ejecutivo de Foncodes, Federico Tong; y por la directora (e) de la FAO en Perú, María Elena Rojas. En el lugar, la misión del Gobierno de Kenia recogió experiencias de la implementación de tecnologías productivas, vivienda saludable e implementación de negocios rurales del proyecto Haku Wiñay¹³

As estatísticas do Banco Mundial demonstram que o país, na última década, tem apresentado uma das maiores taxas de crescimento econômico com baixa inflação (crescimento médio do PIB em 5,9% e uma inflação média de 2,9% anualmente). O forte crescimento do emprego e os investimentos têm reduzido drasticamente as taxas de pobreza. A pobreza moderada (considerada o valor de 4 dólares diários per capita) caiu de 45,5%, em 2005, para 19,3% dez anos após. Isso equivale a 6,5 milhões de pessoas que deixaram a linha de pobreza no período. Por sua vez, a extrema pobreza, considerando o valor diário mínimo de 2,5 dólares, sofreu um declínio de 27,6% para 9% no mesmo período (WORLD BANK, 2017).

¹³ Haku Wiñay, projeto do Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento Social- FONCONDES, do MDIS peruano. Tem como um de seus objetivos o fortalecimento da produção rural familiar de zonas carentes no território, além de promover financiamentos aos camponeses. Os dados oficiais apontam que, durante os anos de 2012 a 2015, foram atendidos 96.503 lares. Informações disponíveis em: <<http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai>>

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O funcionamento das dinâmicas produtivas no campo se configura por meio de uma cadeia, onde, em posição central, localizam-se as grandes corporações, produtoras de sementes transgênicas, agrotóxicos e defensivos em geral e, em uma ponta, situam-se os produtores (fornecedores), e, em outro extremo, os consumidores. Tanto os ofertadores quanto os demandantes perdem quando, respectivamente, vendem os bens a menor preço às empresas, enquanto as empresas lucram com a venda sobrevalorada para os consumidores. E o lucro, resumindo, concentra-se nas transnacionais. Essa tendência vem ocorrendo desde a Revolução Verde (1970), como descrito na seção de segurança e soberania alimentar e políticas públicas deste texto. A soberania alimentar é um conceito defendido pela Via Campesina, que tenta lutar contra esta tendência, dando voz ao campesinato, representando-o em fóruns sociais relacionados ao tema. E a segurança alimentar, por sua vez, compreende que a modernização no campo é capaz de lidar com os problemas da fome. Os Estados deste estudo em questão, conforme dito anteriormente, seguem os preceitos da FAO e o conceito de SAN.

Muito do que se observava antes de desigualdade social tem diminuído, graças aos esforços de todos nas sociedades, principalmente às políticas assistenciais que promovem um auxílio à renda mensal de famílias carentes, na intenção de promover a SAN. Diante da situação econômica atual, entretanto, no Brasil e no Peru, vê-se que se aplicam medidas de austeridade cujas consequências sociais impactam tanto o presente, quanto o futuro próximo. Os cortes podem comprometer a ampliação dos benefícios desses programas sociais às populações com menor acesso aos bens, como os indígenas e os quilombolas, no Brasil, e, também, os indígenas da região andina peruana, que são os grupos que mais necessitam de atenção do governo público e ainda não a obtiveram ao longo das gestões dos governos específicos.

O Peru vivencia, por um lado, o crescente aumento da demanda de suas commodities e, por outro, o espaço para a produção de alimentos, que já é naturalmente escasso em razão de suas adversidades territoriais, torna-se mais restrito ainda. O país necessita avançar mais vigorosamente nas conquistas sociais para a efetivação da SAN a toda a sua população, atendendo, principalmente, as comunidades distantes do centro econômico do país, que se localizam nas serras e na selva, afastadas da capital, Lima.

O Brasil tornou-se referência em políticas públicas perante a comunidade internacional. É um modelo do ponto de vista da construção de políticas, e, neste momento, é importante que não se torne um modelo do ponto de vista da desconstrução dessas políticas

(NIERDELE, 2017), por meio do emprego de medidas de austeridade que o põem em risco a segurança nacional alimentar. Sendo essa a tendência que se avista no horizonte, cabe à sociedade civil organizada, juntamente ao Estado, principal ator capaz de transformar a realidade social, compor e executar medidas políticas anticoncentração no campo, evitando, também, o desperdício de alimentos ao longo de sua cadeia produtiva (da terra à mesa dos consumidores), fomentando a participação de cooperativas, por exemplo, na produção, e enaltecendo a soberania dos povos à produção de alimentos de acordo com suas tradições.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Niemeyer A; SCHOLZ, Vera. Soberania Alimentaria y Seguridad Alimentaria. Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria: Conceptos Complementarios? Apresentação Oral, XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. **Anais...** Brasil: Rio Branco, 2008.

ANGULO, J. D. V. **Indicadores e políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil e no Peru**. Dissertação (Mestrado) UFV Viçosa – MG, 2014.

BARRETO, Irineu P. P. A transformação dos conflitos: evolução recente e futura da sociedade peruana. In: PRÊMIO AMÉRICA DO SUL -2009. **Peru: evolução recente e futura**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão-FUNAG, 2009.

BLAIRO Maggi (PP), ministro da Agricultura do governo Temer. **G1**, Política, 13 mai. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/blairo-maggi-pp-ministro-da-agricultura-do-governo-temer.html>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Conceitos**. 29 mai. 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/conceitos>> Acesso em: 10 dez. 2017.

CABRERA. Cecília C. **Características e tendências dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: destaque às experiências, brasileira e peruana**. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19011/1/2015_CeciliaCorreaCabrera.pdf>. Acesso em 11 nov. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

CEPAL. **Desarrollo Social**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-social>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

DA CONCEIÇÃO, Ariane Fernandes; DE OLIVEIRA, Cíntia Gonçalves; DE SOUZA, Dércio Bernardes. Rostow e os estágios para o desenvolvimento. In: NIERDELE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco W. (orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf>> Acesso em: 10 out. 2017.

DO CARMO, Corival Alves. Labirintos da Construção Nacional: instabilidade política e econômica no Peru. In: PRÊMIO AMÉRICA DO SUL -2009. **Peru: evolução recente e futura**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão-FUNAG, 2009.

FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL – FOCONDES. **Haku Wiñay**, Lima, 2017. Disponível em: <<http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION – FAO. **El Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo** (versión resumida). 2017. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-I7787s.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION – FAO. **Indicadores de la Seguridad Alimentaria**. 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.WicTaUpKvIV>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION – FAO. **Marco Estratégico Global para a segurança alimentar e nutricional: perspectiva de direito à alimentação**. Mar. 2012. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/016/ap559p/ap559p.pdf>. Acesso em 10: nov. 2017.

FORTALECIMIENTO de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe (corto). **YouTube**, 10 jan. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cbRA87RjOts&list=PL4gejjfVVvTeAPv9L5ntd4gDQgC0dPLqs>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**: tradução de Galeano de Freitas, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1971.

IPEA. Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicados. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. 2011. 2011. Ano 8. Edição 65- 05/05/2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid= Acesso em 6 nov. 2017.

JUNTOS. **Cobertura Geográfica**. Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/cobertura-geografica>>. Acesso em: 18 nov. 2017

JUNTOS. **¿Quiénes son los usuarios?** Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/quienes>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

JUNTOS. **Antecedentes**. 2017. Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/quienes-somos>> Acesso em: 12 nov. 2017.

LUPION, Bruno. Como o Brasil saiu do Mapa da Fome. E porque ele pode voltar. **Nexo Jornal**, 24 jul. 2017. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/23/Como-o-Brasil-saiu-do-Mapa-da-Fome.-E-por-que-ele-pode-voltar>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

MATEOS, B. Simone. Desafios do Desenvolvimento. IPEA. **Participação Popular- A Construção da Democracia Participativa**. v. 8, n. 65, 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid= =>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**. Brasília: 2016. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

NATALINO, Enrique Carlos. O Peru entre três mundos: o desafio da transposição de muros. In: PRÊMIO AMÉRICA DO SUL -2009. **Peru**: evolução recente e futura. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão-FUNAG, 2009.

NIERDELE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W (orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: SEAD/ UFRGS – Editora da UFRGS, 2016. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

NIERDELE, Paulo André. Transcrição da apresentação na mesa de abertura da 4ª Reunião Plenária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 27/09/2017. **Contextualização e análise da conjuntura**. Disponível em <<<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2017/contextualizacao-e-analise-de-conjuntura>>>. Acesso em 21 nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas**. Disponível em <<<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>>. Acesso em: 1 nov. 2017.

PERÚ. **Guía de Participación Ciudadana en el Perú**. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. Lima: 2008. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/\\$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf)> Acesso em: 2 nov. 2017.

PERÚ. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. **Delegación de Kenia recogió las buenas prácticas de los proyectos productivos del MIDIS**, 26 Set. 2017. Disponível em: <<http://www.midis.gob.pe/index.php/es/component/content/article/108-transparencia/noticias/2577-delegacion-de-kenia-recogio-las-buenas-practicas-de-los-proyectos-productivos-del-midis>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

PINTO, H. S. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil** (Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago. 2014 (Texto para Discussão nº 150). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 24 nov. 2017.

RELATÓRIO LUZ da AGENDA 2030 DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (síntese). Brasil, 2017. Disponível em: http://actionaid.org.br/wp-content/files_mf/1499785232Relatorio_sintese_v2_23jun.pdf. Acesso em 20 nov. 2017.

ROSTOW, W. W. The Five Stages of Growth – A Summary. In: ROSTOW, W. W. **The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto** Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SENADO FEDERAL. Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos. **Senado Notícias**, 15 dez. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>>. Acesso em: 1 dez. 2017.

SOUZA, L. R. **Uma análise de inter-relação condicionada de renda e as políticas de segurança alimentar implementadas em três países da América Latina – México, Brasil e Peru.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio e Meio Ambiente, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2011.

VIA CAMPESINA. **Seguridad o Soberania Alimentaria.** 23 out. 2017. Disponível em <<https://viacampesina.org/es/seguridad-soberania-alimentaria/>>. Acesso em 23 Nov.

WORLD BANK. Data. **Brazil's Overview.** Disponível em: <www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview> Acesso em: 1 dez. 2017.

WORLD BANK. Data. **Peru Overview.** Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/peru?view=chart>>. Acesso em: 2 nov. 2017.