

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

LUDMILA LUÍSA TAVARES E AZEVEDO

**DESENVOLVIMENTO, POBREZA E SEGURANÇA ALIMENTAR NA
AMÉRICA DO SUL**

UBERLÂNDIA
2017

LUDMILA LUÍSA TAVARES E AZEVEDO

**DESENVOLVIMENTO, POBREZA E SEGURANÇA ALIMENTAR NA
AMÉRICA DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico

Orientador: Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

UBERLÂNDIA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

A994d Azevedo, Ludmila Luísa Tavares e, 1991-
2017 Desenvolvimento, pobreza e segurança alimentar na América do Sul
/ Ludmila Luísa Tavares e Azevedo. - 2017.
210 f. : il.

Orientador: Niemeyer Almeida Filho.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-Graduação em Economia.
Inclui bibliografia.

1. Economia - Teses. 2. América do Sul - Condições econômicas -
Teses. 3. Pobreza - Teses. 4. Segurança alimentar - Teses. I. Almeida
Filho, Niemeyer. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de
Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 330

LUDMILA LUÍSA TAVARES E AZEVEDO

**DESENVOLVIMENTO, POBREZA E SEGURANÇA ALIMENTAR NA
AMÉRICA DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico

Orientadora: Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

BANCA EXAMINADORA:

Uberlândia, 22 de fevereiro de 2017

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho
(Orientador – IE/UFU)

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior
(Examinador – MADER FUP/UnB)

Prof. Dr. Antônio César Ortega
(Examinador – IE/UFU)

AGRADECIMENTOS

Chega ao fim mais uma jornada e os sentimentos que me tomam são muitos: uma sensação de alívio, nostalgia e ansiedade. Mas, mais do que qualquer um desses sentimentos, sou tomada pela gratidão. Primeiramente a Deus, por ter cuidado de mim durante toda esta jornada, colocando pessoas especiais sem as quais a conclusão do mestrado não seria apenas mais difícil, mas também inviável.

À minha família, obrigada por todo o apoio, amor e paciência. Obrigada mamãe e papai por terem sido mais do que alicerces, mas também parte da força que me motiva. Tenho plena convicção de que nada do que conquistei teria sido possível sem vocês. Obrigada não apenas pelo amor, suporte, carinho, mas pelo exemplo de integridade, empatia e garra.

Aos meus irmãos Igor, Bruna, Sofia e Pedro, obrigada pelo carinho, companhia e torcida. Ao Igor e à Isabela, obrigada pelo amor e incentivo. À Bruna, agradeço não apenas a companhia e amor de irmã, mas por ter se colocado sempre as minhas necessidades à frente das suas, e por ter se prontificado a ler todas as páginas aqui escritas e pela paciência nesses dias difíceis.

Às minhas avós, Luiza e Irany, não apenas pelo amor e pelo carinho, mas pelos valores. Aos meus tios, tias, primos e primas, por sempre se manterem tão presentes em minha vida, vibrando comigo todas as minhas conquistas. Obrigada especialmente à dindinha Rosinei e ao padrinho Roberto, por serem parte tão especial dessa torcida.

Ao Iago, meu namorado, meu melhor amigo, meu Gatinho. Não apenas por tudo que é para mim e pela companhia, incentivo e paciência, mas também por todos os dias que me cedeu, sacrificando seus próprios prazos, auxiliando, com amor, o trabalho duro dessa dissertação, estando comigo até o fim nessa batalha. Muito obrigada!

Aos meus amigos de longa data, que me dão carinho, incentivo e estão sempre na torcida: Álvaro, Cíntia, Luciana, Misael e Gabriela, obrigada. Às meninas do PG de mulheres, obrigada pela amizade, cumplicidade e os bons momentos.

Ao Grupo da Cris, obrigada pelo apoio. Nossa jornada, que começou nos estudos preparatórios para a ANPEC, não termina aqui. De um grupo de estudos tirei muito mais do que companhia para estudar e debates que tanto me fizeram crescer nesses dois anos, mas também amizades sinceras que quero carregar por toda minha vida. Vocês foram imprescindíveis durante toda essa jornada: da ANPEC, estudos para provas, resoluções de exercícios, trabalhos, cafés, reuniões, debates e momentos de descontração. Vocês, Douglas,

Henrique, Silvio e Marcelo tornaram meu mestrado melhor. Ao Kel, Yasmine e ao Iago, obrigada pelos estudos e pelos debates mesmo que a distância.

Aos colegas do PPGE/UFU pela companhia, por dividir tantos momentos bons e ruins. Benito, Douglas, Fran, Guilherme, Iago, Henrique, Marcelo, Samuel, Silvio, Patrick, Pedro, Rousbell e Weber, vocês são parte dessa jornada. Aos colegas de laboratório, Camila, Juliene, Josi e Leonne, obrigada pela companhia, pelos cafés e risadas que tornaram o ambiente muito mais leve e acolhedor para a conclusão dessa etapa.

Obrigada ao Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, pelo espaço livre para o debate e pensamento crítico. A todos os professores, por terem passado de maneira generosa seu conhecimento. Em especial agradeço à Soraia, José Rubens, Marisa, Arlete, Niemeyer, Ortega, Fábio e José Gomes que, por meio de suas aulas, me apresentaram um mundo todo novo de ideias, fazendo com que meu amor por essa ciência crescesse.

Ao professor Niemeyer, por ter transcendido o papel formal de orientador. Não só me instigando e me direcionando ao longo desse trabalho, mas também por toda preocupação e paciência. Ao Henrique Neder, que em um ato de extrema generosidade, me auxiliou na execução desse trabalho, me cedendo horas dessa imensa fonte de sabedoria. Obrigada, Henrique. Você foi fundamental!

Aos professores Ortega e Newton, obrigada pela leitura do trabalho e as cuidadosas correções e sugestões. É uma honra ser avaliada por vocês.

À secretaria do PPGE/UFU, que na figura da Camila, nunca mediu esforços para qualquer uma das minhas demandas. Obrigada por toda presteza e apoio.

Por fim, agradeço à sociedade brasileira, que, especialmente por meio da CAPES, me deu apoio financeiro para cumprir mais esta etapa.

*“Quem me dera, ao menos uma vez
Que o mais simples fosse visto como o mais importante
Mas nos deram espelhos
E vimos um mundo doente”*
Renato Russo

RESUMO

Pautando-se na emergência e importância do problema da fome no mundo, buscou-se, nessa dissertação, entender os conceitos e relações de desenvolvimento, pobreza e segurança alimentar na América do Sul – uma das regiões que apresentou os melhores resultados no combate à fome nas últimas décadas. Pelo prisma do desenvolvimento humano, pretende-se entender se há relação direta e inequívoca entre as três variáveis. Dessa forma, são apresentados os conceitos e suas particularidades e dados ilustrativos da situação da América do Sul. Adentrando no entendimento de segurança alimentar, o trabalho analisa não apenas esse conceito, mas apresenta os resultados dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e debates a respeito o Direito Humano à Alimentação Adequada e o *modus operandi* dos mercados agrícolas – duas questões em disputa e que estão na estrutura da reprodução do problema. Além disso, o trabalho analisa as políticas públicas realizadas pelos países da região, visando solucionar o problema da fome. Ainda, visando identificar as economias em que a insegurança alimentar é mais aguda e entender qual a dimensão que mais impacta o problema, o trabalho utilizou as variáveis propostas pela FAO para segurança alimentar, aplicando análise de componentes principais para as duas das quatro dimensões (disponibilidade, acesso), separadamente, e análise descritiva para estabilidade e utilização, dimensões em que o método não pode ser aplicado. Por último, apresentamos *rankings* comparativos entre o PIB *per capita*, IDH, porcentagem de pessoas subnutridas e vivendo abaixo da linha da pobreza do Banco Mundial. Concluiu-se que, apesar da similaridade dos *rankings*, e por toda a análise feita no transcorrer do trabalho, a Segurança Alimentar é um fenômeno com complexidade própria, que não se combate apenas com aumento da oferta de alimentos, da renda ou eliminação da pobreza. Entender sua complexidade nos leva a concluir que é um conceito que deve continuar sendo exaustivamente estudado para que seu combate ocorra de maneira consciente e articulada.

Palavras-chave: Desenvolvimento, pobreza, segurança alimentar, América do Sul.

ABSTRACT

Based on the emergence and importance of the hunger problem in the world, this dissertation sought to understand the concepts and relation of development, poverty and food security in South America – one of the regions that presented the best results in the battle against hunger throughout the last decades. From the perspective of human development, we intend to understand if there is a direct and unequivocal relationship between these three variables. Therefore, we present these concepts and their particularities, as well as illustrative data of the situation in South America. Moving on to the understanding of food security, our work analyzes not only this concept, but also presents the results of the Millennium Development Goals and some debates on the Human Right to Adequate Food as well as the modus operandi of the agricultural markets – two issues in dispute and that are part from the structure of the reproduction of the problem. In addition, the work analyzes the public policies carried out by the countries of the region in order to solve the hunger problem. Likewise, in order to identify the economies where food insecurity is most acute and understand the dimension that most impacts the problem, our work used the variables proposed by the FAO for food security, applying a Principal Component Analysis on two of the four dimensions (availability, access), separately, and a descriptive analysis for stability and utilization, dimensions in which the method cannot be applied. Finally, we present comparative rankings between GDP per capita, HDI, and percentage of undernourished people living below the poverty line of the World Bank. It was concluded that, despite the similarity of the rankings, and for all the analyses made during the course of the study, Food Security is a phenomenon with its own complexity, which cannot only be fought by an increase in income or food supply, or with poverty eradication. Understanding its complexity leads us to conclude that it is a concept that must continue to be exhaustively studied so that its combat can occur in a conscious and articulate way.

Key-words: Development, poverty, food security, South America.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da população da América do Sul (milhares de pessoas).....	39
Gráfico 2 - PIB em milhões de dólares.....	44
Gráfico 3 - Índice de concentração de renda de Gini	47
Gráfico 4 - América Latina: evolução da pobreza e da indigência, 1980-2015	48
Gráfico 5 - Índice de incidência da pobreza de US \$ 1,90 por dia (2011 PPP).....	50
Gráfico 6 - Percentual de subnutridos	68
Gráfico 7 - Número de pessoas subnutridas	68
Gráfico 8 - Tendências de desnutrição: evoluções em relação às Metas do Milênio.....	69
Gráfico 9 - Prevalência da Fome América Latina e Caribe, 1990-2016	71
Gráfico 10 - Número de indicadores objetivos de desenvolvimento sustentável que são altamente relevantes para a nutrição, por objetivo	72
Gráfico 11 - Políticas Públicas para SAN nos países da América do Sul	109
Gráfico 12 - Mapa de Políticas Públicas para SAN na América do Sul – por dimensão	110
Gráfico 13 - Políticas Públicas relacionadas à SAN na América do Sul, por período	113
Gráfico 14 - Políticas Públicas SAN por dimensão e alcance geográfico.....	114
Gráfico 15 - América Latina e Caribe: disponibilidade calórica, 1990-2016	121
Gráfico 16 - Composição da disponibilidade calórica e proteica, 2009-2011	123
Gráfico 17 - Biplot “Disponibilidade”.....	127
Gráfico 18 - Escores do componente 1 - "Disponibilidade"	129
Gráfico 19 - Escores do componente 2 - "Disponibilidade"	129
Gráfico 20 - Produção de alimentos	130
Gráfico 21 - Oferta de proteínas	131
Gráfico 22 - Oferta média de calorias	131
Gráfico 23 - Políticas Públicas e Resultados – “Disponibilidade”	132
Gráfico 24 - Biplot “Acesso”.....	139
Gráfico 25 - Escores do componente 1 – “Acesso”.....	141
Gráfico 26 - Escores do componente 2 – “Acesso”.....	141
Gráfico 27 - Políticas Públicas e Resultados – “Acesso”	142
Gráfico 28 – Políticas de “Acesso” criadas antes e depois de 2000.....	143
Gráfico 29 - Índice de preços de alimentos	144
Gráfico 30 - Biplot “Utilização”.....	148
Gráfico 31 - Parcela da população com acesso à água potável	148

Gráfico 32 - Parcela da população com acesso à saneamento básico	149
Gráfico 33 - Políticas Públicas e Resultados – “Utilização”	150
Gráfico 34 - Despesas com saúde per capita	151
Gráfico 35 - Biplot Estabilidade	155
Gráfico 36 - Terra equipada para irrigação	156
Gráfico 37 - Dependência de importação de cereais	157
Gráfico 38 - Variabilidade da produção de alimentos	158
Gráfico 39 - Variabilidade da oferta de alimentos	159
Gráfico 40 - Estabilidade política	159
Gráfico 41 - Volatilidade dos preços dos alimentos	160
Gráfico 42 – PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano na América do Sul.....	163
Gráfico 43 – Subnutrição, pobreza, IDH e PIB per capita na América do Sul	167

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- O estado de insegurança alimentar no mundo 2016	70
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População total países América do Sul (milhares de pessoas) e área da superfície (mil km ²).....	40
Tabela 2 - Taxa de crescimento do PIB por período	40
Tabela 3 - Fases de Crescimento da Produtividade, 1900-90.....	43
Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano - América do Sul.....	45
Tabela 5 - PIB <i>per capita</i>	45
Tabela 6 - IDH Saúde: Expectativa de vida (anos)	46
Tabela 7 - IDH Educação	47
Tabela 8 - Políticas para SAN por dimensão e por alcance geográfico	108
Tabela 9—Políticas Públicas SAN por classificação	111
Tabela 10 - Variáveis “Disponibilidade” 2000 e 2011	124
Tabela 11 - Correlação "Disponibilidade".....	124
Tabela 12 - Importância dos componentes "Disponibilidade"	125
Tabela 13 - Fatores Rotacionados “VARIMAX” – “Disponibilidade”.....	126
Tabela 14 - Escores fatoriais para a dimensão “Disponibilidade”	128
Tabela 15 - Variáveis "Acesso" - 2000	136
Tabela 16 - Variáveis "Acesso" - 2011	136
Tabela 17 - Correlação "Acesso" - 2000	137
Tabela 18 - Correlação "Acesso" - 2011	137
Tabela 19 - Importância dos componentes "Acesso"	138
Tabela 20 - Fatores Rotacionados "VARIMAX" - "Acesso"	139
Tabela 21 - Escores Fatoriais para a dimensão "Acesso".....	140
Tabela 22 - Variáveis "Utilização" - 2000-2011	147
Tabela 23 - Correlação "Utilização"	147
Tabela 24 - Importância dos componentes "Utilização"	147
Tabela 25 - Variáveis "Estabilidade" – 2000.....	153
Tabela 26 - Variáveis "Estabilidade" - 2011	154
Tabela 27 - Correlação "Estabilidade" 2000	154
Tabela 28 - Correlação "Estabilidade" 2011	154
Tabela 29 – PIB per capita	162
Tabela 30 – Índice de Desenvolvimento Humano.....	162
Tabela 31 – Percentual de pessoas subnutridas	164

Tabela 32 – Rankings comparativo Subnutrição, IDH e PIB per capita	164
Tabela 33 – Ranking comparativo Subnutrição, IDH, PIB per capita e Pobreza.....	166

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cronograma de constituição do comitê global de nutrição	59
Quadro 2 - Comparação de cinco métodos para avaliar a fome e a desnutrição	64
Quadro 3 - Marcos no Direito Humano à Alimentação Adequada	77
Quadro 4 - O Direito à Alimentação nos países da América do Sul	87
Quadro 5 - Programas de Cooperação Internacional Brasil/FAO na América Latina e Caribe	104
Quadro 6 - Indicadores de Segurança Alimentar.....	119
Quadro 7 - Lista de variáveis, definições e fontes – “Disponibilidade”.....	123
Quadro 8 - Lista de variáveis, definições e fontes – “Acesso”.....	135
Quadro 9 - Lista de variáveis, definições e fontes – “Utilização”.....	146
Quadro 10 - Lista de variáveis, definições e fontes – “Estabilidade”	152

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Análise de Componentes Principais
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA	Aliança de Livre Comércio
BF	Bolsa Família
BSM	Brasil sem Miséria
CALC	Cúpula da América Latina sobre Integração e Desenvolvimento
CARICOM	Comunidade e Mercado Comum do Caribe
CELAC	Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
CFS	Comissão de Segurança Alimentar
CIMI	Conselho Continental da Nação Guarani
CMA	Cúpula Mundial de Alimentação
COIAB	Coordenação das Nações Indígenas da Amazônia Brasileira
COICA	Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica
COPROFAM	<i>Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur</i>
CV	Coefficiente de variação
DEC	Nível médio de consumo de energia alimentar
DHAA	Direito Humano à Alimentação
DNT	Doenças não transmissíveis
EU	União Europeia
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBA	Instituto Brasileiro do Algodão
IDG	Índice de Desigualdade de Gênero
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHA	IDH Ajustado à Desigualdade
IDHG	Índice de desenvolvimento humano por gênero
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPH	Indicador de Pobreza Humana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MDER	Requisito mínimo de energia dietética
Mercosul	Mercado Comum do Sul
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODM-1	Primeiro Objetivo do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAM	Programa Alimentar Mundial
PFH	Fórum da Frente Parlamentar contra a Fome
PGPAF	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PGPM-Bio	Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PoU	<i>Prevalence of undernourishment da FAO</i>
PPC	Paridade de poder de compra
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PSAN	<i>Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i>
PTC	Programa Territórios da Cidadania
RAA	Rede de Aquicultura das Américas
REAF-MERCOSUL	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
RIMISP	<i>Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural</i>
SAM	Sistema Alimentar Mexicano
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
SK	Parâmetro de desigualdade no consumo de alimentos
UNASUR	União de Nações Sul-Americanas
WFP	<i>World Food Program</i>
WFP/VAM	<i>Thematic guidelines: Household Food Security Profiles</i>

Sumário

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1- DESENVOLVIMENTO E POBREZA NA AMÉRICA DO SUL	21
1.1. Desenvolvimento: breve contextualização	21
1.2. Pobreza: breve contextualização	28
1.2.1. O entendimento da literatura e as diferentes formas de pobreza.....	33
1.3. Desenvolvimento e pobreza na América do Sul: indicadores históricos da evolução	38
CAPÍTULO 2 – SEGURANÇA ALIMENTAR, DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E O ELO AGRICULTURA-FOME-POBREZA	52
2.1. Segurança Alimentar: a construção histórica do conceito	53
2.2. As várias faces da insegurança alimentar	60
2.3. Dinâmica da segurança alimentar no mundo e os resultados dos Objetivos do Milênio	63
2.3.1. O método da FAO	63
2.3.2. Resultados dos Objetivos do Milênio	67
2.4. Alimentação como direito fundamental	73
2.4.1. Alimentação com direito na América Latina e América do Sul.....	86
2.5. Segurança Alimentar e o modus operandi do mercado agrícola: elo agricultura-fome-pobreza.....	89
CAPÍTULO 3 -SEGURANÇA ALIMENTAR NA AMÉRICA DO SUL	97
3.1. Políticas Públicas na América do Sul para Segurança Alimentar	98
3.1.1. Análise de Políticas Públicas para Segurança Alimentar pelas dimensões da FAO	106
3.2. Análise das quatro dimensões de segurança alimentar na América do Sul.....	116
3.2.1. Considerações a respeito da Análise Fatorial	116
3.2.2. Variáveis utilizadas.....	118
3.2.3. Análise de Resultados.....	120
3.2.3.1. Dimensão Disponibilidade	121
3.2.3.2. Dimensão Acesso	133
3.2.3.3. Dimensão Utilização.....	145
3.2.3.4. Dimensão Estabilidade	151
3.2. Desenvolvimento, pobreza e segurança alimentar na América do Sul.....	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	176
APÊNDICE A – RESULTADOS DA ANÁLISE DE COMPONENTES PRINCIPAIS	182
APÊNDICE B – POLÍTICAS PÚBLICAS SAN	187

INTRODUÇÃO

Na atual quadra histórica de desenvolvimento global, intensificam-se as contradições. O crescimento da produção é recorrente, embora com taxas de crescimento relativamente mais baixas. Em 2015, segundo dados do Banco Mundial, houve crescimento da economia global de 2,6% em comparação aos 4,3 % do ano 2000. Não obstante, mantém-se renitente o nível absoluto de pobreza e as condições sociais precárias de significativa parcela da população mundial.

Um terço das pessoas do mundo se encontra desnutrida ou com excesso de peso. De acordo com o Relatório Nutrição Global (2016), publicado por especialistas independentes com o apoio do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU, de uma população mundial de sete bilhões de pessoas, 800 milhões apresentam deficiência calórica e dois bilhões a patologia do sobrepeso. Este último grupo de pessoas vem aumentando gradualmente em quase todas as regiões do mundo.

Por outro lado, a desnutrição é responsável por quase metade das mortes de crianças com menos de cinco anos. De acordo com recente estudo, a pobreza encurta mais a vida do que obesidade, álcool e hipertensão¹. A fome e suas principais manifestações (subnutrição, mortalidade infantil, morbidade, falta de capacidade de aprendizagem, redução da força física e capacidade de inovação), para além da dimensão existencial humana de sofrimento, influenciam a natureza do crescimento econômico de uma nação. Ampliam-se atividades econômicas de combate a patologias que são fruto da sociabilidade que se engendra pela razão pura de mercado.

Estudos apontam por meio de várias estimativas que o custo da fome é sempre mais elevado que o custo de programas para a sua erradicação², a exemplo dos gastos adicionais com saúde e educação decorrentes dos prejuízos físicos e cognitivos. Quando ocorre nos primeiros anos de vida, a subnutrição causa danos permanentes na capacidade cognitiva de uma criança e a torna mais vulnerável a doenças ao longo da vida. Assim, condena-se esses indivíduos a, no futuro, tornarem-se trabalhadores com baixo rendimento e, conseqüentemente, a permanecerem na situação de pobreza e extrema pobreza.

O acesso à alimentação evoluiu sensivelmente ao longo do último século, sendo que a questão fome ganhou destaque diante das instituições, pesquisas e legislações vinculadas.

¹Estudo sobre 1,7 milhão de pessoas, publicado pela revista médica *The Lancet* (EL PAÍS, 2017).

² Segundo o Relatório Nutrição Global, a subnutrição provoca perdas de 11% do Produto Interno Bruto (PIB) a cada ano em países da África e da Ásia, enquanto a prevenção da má nutrição entrega retornos de 16 dólares para cada 1 dólar gasto.

Nesse sentido, a Declaração do Milênio, aprovada na Cimeira do Milênio – realizada em setembro de 2000, em Nova Iorque –, reflete as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países.

Os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) - um marco nas relações internacionais, tendo em vista que a Assembleia Geral da ONU tratou de problemas estruturais, permanentes, do desenvolvimento global – consistem em oito objetivos com metas específicas para cada um deles, sendo eles: (1) erradicar a extrema pobreza e a fome; (2) alcançar o ensino primário universal; (3) promover a igualdade de gêneros e o empoderamento da mulher; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde materna; (6) combater a AIDS, a malária e outras doenças; (7) garantir a sustentabilidade ambiental e (8) estabelecer parceria mundial pelo desenvolvimento. Com o fim do prazo, adentramos em uma nova fase com redefinição dos objetivos que passam agora a ser dezessete³. Assim, o fato de a erradicação da fome e da pobreza ser o primeiro objetivo listado na Declaração do Milênio, supõe reconhecimento por parte da comunidade internacional da importância fundamental do problema. Contudo, adentramos 2017 e esse problema permanece não solucionado. A subnutrição, ainda hoje, é causa de parte significativa no total de casos de mortalidade infantil, de baixo desenvolvimento cognitivo e de problemas sociais. Ziegler (2011, p. 11), ex-redator da ONU para o direito à alimentação, nos chama atenção:

A destruição anual de dezenas de milhões de homens, mulheres e crianças pela fome constitui o escândalo do nosso século. A cada cinco segundos, morre uma criança de menos de dez anos. Em um planeta que, no entanto, transborda de riquezas.... No seu estado atual, a agricultura mundial poderia alimentar sem problemas doze bilhões de seres humanos – vale dizer, quase duas vezes a população atual. Quanto a isto, pois, não existe nenhuma fatalidade. Uma criança que morre de fome é uma criança assassinada.

Diante desse cenário, questionam-se os níveis de desenvolvimento não apenas das nações em separado, mas de uma sociedade global que não consegue manter *coesão social* – a percepção de pertencimento da sociedade por parte de sua população. A situação de insegurança alimentar retira a plena cidadania dos que vivem nessa situação, população que, além de viver à margem da sociedade, vive de maneira extremamente vulnerável. Assim, a erradicação da fome e da desnutrição crônica infantil se tornam imprescindivelmente o primeiro passo, devido a sua urgência temporal, para um caminho que possibilite a construção de uma nação socialmente justa e coesa.

Nas palavras de Josué de Castro (2000),

³A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável aprovada em 25 de dezembro de 2015 apresenta 169 metas relacionadas aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Mas não é agindo apenas sobre o corpo dos indivíduos, degradando-lhes o tamanho, mirrando-lhes as carnes, roendo-lhes as vísceras e abrindo-lhes chagas e buracos na pele, que a fome aniquila o homem. É também atuando sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta social. No estudo da influência da fome sobre o comportamento humano devemos considerar, em separado, a eventualidade da fome aguda das épocas de calamidades e a da fome crônica, latente ou específica. Nenhuma calamidade é capaz de desagregar, tão profundamente e num sentido tão nocivo, a personalidade humana como a fome, quando atinge os limites da verdadeira inanição. Fustigado pela necessidade imperiosa de comer, o homem esfomeado pode exibir a mais desconcertante conduta mental. Seu comportamento transforma-se como o de qualquer outro animal submetido aos efeitos torturantes da fome [...].

O autor ainda chama atenção para a corrosão social da subnutrição crônica, que “mata de fome milhares de pessoas que se alimentam todos os dias”. Mortes, doenças e condições degradantes de vida decorrem da ausência de nutrientes suficientes e de uma alimentação adequada.

No ponto, há que se perceber o papel central da alimentação na vida humana e da construção de uma sociedade mais justa e humana. A América Latina, nesse sentido, possui um dos aparatos legais-institucionais mais sólidos do mundo e serve de exemplo a países africanos e asiáticos. A região viveu durante a década de 2000 uma inflexão histórica que propiciou avanços em larga medida no combate à fome e à pobreza. Condições econômicas e institucionais favoráveis, com crescimento e estabilidade e a crescente força do entendimento da alimentação como direito humano, marcaram compromissos políticos nacionais e internacionais do avanço da democracia e de políticas públicas ativas.

Mesmo assim, os resultados das ações de combate à fome não têm sido suficientes para erradicar o fenômeno, o que exige pesquisa sobre as razões desta inaptidão. Assim, mesmo o tema sendo objeto de estudo de diversos organismos especializados e pesquisadores das diversas ciências, o presente trabalho faz-se pertinente não só dada a importância do tema em si, mas também pela necessidade de entender como uma das regiões que obteve mais sucesso no combate à fome o fez.

Dessa forma, entendendo a complexidade de fenômenos histórico-culturais que abarcam o problema, o objetivo do trabalho proposto é investigar e compreender a dimensão relativa da pobreza e da fome na América do Sul, bem como suas principais causas. A pergunta que se pretende responder é se estas causas estão diretamente ligadas ao nível ou melhor estágio atual do desenvolvimento econômico, bem como o combate à pobreza e as políticas públicas tem impactado os países da região. A hipótese é a de que não há relação direta entre crescimento e desenvolvimento econômico e combate à fome, sendo necessário

avançar no entendimento do fenômeno para que se construam fontes conscientes, articuladas e perenes de enfrentamento da mazela.

Destarte, o primeiro capítulo trata dos conceitos de desenvolvimento e pobreza, apreendidos na escala das regiões, buscando entender os conceitos para que se encaminhe a análise da segurança alimentar como condição necessária. Assim, o capítulo, intitulado *Desenvolvimento e Pobreza na América do Sul* se divide em três seções: as duas primeiras tratam de desenvolvimento e pobreza, respectivamente em termos conceituais, e a terceira por apresentação de dados para a região da América do Sul.

O segundo capítulo focaliza o tema da segurança alimentar, analisando suas definições, as evoluções no mundo, bem como suas limitações estruturais em nível internacional. Para tanto, é dividido em cinco seções: a primeira busca entender a construção histórica do conceito de segurança alimentar. A segunda discorre sobre as diferentes formas do entendimento da fome. A terceira apresenta os resultados alcançados pelos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. A quarta discorre sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada e a última apresenta uma discussão sobre o *modus operandi* dos mercados agrícolas e o elo agricultura-fome-pobreza.

No terceiro capítulo, trataremos da segurança alimentar na América do Sul pela metodologia da FAO, primeiramente elencando as políticas públicas relativas a uma das quatro dimensões de segurança alimentar propostas pela FAO na região, deixando de fora da análise apenas a Guiana, Guiana Francesa e Suriname, por serem países pequenos para os quais não há estatísticas regulares. Em seguida, investigaremos empiricamente, por meio de análise fatorial, os indicadores de variáveis representantes para cada dimensão, buscando capturar a situação relativa entre os países selecionados tanto para 2000, ano que se iniciaram os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, como para 2011, ano mais atual com estatísticas disponíveis. Em uma última seção, apresentamos *rankings* comparativos entre as variáveis IDH, PIB *per capita*, porcentagem de pessoas subnutridas e de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza do Banco Mundial. Por último, as considerações finais.

CAPÍTULO 1- DESENVOLVIMENTO E POBREZA NA AMÉRICA DO SUL

“Development means making a better life for everyone”
Richard Peet e Elaine Hartwick

Desenvolvimento e pobreza parecem conceitos antinômicos. Esta percepção vem das teorias do desenvolvimento dos anos 1950, que relacionavam desenvolvimento a progresso. Assim, ao menos como construção ideológica, o progresso persistente sugeria ausência ou extinção gradual de pobreza. Contudo, o curso da história, tanto ao longo da transição quanto na fase de desenvolvimento capitalista avançado, mostra a persistência do fenômeno da pobreza. Mais do que isto, ademais da pobreza, em muitos países, como os da América do Sul, observa-se privação renitente de condições sociais mínimas.

Neste primeiro capítulo, investigaremos as condições históricas de pobreza e pobreza extrema nos países da América do Sul. A escolha desta região dá-se por três razões. A primeira é porque os países apresentam condições históricas e geográficas semelhantes. A segunda razão é que há dados disponíveis para análise comparativa. A terceira é pelo bom desempenho da região em atingir as Metas do Milênio de combate à fome e à miséria. Como será possível mostrar pelos dados, não há relação direta, indiscutível e estável, entre desenvolvimento econômico e níveis de pobreza.

O trabalho buscará tratar os fenômenos dentro de marcos distintos percebidos no tratamento da pobreza. Como o trabalho busca tratar a questão da segurança alimentar dentro do conceito de desenvolvimento nos marcos capitalistas, a primeira fase compreenderá todo o período até a *Poor Law* (1601) da Inglaterra. A segunda fase abrangerá o período entre a *Poor Law* e o fim da Segunda Guerra Mundial (especificamente a criação da ONU e da FAO); a terceira fase vai da criação da FAO até os anos 2000; e a quarta e última fase vai dos anos 2000 em diante, período que compreende os Objetivos do Milênio.

O capítulo está organizado em três seções. As duas primeiras seções tratam de aspectos teóricos e históricos. A terceira seção analisa as tendências históricas dos principais indicadores de desenvolvimento e pobreza, particularmente aqueles do período que se segue as Metas do Milênio da ONU.

1.1. Desenvolvimento: breve contextualização

O conceito de desenvolvimento não é consensual, sendo marcado por um forte debate na literatura. De acordo com Scatolin (1989, p.6),

Poucos são os outros conceitos nas Ciências Sociais que têm-se prestado a tanta controvérsia. Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados frequentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito prejulga, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento.

Os trabalhos que iniciaram a discussão da Teoria do Desenvolvimento surgem no período pós-II Guerra Mundial e foram escritos majoritariamente entre 1952 e 1956, a exceção do artigo seminal de Rosenstein-Rodan, sobre excedente estrutural de mão de obra, de 1943. O núcleo da análise econômica voltava-se aos clássicos⁴, uma vez que o problema central da análise econômica voltaria a ser a “ampliação” da economia, e não mais apenas os problemas da escassez e da eficiência alocativa (BASTOS e BRITTO, 2010).

Nesse período, funcionando em esforço de guerra, os países adotavam forte intervencionismo e a ideia de planejamento começa a ter caráter científico e ordenado⁵. Nos anos 1930, o modelo de comércio internacional na base da ordem liberal é rompido, dando lugar ao nascimento de blocos econômicos, com o Estado mínimo cedendo espaço a um Estado ativo e interventor⁶. Especificamente, no caso dos países primário-exportadores, como o caso da América Latina, a interrupção dos sistemas comerciais e financeiros internacionais e, por conseguinte, a ruptura forçada do modo de inserção econômica vigente impulsionava a aplicação e difusão das ideias desenvolvimentistas, ligada à produção industrial e ao mercado interno (BASTOS e BRITTO, 2010).

Dessa forma, por muito tempo, desenvolvimento foi tratado, limitadamente, sob a ótica do crescimento econômico. Autores clássicos sobre a temática como Kuznets (1955),

⁴ A despeito da Teoria do Desenvolvimento ter surgido como disciplina apenas no período pós-II Guerra Mundial, reflexões acerca do tema já podem ser encontradas nas obras dos mercantilistas e na escola clássica do pensamento econômico. Os clássicos, segundo Marx, possuíam o conceito de excedente como fundamental para a determinação das “variáveis econômicas como distribuição de renda, preços relativos e acumulação de capital”. Ao tomarem a Lei de Say como válida, Smith e Ricardo associavam o lucro ao investimento, e, portanto, a acumulação de capital. Assim sendo, a escola clássica via o desenvolvimento das forças produtivas e sua relação com as teorias dos preços e da distribuição como ponto central. Entretanto, com a ascensão da ortodoxia marginalista no fim do século XIX, a questão da acumulação foi bruscamente interrompida e houve um deslocamento do problema central, que se restringiria à alocação de recursos e à teoria das trocas (BASTOS e BRITTO, 2010, p. 9).

⁵ “Durante a Segunda Guerra mundial, os Estados Unidos se tornaram, na prática, uma economia ‘planejada’, com metas quantitativas de produção, controles de preços e agências de fomento e planejamento para setores específicos da economia, como construção naval e alimentos. Boa parte do aparato estatal intervencionista era herdeiro das agências criadas pelas políticas do New Deal. Além disso, com a guerra se expandiu substancialmente a base de incidência do imposto de renda e se reforçou a estrutura sindical, com expressivo aumento dos trabalhadores sindicalizados. O período de 1940 a 1944 foi também, por larga margem, o quinquênio de maior crescimento na história da economia americana desde 1790, com uma taxa média de 13,7%” (BASTOS e BRITTO, 2010, p. 36).

⁶ As experiências de intervencionismo são diversas: do nacional-socialismo alemão, socialdemocracia escandinava, New Deal americano, período varguista no Brasil ao padrão de intervenção e planejamento da URSS.

Lewis (1969) e Nurkse (1969) adotaram essa abordagem. Enquanto Nurkse (1969) buscou mostrar o desenvolvimento como produto de um “crescimento equilibrado” capaz de desenvolver uma economia subdesenvolvida, Lewis (1969) buscou explicar como o desenvolvimento ocorreria para países subdesenvolvidos em um ambiente de oferta ilimitada de mão de obra. Kuznets (1955), por sua vez, buscou demonstrar as relações entre distribuição de renda e desenvolvimento, argumentando que uma nação deveria passar por uma fase de concentração de renda antes de conquistar níveis melhores e mais igualitários de desenvolvimento. Assim, tais autores traziam em sua abordagem uma solução para os países subdesenvolvidos de melhoria da esfera produtiva, tratando desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico.

Walt W. Rostow, em sua obra *Etapas do desenvolvimento econômico*, de 1960, foi quem debruçou-se particularmente sobre a contextualização histórica do desenvolvimento. Sustentou-se, para tanto, na ideia de darwinismo social. Segundo o autor, em um processo evolutivo e seletivo, o desenvolvimento tenderia para o modelo ocidental da civilização industrializada de consumo. Naquele contexto histórico, os Estados Unidos passaram a ser o ideal de desenvolvimento e, por extensão, sua cultura social a ser entendida como o ápice civilizatório, a partir do “jeito americano de viver”⁷ – “ou melhor, de ter” (LAYRARGUES, 1997).

Até mesmo quando se desloca do pensamento anglo-saxão, com expoentes supracitados, para autores latino americanos⁸ da Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), que segundo Bonente e Almeida Filho (2008) é inegavelmente importante dentro da tradição crítica ao pensamento ortodoxo, o conceito de desenvolvimento vinculado ao desenvolvimento das forças capitalistas é mantido.

Em muito, essa vinculação deriva da ideia de “modernidade” trazida desde o século XIX em torno da revolução industrial. Esse conceito, de acordo com Santos (2000), representava um “novo estágio civilizatório”, resultado das forças econômicas do mercado e do socialismo.

Segundo Santos (2000, p. 9),

Surge assim uma vasta literatura científica dedicada à análise destes temas sob o título geral de “teoria do desenvolvimento”. A característica principal desta literatura era a de conceber o desenvolvimento como a adoção de normas de comportamento, atitudes e valores identificados com a racionalidade econômica

⁷ Tradução da famosa expressão *American way of life*, que foi difundida pela imprensa estadunidense durante a Guerra Fria como forma de demonstrar a superioridade dos Estados Unidos capitalista em relação à socialista União Soviética.

⁸ A escola tem como principais autores Raúl Prebisch, Celso Furtado, Carlos Lessa, Maria da Conceição Tavares e José Serra. Para saber mais ver Bielschowsky (2000) e Rodrigues (2009).

moderna, caracterizada pela busca da produtividade máxima, a geração de poupança e a criação de investimentos que levassem à acumulação permanente da riqueza dos indivíduos e, em consequência, de cada sociedade nacional .

As críticas iniciais a essa ideia tradicional de desenvolvimento pautaram-se justamente na indiferença em relação às especificidades culturais e à ampliação das desigualdades sociais. Afinal, se a perspectiva de desenvolvimento em outros países que não os centrais incorpora aspectos destes e desconsidera os de sua própria sociedade, obviamente haverá distorções de vários tipos que impactarão negativamente na construção dos seus verdadeiros desenvolvimentos sociais.

Por outro lado, já em 1966, pesquisadores do Clube de Roma⁹ constatam que, caso o desenvolvimento, compreendido enquanto aumento do nível de consumo, se expandisse por todo o globo na mesma medida daquele alcançado pelos países centrais, a pressão sobre recursos não renováveis e a poluição seriam de tal ordem que o sistema econômico entraria em colapso. Tal questão foi abordada por Furtado em seu livro *O Mito do Desenvolvimento* (1974), em que trata da natureza do subdesenvolvimento, bem como dos motivos que não levaram o subdesenvolvimento a ser superado pela industrialização. O ponto principal do livro é enfatizar a existência de uma dicotomia entre países ricos e pobres que não pode ser facilmente superada.

Segundo o autor, os “mitos” têm predominado nas ciências sociais e são guias para um estudo analítico. No último quarto do século XX, a ideia do mito do progresso, elemento essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, que criou a sociedade industrial, era de que a população do terceiro mundo viria a possuir níveis de consumo do primeiro e de que o subdesenvolvimento se constituía apenas de uma fase a ser superada (FURTADO, 1974).

Contudo, tendo em mente a ideia de que o subdesenvolvimento não se tratava de uma fase e que os países subdesenvolvidos jamais alcançariam os padrões de consumo de países desenvolvidos de forma homogênea, Furtado utiliza-se da teoria “centro-periferia” elaborada por Prebisch. Nessa concepção, a estrutura centro-periferia se deu na medida em que houve, na divisão internacional do trabalho, uma especialização geográfica: enquanto as economias que se especializaram em bens manufaturados geraram progresso técnico, que provocaram mudanças em toda sociedade estabeleceram-se no centro; as regiões que nesse quadro moldavam sua economia para o exterior, diante das especializações na produção e a criação de novos padrões de consumo, formaram a periferia do sistema, movimento esse fruto de um mesmo processo histórico (FURTADO, 1974).

⁹ Trata-se de um grupo fundado em 1966 por Aurelio Peccei, formado por pensadores que se reúnem para discutir questões ligadas, sobretudo, ao meio ambiente, além de política, economia internacional.

A despeito da grande contribuição do autor em relação ao estudo da natureza e causas do subdesenvolvimento, bem com as contribuições dos vários autores clássicos da Teoria do Desenvolvimento, essa forma de entender o conceito de desenvolvimento também pode ser considerada como economicista. Isso porque, desde o início do século XX, enraizou-se na nossa sociedade o conceito utilitarista, no qual a elevação de consumo geraria aumento de bem-estar. Junto com essa ótica, houve uma explosão da população, do crescimento econômico e das tecnologias em um período marcado por mudanças intensas, o que forçou a ciência econômica, nesse cenário marcado por necessidade de avançar produtivamente, a preocupar-se com intensas formalizações matemáticas e aproximações para que pudessemos dar respostas a essas demandas.

Em resposta ao economicismo que pautava os conceitos de progresso, o economista indiano Amartya Sen foi laureado com Nobel de Economia, dentre outras coisas, pela expansão do conceito de desenvolvimento. Até ali, as métricas que definiam uma nação mais ou menos desenvolvida estavam pautadas em indicadores econômicos, tais como PIB *per capita*, aumento de renda, industrialização etc. Muito disso decorre do fato de que as teorias do desenvolvimento enquanto ciência procuraram responder, em um ambiente geopolítico bipolar da Guerra Fria, questões relacionadas às economias do então denominado “terceiro mundo”, as nações subdesenvolvidas, e por isso trataram o desenvolvimento como sinônimo de aumento de complexidade capitalista, pautada na ideia de completar a estrutura produtiva e avançar no nível de consumo dos indivíduos, tendo os Estados Unidos como parâmetro. A respeito disso, em sua obra, Sen (1993, p. 313) alerta para uma confusão entre meios e fins do desenvolvimento.

Os seres humanos são os agentes, beneficiários e juízes do progresso, mas também são, direta ou indiretamente, os meios primários de toda produção. Esse duplo papel dos seres humanos dá origem à confusão entre fins e meios no planejamento e na elaboração de políticas. De fato, essa confusão pode tomar — e frequentemente toma — a forma de uma noção da produção e da prosperidade como a essência do progresso.

Dessa forma, crescimento econômico, produção e prosperidade seriam meios para encontrar um verdadeiro fim, a melhoria da qualidade de vida das pessoas. O autor desenvolve em sua argumentação o conceito de liberdades e capacidades. Nessa abordagem, o desenvolvimento seria caracterizado pela a expansão de liberdades humanas. Para isso, defende que o Estado garanta liberdades instrumentais para que as outras, as verdadeiras liberdades, pudessem ocorrer, e não apenas atuar de maneira formal.

As liberdades instrumentais colocadas por Sen seriam cinco: (1) políticas (o indivíduo escolher o que prefere para a sociedade e ter direito a criticar as ações que considerar erradas);

(2) econômicas, com garantias de mecanismos de mercado; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Dessa forma, com o Estado sendo agente possibilitador de expansão das capacidades dos indivíduos, o desenvolvimento seria a realização do potencial humano, na medida em que o aumento de capacidades leva a um aumento de possibilidades, e, portanto, liberdade.

Essa modificação e ampliação dos conceitos trouxe a necessidade de novos indicadores. O uso do PIB e PIB/*per capita*, considerados “indicadores de primeira geração”, surgiram na década de 1950 e se apresentavam como variáveis de fácil disponibilidade e entendimento. Contudo, abordavam apenas a dimensão econômica, além de não compreender questões de distribuição interna.

Nesse contexto, o paquistanês Mahbub ul Haq, baseado no conceito de capacidades de Amartya Sen, formulou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O paquistanês, com maiores inclinações para *policy maker* do que para teórico, conheceu Sen em Cambridge e com o intuito de transformar teoria em prática resolveu traduzir a teoria em algo prático¹⁰. Amartya Sen, apesar de primeiramente se opor a ideia, por entender que o índice era muito limitado para capturar a essência de sua teoria, passou a ajudar o paquistanês em sua construção. Assim, o IDH foi criado e lançado em 1990 no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como resultado do trabalho conjunto de um grupo de economistas reconhecidos

O índice, que compõe o que poderia ser chamada de segunda geração de indicadores¹¹, busca tratar o desenvolvimento de maneira mais ampla. Haq enfatizou, no Fórum Mundial de 1997, a importância de o desenvolvimento contemplar todo o conjunto das necessidades do homem. Essas necessidades são: subsistência, proteção, afeto, entendimento, criação, participação, ócio, identidade e liberdade, tendo todas elas “similar importância e idêntico grau hierárquico” (LIMA; MARINHO; BRAND, 2007, p. 368).

A discussão sobre desenvolvimento não se encerrou, mas foi requalificada: ao mesmo tempo que se tornou mais ampla, tornou-se fragmentada. Ao responder novas demandas abrangendo além de desenvolvimento humano, a questão do desenvolvimento sustentável e outros conceitos como *ecodesenvolvimento*, *desenvolvimento territorial*, *desenvolvimento local*, o campo do desenvolvimento tornou-se “mais complexo e difícil de ser compreendido na sua dimensão global” (BONENTE e ALMEIDA FILHO, 2008, p. 96)

¹⁰ Mahbub ul Haq antes de construir o IDH, serviu ao diretor de políticas do Banco Mundial entre 1970-82 e foi Ministro da Economia de seu país entre 1982-88.

¹¹ Surgem na década de 1990 como uma alternativa metodológica para entender outras faces do desenvolvimento que não a econômica.

Contudo, tendo em vista que o objetivo do trabalho proposto não é a discussão acerca do desenvolvimento em si, mas sim pesquisar como o estudo e o emprego de sua aplicação majoritária responde às necessidades mínimas da população, a exemplo da necessidade de ser bem nutrida, a dissertação se alicerçará na teoria de Amartya Sen e Mahbub ul Haq, que baseiam o IDH.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2015, o IDH é calculado por uma média geométrica entre três dimensões: saúde, educação e renda, variando de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, mais desenvolvida é a nação¹². A educação é calculada pela média entre anos de educação de adultos e a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar; a saúde é mensurada a partir da variável esperança de vida ao nascer; e a renda é calculada por meio da Renda Nacional Bruta *per capita* expressa em Paridade do Poder de Compra constante, em dólar.

Há diversas críticas ao índice. A limitação das variáveis utilizadas, que denota certo reducionismo, é uma delas. Isso porque, uma nação que possui uma das variáveis muito elevada em detrimento das outras pode apresentar o mesmo nível de desenvolvimento de uma em que as variáveis são equilibradas, que teoricamente possui um desenvolvimento que segue uma trajetória mais sustentada.

Além disso, há críticas ao superdimensionamento do índice, visto que pode induzir as políticas públicas de forma concentrada para os indicadores que o compõe. Há críticas, ainda, no que diz respeito ao viés etnocêntrico, que toma padrões ocidentais modernos como modelos, desconsiderando especificidades locais. Contudo, apesar das críticas, o IDH possui vantagens que incentivam sua utilização, tais como sua simplicidade, a facilidade de encontrar os dados envolvidos para maior número de países e a consequente possibilidade de uso em comparações internacionais (GUIMARÃES e DE MARTINO JANNUZZI, 2011).

Com base no exposto, mesmo entendendo que o debate contemporâneo a respeito de desenvolvimento se encontra muito mais ampliado, os níveis de desenvolvimento serão tratados via IDH no trabalho, não apenas pelas vantagens já mencionadas, mas também pela grande aceitação e uso na literatura e políticas públicas.

¹²Atualmente existem versões ampliadas e sofisticadas do IDH, que buscam responder novas demandas e críticas. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2015 apresenta quatro índices compostos. “O IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD) ajusta o IDH de acordo com o grau de desigualdade. O Índice de desenvolvimento humano por gênero (IDHG) compara valores de IDH femininos e masculinos. O Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) assinala a capacitação das mulheres e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) mede dimensões de pobreza não relacionada com o rendimento” (p.3).

1.2. Pobreza: breve contextualização

A pobreza existe desde os primórdios da vida humana em sociedade, contudo, o seu reconhecimento, formas de enfrentamento e definições variam de acordo com as mudanças das formas sociais, em processo permanente de transformação. Dessa maneira, as mudanças histórico-sociais impactam diretamente na subjetividade da concepção da pobreza (CASSAB, 2001). Durante o período em que perdurou a perspectiva teocêntrica, acreditava-se que a condição em que o indivíduo nascia era condicionada pela vontade divina, e assim tanto a pobreza quanto a riqueza eram vistas de forma definitiva. Assim, nesse período, pobreza era bem aceita socialmente e acomodada pela caridade da igreja e da nobreza.

De acordo com Polanyi (2000), a criação da economia de mercado foi consequência da introdução forçada da lógica de mercados internacionais em economias locais. Segundo o autor, enquanto em economias internacionais funcionavam o livre mercado com competição feroz, em economias locais funcionavam fortes regulações a fim de manter a ordem social. Se em economias internacionais a terra estava “aberta” para domínio e ocupação e as pessoas eram facilmente capturadas e vendidas como mercadorias, em mercados locais a terra era baseada na tradição hereditária e as pessoas estavam vinculadas às suas comunidades, sem possibilidade ou necessidade de mobilização social em busca de melhores salários. Assim, para o autor, a criação das três “mercadorias fictícias” trabalho, terra e dinheiro marcam a criação da economia de mercado, que desmonta a antiga ordem social.

Conforme argumenta, os cercamentos já se iniciavam no século XVI a criação dessa economia de mercado, com destruição do tecido social da população rural. Assim, como resposta a essa deterioração da classe trabalhadora, a Coroa inglesa, em 1601, promulgou a Lei dos Pobres (*Poor Law*), tratando a pobreza via mecanismos burocráticos de beneficência e levaria, pela primeira vez, o Estado a função de tratar a pobreza via mecanismos institucionais, configurando-se a Primeira Lei Assistencialista e Política de Bem-Estar Social (MOLLAT, 1989; REZENDE FILHO, 2009). A Lei, promulgada pela Rainha Elizabeth, veio como fruto de tensões geradas pelo aumento populacional e a rápida urbanização que a população inglesa enfrentava desde o século anterior. Essa migração de pessoas aumentava o número de miseráveis que vagavam pelas ruas das cidades inglesas, gerando diversos problemas sociais. Segundo Polanyi (2000), a Lei dos Pobres (1601) conjuntamente com o Estatuto dos Artífices (1563), ao “nacionalizar” a legislação trabalhista, retirava o trabalho da área de perigo. Assim, consideraremos o *Poor Law*, o marco para o fim da primeira fase da

pobreza, período que compreende o pré-capitalismo até a necessidade de resposta do Estado aos problemas gerados pela emergência de uma economia de mercado.

Com a expansão da indústria e a introdução de maquinaria, a economia de mercado foi se aprofundando e a organização social pautada em mercadorias fictícias se enraíza por completo. Segundo Polanyi (2000), no momento em que trabalho se constitui como mercadoria, pobreza passa a ser identificada como indolência. Corroborando essa visão, entre 1830 e 1848 ocorre uma separação no tratamento e análise entre questões econômicas e sociais, fundamentada pelo pensamento conservador positivista. Tal separação, que teve como pano de fundo uma classe burguesa tentando se impor às lutas de classe de cunho marxista, leva ao entendimento de que as causas da miséria estão pautadas em fatores relacionados ao indivíduo. A pobreza estaria, então, vinculada à falta de conhecimento, ou à incapacidade de administração da renda familiar, ou ainda era vista como uma questão de ordem moral, recorrentemente relacionada à tendência ao ócio, alcoolismo, vícios, etc. Surge, nesse momento, o conceito de “cultura da pobreza”, no qual a pobreza é assumida como produto e responsabilidade dos limites culturais de cada indivíduo (MONTAÑO BARRETO, 2016).

A partir dessa concepção de pobreza típica da Europa entre os séculos XVI e XIX, as ações de seu enfrentamento estavam relacionadas à filantropia e à moralização do comportamento. Contudo, no início do século XIX (momento de significativas lutas de classes), a ideia de que a caridade incentivava a pobreza se dissipa a partir do pensamento de Malthus¹³ e a filantropia passa a ser vista como fator que estimularia e reforçaria os hábitos dos pobres, a verdadeira causa da pobreza. Tal ideia leva a edição do Ato de Emenda que forneceu as bases para assistência social definindo a descentralização da administração dos auxílios e um controle na concessão dos mesmos na prática. Assim, em 1834, a Lei dos Pobres foi ajustada ao desenvolvimento do capitalismo, dando prioridade ao trabalho em detrimento ao direito.

De acordo com Polanyi (2000, p. 105),

Em toda a história moderna talvez jamais se tenha perpetrado um ato mais impiedoso de reforma social. Ele esmagou multidões de vidas quando pretendia apenas criar um critério de genuína indigência com a experiência dos albergues. Defendeu-se friamente a tortura psicológica, e ela foi posta em prática por filantropos benignos como meio de lubrificar as rodas do moinho de trabalho. [...]Se durante a vigência da Speenhamland cuidava-se do povo como de

¹³ Malthus, em sua obra *Population: The First Essay*, faz duras críticas à Lei dos Pobres, afirmando que esta incentivaria casamentos entre pessoas que não possuíam condições de se manter, além de estimular a dependência, causar problemas na oferta de alimentos e agravar as causas estruturais da pobreza: “Não tenho nenhuma dúvida, por menor que seja, de que as leis dos pobres na Inglaterra têm contribuído para elevar o preço dos mantimentos e abaixar o preço real do trabalho. Por essa razão, essas leis contribuíram para empobrecer a classe de pessoas cuja única propriedade é o seu trabalho” (MALTHUS, 1983, p.300).

animais não muito preciosos, agora esperava-se que ele se cuidasse sozinho, com todas as desvantagens contra ele. Se a Speenhamland significava a miséria da degradação abrigada, agora o trabalhador era um homem sem lar na sociedade. Se a Speenhamland havia sobrecarregado os valores da comunidade, da família e do ambiente rural, agora o homem estava afastado do lar e da família, arrancado das suas raízes e de todo o ambiente de significado para ele. Resumindo, se a Speenhamland significava a decomposição da imobilidade, agora o perigo era a morte pela exposição¹⁴.

Nesse contexto, o tratamento filantrópico da pobreza cedia lugar à repressão, a palavra marginal ganhava conotação criminal e o pobre passa a ser visto como uma ameaça à ordem. Durante todo esse período, o entendimento a respeito da pobreza, ancorado no pensamento de Durkheim, estava ligado a causas individuais e psicológicas, nunca a aspectos estruturais do sistema.

No período do pós-2ª Guerra, momento de expansão do capital e internacionalização produtiva, a “questão social” passa a ter suas causas vinculadas ao subdesenvolvimento ou desenvolvimento incompleto de certas nações em relação ao sistema capitalista, deixando de ser apenas um problema relacionado ao indivíduo e passa a ser resultado de desequilíbrios do sistema, ainda que transitórios. Assim, a miséria e a pobreza começam a ser analisadas, pela teoria keynesiana, como um desequilíbrio da demanda em relação a oferta por insuficiência de demanda efetiva haja vista a incapacidade de os investimentos ocuparem a poupança feita na sociedade entre a oferta e demanda de bens e serviços. A ideia que vigorava estava baseada na leitura keynesiana do capitalismo: sistema naturalmente instável, incapaz de gerar por si só pleno emprego¹⁵.

Dessa forma, a questão passa a ter um enfrentamento via políticas públicas, por uma gestão administrativa de programas sociais, criando um “círculo virtuoso” fordista-keynesiano por meio de contenção do desemprego e transferências de renda. Tal visão avançou por considerar a pobreza como produto dos desequilíbrios sistêmicos, colocando-a como uma questão distributiva a ser resolvida entre o Estado e a sociedade (MONTAÑO BARRETO, 2016). Do período do pós-2ª G.M., especialmente com o marco da criação da ONU e da FAO, inicia-se a terceira fase da compreensão e enfrentamento da pobreza. Esses dois marcos serão melhor abordados no capítulo 2 da dissertação.

¹⁴Segundo Polany (2000, p. 100), a *Speenhamland Law* ou ‘sistema de abonos’ tinha como intenção “reforçar poderosamente o sistema paternalista da organização de trabalho, nos moldes herdados dos Tudors e dos Stuarts. Os juízes de Berkshire, num encontro no Pelikan Inn, em Speenhamland, próximo a Newbury, em 6 de maio de 1795, numa época de grande perturbação, decidiram conceder abonos, emaditamento aos salários, de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão. Assim, ficaria assegurada ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos.”

¹⁵Enquanto a doutrina clássica admite a ideia de que “A oferta cria sua própria demanda”, resumida dos escritos de Say e intitulada Lei, Keynes retoma em Malthus a ideia da existência de insuficiência de demanda para atender aos estímulos da oferta, que caracteriza crises de emprego.

A terceira fase é complexa: marca uma nova forma de entendimento da pobreza, com maior responsabilização do Estado e inclusive a construção de organismos multilaterais para seu enfrentamento. Contudo, essa ideia apesar da persistência, foi enfraquecida em meados das décadas de 1970 e 1980/90 quando o pensamento liberal volta a se fortalecer. Nesse pensamento, que já era elucidado por Tocqueville, no início do século XIX, é destacado o contraste e a consciência da pobreza trazidas pela prosperidade alcançada nas regiões que lograram sucesso com o capitalismo. Assim, para os liberais, não que o capitalismo gere pobreza, mas ao gerar prosperidade, trazer modernidade e democracia, coloca em evidência a pobreza milenar da humanidade para aqueles que continuam pobres. Dessa forma, os liberais chamam de “fenômeno paradoxal”: a desigualdade trazendo a sensação de pobreza ou de igualdade de “justiça social”.

Esse ideário já era defendido desde o início do século XIX por Economistas liberais como Friedrich Hayek e, depois, Milton Friedman, que trabalharam com a ideia de criar uma renda mínima para todos os cidadãos. A ideia por trás dessa proposta é de o Estado acomodar a massa pobre, permitindo a ela a escolha dos bens que deve ser feita com a renda, evitando a suposta intrínseca ineficiência e desperdício que seria gerado por uma administração pública de recursos para essa mesma população. Assim, defende-se que deve haver um Estado mínimo com focalização de políticas sociais e com financiamento dos programas de combate à fome e à miséria realizado pela sociedade civil (ONGs e outros tipos de voluntarismo) e pelas classes trabalhadoras¹⁶, com o retorno da visão da pobreza pautada no indivíduo e não como manifestações de falhas estruturais das formas de reprodução da sociedade.

Com isso, a filantropia e a caridade voltam a ser o agente ativo da responsabilidade social e enfrentamento da questão. Nesse contexto, a emergência de um “terceiro setor” desobriga o Estado e os direitos constitucionais do cidadão, tal como a abordagem keyensiana (MONTAÑO BARRETO, 2016).

Nas palavras de Montaña Barreto (2016, p. 78),

Así, la actual estrategia neoliberal de “enfrentamiento” de la pobreza, es diferente de la concepción liberal clásica (hasta el siglo XVIII —donde se piensa la causa de la miseria como un problema de carencia, respondiendo a ella con la organización de La filantropía); es también distinta de la perspectiva pos-1835 (siglo XIX —que, a partir de La constitución del proletariado como sujeto, y de sus luchas desarrolladas particularmente entre 1830-48, piensa el pauperismo como mendicidad, y como crimen, tratándola con La represión y reclusión); y es diferente de La orientación keynesiana (siglo XX, hasta la crisis de 1973 — que considera la “cuestión social” como un “mal necesario”, producido por el desarrollo social y económico, o como el insuficiente desarrollo, internalizando

¹⁶ Rendas oriundas de ajustes de seguridade social, salários e flexibilizações no mercado de trabalho.

la “cuestión social” y tratándola sistemáticamente mediante políticas sociales estatales, como derechos, a través de la provisión de bienes y servicios).

A orientação da estratégia neoliberal se dá, segundo o autor, por uma tripla ação: (1) ações estatais orientadas à população mais pobre, notadamente focalização, precarização e setorização de práticas clientelistas; (2) ações mercantis dirigidas à população consumidora e (3) ação do chamado “terceiro setor”, composto pela sociedade civil, orientada às populações não atendidas pelos casos anteriores, por meio de ações filantrópicas.

A partir dos anos 2000, marco do fim da terceira fase e início da quarta, há um consenso da comunidade internacional da emergência do combate à fome via políticas públicas. Nesse sentido, a Declaração do Milênio, aprovada na Cimeira do Milênio – realizada em setembro de 2000, em Nova Iorque –, reflete as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países.

Os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) - um marco nas relações internacionais, tendo em vista que a Assembleia Geral da ONU tratou de problemas estruturais, permanentes, do desenvolvimento global – consistem em oito objetivos com metas específicas para cada um deles, sendo eles: (1) erradicar a extrema pobreza e fome; (2) alcançar o ensino primário universal; (3) promover a igualdade de gêneros e o empoderamento da mulher; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde materna; (6) combater a AIDS, a malária e outras doenças; (7) garantir a sustentabilidade ambiental e (8) estabelecer parceria mundial pelo desenvolvimento. Já no final de 2015, encaminhou-se a segunda rodada de definição de objetivos, que passam agora a ser dezessete¹⁷. Ainda a entrada do novo milênio é marcada por uma guinada à esquerda nos países não só da América do Sul, como da América Latina como um todo, denominada “onda rosa”, que será melhor apreendida no capítulo 3.

É nessa fase que se situa os esforços do trabalho: em perceber de que forma a pobreza e, em especial, a extrema pobreza e a fome, responderam a esses estímulos. Buscar entender até que ponto o receituário neoliberal focado em políticas compensatórias predomina sobre políticas estruturais, bem como analisar quais tem sido os resultados alcançados, em especial pela América do Sul.

Dada essa breve recapitulação histórica do entendimento e enfrentamento da pobreza, vale lembrar que juntamente com essa evolução histórica de entendimento na sociedade,

¹⁷ A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável aprovada em 25 de dezembro de 2015 apresenta 169 metas relacionadas aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

houve, na academia, grandes esforços de compreensão do fenômeno. Desta forma, buscaremos agora fazer um sucinto resgate nesse sentido.

1.2.1. O entendimento da literatura e as diferentes formas de pobreza

A pobreza, principalmente na quarta fase de compreensão (pós-2000), é um tema amplamente debatido e que possui vasta literatura científica, que busca tanto compreender o fenômeno como propor alternativas que visam superá-lo. Entretanto, ao pensar no mundo pré-revolução industrial esse debate foi praticamente inexistente. Os trabalhos pré-medievais e medievais que buscaram analisar a economia, tiveram como foco e escopo a riqueza e a produção dela, não a pobreza (MAXWELL, 1999).

De lá para cá, muitos trabalhos foram realizados, ancorando as mais variadas leituras para o problema. Contudo, segundo Maxwell (1999), o primeiro estudo empírico a respeito da pobreza é atribuído ao economista britânico Rowntree e foi realizado em 1901, também reconhecido por ser o primeiro autor a trabalhar no campo das necessidades básicas. Em seu estudo *Poverty: A Study of Town Life*, realizado na cidade de York, na Inglaterra, trabalhou com três categorias de necessidades básicas, estabelecendo o mínimo necessário para cada, sendo elas alimentação, aluguel e itens básicos (vestuário e combustíveis). O autor buscou traçar, dessa forma, uma linha absoluta de pobreza, buscando os rendimentos necessários para esses valores mínimos.

Townsend, em trabalho realizado em 1962, de outra forma, iniciou os estudos das relações entre pobreza e fome, além de marcar o início do abandono de linhas de pobreza pautadas em cestas básicas para países desenvolvidos, com adoção de linhas que estão relacionadas à distribuição de renda (MAXWELL, 1999; ROCHA, 2006).

Na década de 1960, o estudo da pobreza voltou-se para a renda (US\$/*per capita*, mais especificamente), fortemente relacionado à noção de desenvolvimento atrelada ao crescimento econômico. Já a década de 1970 é marcada pelo engrandecimento da questão nos debates teóricos e políticos, resultado do discurso de Robert McNamara no encontro do Banco Mundial de 1973¹⁸. Além disso, nessa década, o órgão da ONU ILO (*International Labour Organization*) publica um trabalho incorporando outros fatores para além da renda no conceito de pobreza, tais como saúde, educação e alguns serviços (MAXWELL, 1999).

¹⁸ *World Bank Board of Governors em Nairobi* (1973) e a subsequente publicação de “Redistribuição com Crescimento” (*Redistribution with Growth*, de Hollis Chenery publicado em 1974). Dois outros fatores também merecem destaque: ênfase na privação relativa, inspirada no trabalho Runciman (1966) e Townsend (1971). Townsend colaborou na redefinição da pobreza: não significava apenas não ter o nível mínimo de nutrição ou subsistência, mas também não atingir o padrão prevalecente numa dada sociedade (KEPPLE e SENEGAL-CORRÊA, 2011).

A seguir, a década de 1980 é marcada pela complexidade incorporada ao assunto. Segundo Maxwell (1999), as principais inovações da década foram (1) incorporação de aspectos não-monetários, ancorada no trabalho de Chambers; (2) aumento do estudo de aspectos sazonais e a vulnerabilidade trazida por ele (choques, secas, etc.); (3) ampliação do conceito, popularizando a preocupação com a sustentabilidade dos meios de subsistência; (4) o trabalho de Amartya Sen sobre as capacidades liberdades e (5) um avanço notável no estudo de gênero dentro do tema.

Como resultado dessas inovações, na década de 1990, a ideia de bem-estar aparece como uma metáfora para ausência de pobreza, ao mesmo tempo em que o PNUD, inspirado em Amartya Sen, incorpora a ideia de desenvolvimento humano. O conceito continuou evoluindo e o progressivo alargamento do problema pelas Nações Unidas nas últimas duas décadas reflete isso. Dentro da construção do IDH, o órgão elaborou o Indicador de Pobreza Humana (IPH), que além de delimitar a linha de limiar da pobreza em US\$ 1,25 por dia, determinou alguns indicadores sintéticos de educação, expectativa de vida, acesso à saúde, água potável e adequada nutrição.

Recentemente, no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, o IPH foi substituído pelo Indicador de Pobreza Multidimensional (IPM) (DEDECCA et al., 2012). Isso reflete o que está em voga no debate contemporâneo: uma visão de que pobreza se trata de “falta de oportunidades para se viver uma vida plena”, o que torna insuficiência de renda um indicador bastante limitado para determinar o fenômeno holístico (SOARES, 2009).

Assim, as diferentes definições trazem consigo diferentes tipos de metodologias para tratar e delimitar o problema. Dado isso, buscaremos, a seguir, levantar aspectos das diferentes maneiras de entender e computar pobreza, buscando aquele que melhor se adeque aos objetivos do trabalho. No ponto, a importância de detectar a metodologia mais adequada reside na necessidade de que exista um método científico para que se determine se o nível de pobreza dos indivíduos é latente, tanto para que programas sociais consigam ser mais efetivos, quanto para auferir ganhos históricos dentro de determinada nação, bem como que esses ganhos tenham algum tipo de possibilidade comparativa com os demais países.

Nesse contexto, há uma grande variedade de métodos disponíveis, tais como: índices, linhas absolutas e objetivas, relativas, administrativas e subjetivas de pobreza, cada um com suas vantagens e deficiências, sendo que a escolha dependerá essencialmente da pergunta que se quer responder. Basicamente, existem duas formas de análise da pobreza por meio do bem-estar do indivíduo: a de cunho monetarista, que nada mais é que a pobreza sendo mensurada via renda ou consumo, e a não-monetarista, que busca avaliar a pobreza por meio do acesso

do indivíduo à saúde, transporte, educação, cultura, serviços, etc. Enquanto a primeira engloba uma análise unidimensional, a segunda se ocupa de uma análise multidimensional (DUCLOS e ARAAR, 2006).

Há, dessa forma, um debate entre os multidimensionalistas¹⁹ e os unidimensionalistas a respeito da natureza de um índice que melhor determine pobreza. Assim, ao passo que os primeiros defendem que se trata de um conceito bastante amplo para ser restrito a uma variável, os segundos alertam para uma possível confusão de fenômenos e para a dificuldade analítica que uma abordagem multidimensional enfrentaria. Além do mais, os unidimensionalistas, mesmo os que acreditam na multidimensionalidade, necessitam recorrer a um indicador unidimensional que apenas é composto por várias variáveis.

Existem, dessa forma, várias abordagens para a definição de índices e linhas de pobreza. Soares (2009) busca trazer em seu trabalho uma análise crítica e científica sobre cada uma delas. Segundo o autor, caso seja adotado que pobreza é um conceito absoluto, que possa ser medido por alguma necessidade objetiva, podemos traçar linhas objetivas de pobreza, recorrentemente relacionadas à alimentação. Caso haja o entendimento de que pobreza não é um conceito absoluto, recorre-se às linhas relativas, e se a pobreza deve ser definida com a finalidade do estabelecimento de políticas públicas, existem as linhas oficiais de pobreza. Por fim, caso a pobreza seja considerada um conceito absoluto, mas que não possa ser avaliada por uma necessidade objetiva, podemos recorrer às linhas subjetivas de pobreza.

A grande questão em relação às linhas de pobreza é que elas definem a partir de quando pessoas podem ser consideradas pobres ou não, e isso não é resolvido pela abordagem multidimensional e ocorre mesmo após um cuidadoso processo de escolha de variáveis, da normalização e ponderação delas. Isso decorre em razão de que mesmo depois de todo esse tratamento, ainda é dada ao pesquisador a interpretação e o estabelecimento do ponto de corte. Segundo Soares (2009, p. 17), “índices multidimensionais são adimensionais, ou seja, não há qualquer critério que não seja arbitrário para definir uma linha de corte”. Vale ressaltar ainda as restrições de ordem técnica, tais quais a não existência de certas informações em pesquisas domiciliares, limitando bastante a solução de várias das críticas que os multidimensionalistas fazem aos unidimensionalistas.

¹⁹Bastante comum na América Latina que vem produzindo índices multidimensionais de pobreza. Exemplos são Venezuela, Colômbia e Equador que utilizam o NBI (*Necesidades Básicas Insatisfechas*), e o México com o *Índice de Marginación*. Além disso, a ONU produziu um índice de pobreza humana com duas diferentes definições, os IPH-1 e o IPH-2. No Brasil, há diversos trabalhos acadêmicos propondo os índices multidimensionais, mas nenhum tem sido utilizado de forma oficial.

Com isso, dentre os métodos disponíveis, o mais utilizado no Brasil e na América Latina são as linhas objetivas de pobreza, particularmente as que calculam as necessidades nutricionais mínimas. Esse método é fundamentado por ser a alimentação, consistente na ingestão de alimentos e água em quantidade suficiente, o único bem essencial para vida, além da respiração, que é gratuita. O método é tão difundido que até mesmo as linhas de pobreza calculadas pela Cepal para a América Latina são ancoradas nele²⁰.

Uma opção válida é buscar os valores mínimos de nutrientes necessários para a sobrevivência humana, objeto de muitos estudos²¹. Contudo, a pergunta não é quais são os componentes de uma cesta mínima, mas sim o valor monetário para adquirir uma.

Nesse sentido, um estudo de Stigler realizado em 1945 buscava computar valores para cestas de custo mínimo. Apesar de realmente apresentar um valor baixo, tal cesta se mostrou incomedível, a não ser para os completamente famintos. Outros tantos trabalhos buscaram, então, cestas comestíveis de baixo custo, contudo, como no caso de Barretto e Cyrillo em trabalho realizado em 2001, houve o uso de um *software* para chegar até as quantidades ideais, coisa que não é acessível para as famílias pobres. Dessa forma, uma saída consensual foi determinar apenas alguns parâmetros, tais como calorias ou proteínas, usando a dieta de fato seguida pelos pobres. Apesar de recorrentemente ser usado apenas o parâmetro calorias, não há desconsideração das diferentes necessidades nutricionais, tanto é que a maior deficiência nutricional no mundo se encontra relacionada com baixas quantidades de ferro, não de calorias (SOARES, 2009).

Ainda, existe uma grande variação entre sexo, idade e ambiente em que vive que determinam o gasto calórico mínimo de uma pessoa. Com tal problema posto, existem diferentes maneiras para calcular a linha, sendo as mais utilizadas o “Método Calórico Direto” e “Método Calórico Indireto”, segundo nomenclatura de Soares (2009). O método direto parte da hipótese simples, que as pessoas otimizam o consumo de alimentos e que entendem seu consumo como essencial. O método consiste em três passos: em uma pesquisa domiciliar é atribuído a cada família/domicílio o consumo calórico informado. Com as informações, faz-se uma regressão e estima-se a relação bivariada entre consumo calórico e renda, e por fim, dado os resultados dessa relação, o ponto em que as calorias são mínimas define a linha de pobreza.

²⁰ A Cepal atualmente trabalha na construção de um indicador multidimensional, inserindo inclusive a coesão social a questão.

²¹ Desde de 1940, existem fontes oficiais, que são recorrentemente revistas. Apesar do número de nutrientes ter se elevado de 9 para 32, as quantidades não mudaram muito, e quando mudaram, em geral, foi pra quantidades menores (SOARES, 2009).

Apesar de simples, existem problemas técnicos. O mais grave é que, na maioria das vezes, a pesquisa não computa as calorias que são consumidas fora do domicílio, podendo trazer resultados completamente discrepantes da realidade, tais quais apontar Brasília como um lugar mais miserável que Maranhão, por exemplo.

Dado isso, há outra alternativa: o método indireto. Basicamente, este método busca traçar primeiramente um cálculo do nível de pobreza puramente calórico e depois, partindo de tal ponto, calcular a linha de pobreza não-extrema, via coeficiente de Engel. O método, além de ter vários problemas, tais quais a definição de renda, não faz sentido do ponto de vista do bem-estar, já que um aumento de bem-estar pode acarretar um aumento da pobreza²².

Continuando, a investigação, Soares (2009) apresenta a linha de pobreza relativa, uma solução proposta frente à insatisfação com os conceitos de pobreza absoluta. Esse método, bastante comum na Comunidade Europeia, busca traçar linhas de pobreza relativa por meio da média ou mediana da renda, tendo como argumento que as pessoas abaixo dessa linha viveriam abaixo das condições tidas como normais e aceitáveis daquela sociedade. As implicações dessa análise são grandes: a pobreza passa a estar em função apenas da desigualdade, e dessa forma um país que dobra seu PIB *per capita* não apresenta resultados positivos na queda da pobreza, a não ser que haja queda da desigualdade.

As linhas administrativas surgem, então, como uma aceitação da não existência de uma linha científica de pobreza, por mais que busquem se ancorar em métodos acima apresentados. Contudo, vale ressaltar que a linha recorrentemente usada por organismos multilaterais é menos arbitrária que grande parte das linhas administrativas de pobreza: um ou dois dólares por dia, paridade de poder de compra (PPC)²³. Esse valor foi definido nos anos 1980 quando o Banco Mundial investigava uma linha de pobreza para aplicação mundial. Os técnicos da instituição concluíram, ao analisar um número bastante razoável de linhas nacionais de pobreza, que a média encontrada havia sido pouco mais de US\$ 30,00 PPC por mês, ou US\$ 1,00 PPC por dia. O número redondo e bastante próximo das linhas de pobreza mundiais foi então adotado com entusiasmo em 1985 e vem sofrendo modificações desde então. Atualmente, os dados disponíveis no Banco Mundial são referentes a US\$1,90. Apesar de a Cepal possuir sua própria linha de pobreza²⁴ e indigência, os dados utilizados serão os do

²²“A primeira derivada da curva de Engel é negativa, mas a segunda derivada é positiva. Isto quer dizer que cada real adicional reduz o coeficiente de Engel, aumentando assim a linha da pobreza [...] Em conclusão, o método calórico indireto não faz o menor sentido do ponto de vista do bem-estar” (SOARES, 2009).

²³ Segundo Soares (2009), há problemas no cálculo PPC da linha de pobreza mais utilizada no mundo. Contudo, como pegaremos os dados disponibilizados pelo Banco Mundial a ressalva é feita, sem, contudo, uma solução.

²⁴ “[...] la “línea de indigencia”, se agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza. Para ello, se multiplica La línea de

Banco Mundial. Justificamos a escolha para que haja capacidade de comparação internacional com países fora do bloco da América Latina, além de ser o indicador utilizado no acompanhamento das metas do milênio.

1.3. Desenvolvimento e pobreza na América do Sul: indicadores históricos da evolução

Rosemary Thorp, em seu livro *Progreso, Pobreza e Exclusão Social*, publicado em 1998, buscou responder a seguinte pergunta: o que as economias da América Latina alcançaram no decorrer de 100 anos? Assim, como num exame de reflexão, tal pergunta era feita no limiar dos anos 2000, quando se fazia necessário capturar quais mudanças o transcurso do século trouxera para a região. Da mesma forma, 2016 também é emblemático, visto que em 2015 se encerraram os primeiros prazos dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) e já em setembro definiram-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 25 de dezembro de 2015.

Por conseguinte, o que se pretende nessa seção é algo parecido: por meio de uma análise dos dados históricos, entender se, e de que forma, o crescimento e desenvolvimento econômico na região traduziu-se em melhores condições de vida para a população, com destaque aos países da América do Sul. Para tanto, alguns dos aspectos da análise histórica de Rosemary Thorp serão incorporados e atualizados até o ano de 2015, com proeminência aos anos recentes, aqueles que compreendem o período abarcado pelos Objetivos do Milênio.

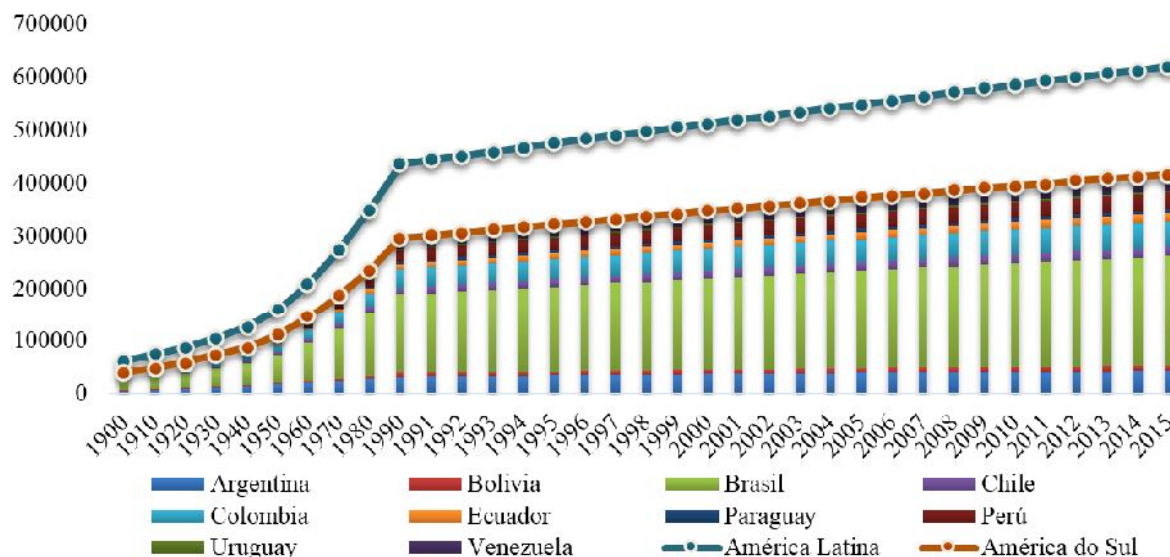
Ao se considerar o início e fim do século XX, a região foi completamente transformada, tanto em aspectos demográficos e econômicos como culturais. A América do Sul saiu de 40,1 milhões de pessoas do início do século para 416,3 milhões em 2016, sendo que o principal *boom* ocorreu entre as décadas de 1940 a 1980²⁵. Em 2016, apenas o Brasil tem 209,5 milhões de pessoas, ao passo que região inteira 416,3 milhões (ver Gráfico 1). O crescimento populacional conjuntamente com o grande movimento de êxodo rural mudaram drasticamente a aparência do continente: no início do século, três quartos da

indigencia por un factor, que toma valores distintos en áreas urbanas y rurales. En las estimaciones de pobreza hasta 2006, se utiliza un factor de 2 para las zonas urbanas y de 1,75 para las rurales. En las estimaciones efectuadas a partir de 2007, ese factor es variable y depende de la diferencia entre la evolución de los precios de los alimentos y del resto de bienes y servicios. El valor de las líneas de indigencia y pobreza se actualiza cada año de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC). En las estimaciones hasta diciembre de 2006 se aplica la misma variación a ambas líneas. A partir de 2007, la línea de indigencia se actualiza mediante la variación del IPC de los alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente (CEPAL, 2015).

²⁵ Apesar do crescimento vertiginoso, a América do Sul cresceu menos que a América Latina (gráfico 1), tendo, inclusive uma densidade demográfica bastante inferior.

população da América Latina viviam no campo, hoje apenas 19,1% (BANCO MUNDIAL, 2016; THORP, 1998, p. 2).

Gráfico 1 - Evolução da população da América do Sul (milhares de pessoas)



Fonte: Rosemery Thorp (1998) e CepalStat (2016).

Dados até 1980 do apêndice estatístico da Rosemery Thorp (1998, p. 331), de 1990 a 2015 da CepalStat.

Para além do crescimento populacional (Tabela 1), é indiscutível que o crescimento econômico da América Latina nesse período foi vertiginoso. Segundo os dados da Tabela 2, os dez países que correspondem ao objeto de estudo desse trabalho cresceram em média 4,6% a.a. entre 1900-1980. Quando incorporados os dados das décadas de 1980 a 1990, o valor é um pouco menor: 4,2% a.a. entre 1900-1996. No último quinquênio (2000-2015), a região cresceu 3,4% a.a. A participação da indústria no PIB foi de 5% em 1900 para 29% em 2014, mas a participação da região no comércio internacional caiu.

A realidade da região hoje é outra: em 1900 havia pouca integração entre as regiões remotas e o restante da economia, e quando existia algum vínculo, era mais dirigido para países do exterior. O México comercializava mais com os Estados Unidos do que internamente. O mesmo ocorria no Brasil: a região Sul exportava couros, peles e charque, sem vender quase nada para o restante do país, sendo que o mercado de algodão e açúcar no Nordeste e borracha no Norte possuíam uma dinâmica bastante parecida. Dessa forma, verificava-se uma quase inexistência de mercados nacionais e em determinadas regiões o comércio ainda ocorria por escambo (Ibidem).

Tabela 1 - População total países América do Sul (milhares de pessoas) e área da superfície (mil km²)

País	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015	2016	Área
Argentina	4693	6836	8861	11896	14169	17150	20616	23962	28114	32689	36978	41132	43298	43712	2767
Bolívia	1596	1758	1930	2164	2434	2714	3351	4212	121286	6795	8293	9909	10737	10904	1099
Brasil	17984	22209	27329	33568	41524	53444	72594	95847	121286	150310	174989	198235	207750	209486	8512
Chile	2974	3364	3827	4370	5093	6082	7608	9496	11147	13176	15259	17136	18089	18276	757
Colômbia	3998	4890	6213	7914	9174	11946	15939	21360	26525	34272	40404	45918	48229	48650	1139
Equador	987	1263	1616	2061	2614	3387	4439	5970	7961	10218	12629	14935	16144	16385	284
Paraguai	644	620	699	852	1068	1408	1749	2250	2896	4214	5303	6210	6639	6723	407
Peru	3760	3993	4448	5037	5814	6948	8672	11467	15161	21831	25919	29379	31383	31776	1285
Uruguai	916	1116	1481	1734	1974	2195	2503	2705	2869	3110	3321	3373	3430	3443	176
Venezuela	2542	2805	2992	3300	3784	5094	7579	10721	15091	19760	24183	28560	30554	30936	912
América Latina	62120	74299	86816	104820	125820	158950	209556	273262	350214	435703	512300	584737	619159	625729	21069

Fonte: Rosemery Thorp (1998) e CepalStat (2016).

*Dados até 1980 do apêndice estatístico da Rosemery Thorp (1998, p. 331), de 1990 a 2020 da CepalStat. Dados de 2016 são projeções, a área é a atual.

Tabela 2 - Taxa de crescimento do PIB por período

País	1900-29	1900-13	1913-29	1929-45	1945-72	1972-81	1981-96	1996-08	2008-16	1900-80	1900-96	1990-2015
Argentina	3,8	6,3	4,1	3,4	3,8	2,5	1,9	3,3	1,5	3,5	3,3	3,1
Bolívia					2,5	3,8	2,1	3,7	4,5			4,0
Brasil	4,2	4,1	5,1	4,4	6,9	6,6	2,4	3,8	2,6	5,5	5,5	2,6
Chile	2,9	3,6	3,7	3,0	4,1	3,6	5,4	9,2	3,1	3,2	3,3	4,7
Colômbia	4,5	4,4	4,9	3,8	5,1	5,0	4,0	4,8	3,6	4,7	4,7	3,6
Equador		5,0	4,1	3,3	5,3	7,0	2,6	3,7	4,0	4,8	4,8	3,3
Paraguai					3,4	9,3	3,1	5,4	4,5			3,2
Peru	4,5	4,5	5,3	2,8	5,3	3,4	0,4	2,5	4,9	4,2	3,9	4,2
Uruguai				0,7	1,7	3,5	2,7	4,8	4,5		1,9	3,1
Venezuela	5,0	2,3	9,2	4,2	5,7	4,7	2,2	3,2	0,9	6,5	5,9	2,5
AS-10	4,2	4,3	5,2	3,2	4,4	4,9	2,7	4,4	3,4	4,6	4,2	3,4
América Latina					5,3	3,7	2,2	3,8	2,4			2,9

Fonte: Rosemery Thorp (1998) e Banco Mundial (2016).

*Os dados até 1996 foram retirados de Thorp (1998) e os demais anos do Banco Mundial. Para a taxa de crescimento do PIB pro período 1990-2015 utilizou-se os dados do Banco Mundial.

**AS-10 constituem os países da América do Sul que encontram-se na tabela, os dados são a média entre as taxas disponíveis por período.

Segundo Thorp (1998, p.3),

Na passagem do século, segundo estimativa de Haber, cerca de dois terços da população mexicana continuavam fora da economia de consumo. Ainda na década de 1930, mais da metade da economia venezuelana era descrita como pré-capitalista. O comércio internacional abrangia apenas produtos primários, com pouco processamento. A indústria existia, e tinha mesmo uma tradição significativa no Brasil, na Argentina e no México. A produção fabril havia começado no Chile e no Peru na década de 1870. Mas em parte alguma a participação da manufatura no PIB era superior a 10% e a indústria só produzia para o mercado nacional.

A despeito de a América Latina no início do século apresentar características de uma região muito pouco desenvolvida em termos capitalistas, essa região apresentou duas ondas de expansão durante o século em resposta às fases do crescimento mundial que a modificaram completamente: uma pós-1850 e outra entre 1929-1950, seguidas por um período de recessão e transição. Ao chegar a metade do século, a infraestrutura desses países havia se transformado drasticamente com queda no preço dos transportes. Esse era apenas o início de uma revolução tecnológica que modificaria não apenas a região, mas o mundo todo.

De acordo com a autora em tela, a primeira onda de expansão se deu devido à elevação da exportação de produtos primários²⁶. Contudo, a despeito do crescimento, as economias eram marcadas pela escassez de mão de obra, que a imigração resolveu apenas parcialmente. Longe da escassez levar à valorização do trabalho e à distribuição de renda, ocasionou a espoliação da mão-de-obra camponesa e a exploração e desalojamento de comunidades indígenas, o que conjuntamente com outros tipos de mão-de-obra forçada permitiam manter o custo baixo da mão-de-obra, gerando prolongamento da herança colonial, de concentração de terras e dominação dos povos indígenas²⁷.

De acordo com Marini (2000), a espoliação da mão de obra é marca da forma como o capitalismo se estabeleceu na região, com produção de baixa complexidade tecnológica voltada para o mercado externo. Nesse sentido, o autor cria o conceito de “superexploração do trabalho”, que decorre da relação incompleta entre o trabalhador e a produção. Como a produção voltada majoritariamente para *commodities* para exportação, a cesta de bens dos trabalhadores é, em grande parte, fruto de importações.

²⁶ No século XIX pós-1850, ocorre o ingresso definitivo do Brasil na divisão internacional do trabalho como fornecedor de matérias primas e alimentos para a indústria inglesa.

²⁷ Fenômeno referente à colonização espanhola. No Brasil, sob pressão inglesa em relação à escravidão inicia-se um movimento de estímulo à imigração europeia. Contudo, em ambos os casos, a depressão do valor da força de trabalho são marcas registradas.

Com o câmbio desvalorizado para o mercado exportador, há a elevação do preço dos bens consumidos por essa população. Assim, a reserva de trabalho impede que os salários tenham benefícios da expansão produtiva. Essa situação seria para o autor os limites do sistema capitalista, cuja dinâmica de acumulação privilegia a transferência para o exterior²⁸.

Dessa forma, ao terminar a fase de expansão com a Crise de 1929, apesar de se encadearem mudanças institucionais²⁹, com a transição gradual para outro padrão de expansão, os padrões de propriedade permaneceram. Ainda, a despeito do crescimento da classe média, as elites tradicionais conservaram-se muito poderosas. Dessa forma, enquanto a primeira fase de expansão consolidou a desigualdade estrutural, visto que o modelo daquelas sociedades estava profundamente firmado na desigualdade, que permitia a eficácia de reprodução e impulsionava o crescimento, a segunda fase tinha a distribuição como dada e não levou a modificações radicais nesse sentido.

Assim, ao buscar entender a dinâmica atual dos países que compõem a região, não há como não recordar o passado recente de colônia de exploração e, não há como esquecer que eles integraram à lógica capitalista na condição periférica, que ainda determina estruturalmente as possibilidades da construção de Estados-nação que possuam melhor qualidade de vida e justiça social.

Segundo Santos (2000, p. 8),

[a] América Latina, apesar de ser uma zona de Estados independentes desde o século XIX, sente-se identificada com as aspirações de independência política e sobretudo econômica dos antigos povos coloniais. Ela deseja, além de uma independência política real diante das pressões diplomáticas e intervenções políticas e militares diretas da Inglaterra, sobretudo até 1930, e dos Estados Unidos, particularmente depois da II Guerra, uma independência econômica que viabilize seus Estados nacionais, seu desenvolvimento e seu bem-estar.

Outra questão relevante, além dos fatores históricos e geográficos, o desenvolvimento da estrutura institucional ao longo da história das nações pode ser visto como decisivo para as diferentes trajetórias de crescimento, estagnação ou

²⁸A superexploração do trabalho é uma constatação de Marini diante da condição de inserção do Brasil e demais países dependentes na economia mundial. A exportação de produtos primários que, de um lado barateavam o custo das mercadorias, inclusive força de trabalho, na Europa se traduzia em permanente arrocho de preços para os produtores que transferiam esse peso para os salários. A assimetria de renda e preços marcava a superexploração por via da extração aqui de mais valia absoluta.

²⁹ Em cada Estado, as consequências do crescimento guiado pela exportação foram diferentes, e apesar da capacidade dos estadistas de gerir mudanças ter variado, sempre esteve assentada em estruturas desiguais.

declínio de um país, conforme direciona mudanças econômicas (CHANG, 2007). Segundo Thorp (1998, p. 4), na América Latina,

Os anos 20 foram uma década de inovação institucional substancial, registrando-se pela primeira vez a quase universalização dos bancos centrais, enquanto alfândegas e os organismos coletores de impostos assumiam uma nova forma. Da década de 1940 à de 1960, o principal crescimento institucional verificou-se nas empresas públicas, nos bancos de desenvolvimento, nas instituições de desenvolvimento industrial e nos organismos de desenvolvimento agrícola que promoviam tecnologia e o crédito. Nos anos 70 e 80, com a mudança do modelo de desenvolvimento da intervenção estatal para os mercados livres, a América Latina entrou numa fase durante a qual muitas organizações foram abolidas, reduzidas em sua importância ou privatizadas. A criação ou o fortalecimento de outros tipos de instituição, bem como as regras do jogo estáveis e organismos reguladores, passou a ter importância central.

Em relação à estabilidade do crescimento, nota-se que, como já percebido na análise das duas fases de expansão do início do século XX que consolidaram a estrutura social desigual da região, existem etapas com diferentes dinâmicas de crescimento. Enquanto a maioria dos países apresentaram maiores taxas de crescimento entre 1945-73, Argentina, Chile, Cuba e provavelmente o Uruguai³⁰ apresentaram maiores taxas na primeira fase de crescimento. Dessa forma, o Brasil e o México se assentaram como líderes regionais no pós-II Guerra Mundial. Da década de 1970 até a de 1990, por outro lado, percebemos nos países da região desaceleração com instabilidade. A tabela 3 mostra as fases de crescimento de alguns países da América Latina, ilustrando as diferentes dinâmicas que a região enfrentou neste sentido, muito em consequência da vulnerabilidade aos choques externos.

Tabela 3 - Fases de Crescimento da Produtividade, 1900-90

	Argentina	Brasil	Chile	México	Venezuela
Crescimento inicial acentuado e instável	1900-13	1900-20	Sem dados	1900-10	Sem dados
Crescimento relativamente lento e altamente instável	1914-50	1921-47	1908-38	1910-40	1926-50
Crescimento acelerado, acentuado e estável	1950-74	1947-80	1938-72	1940-81	1950-77
Desaceleração com crescente instabilidade	1975-90	1986-90	1972-90	1982-90	1977-90

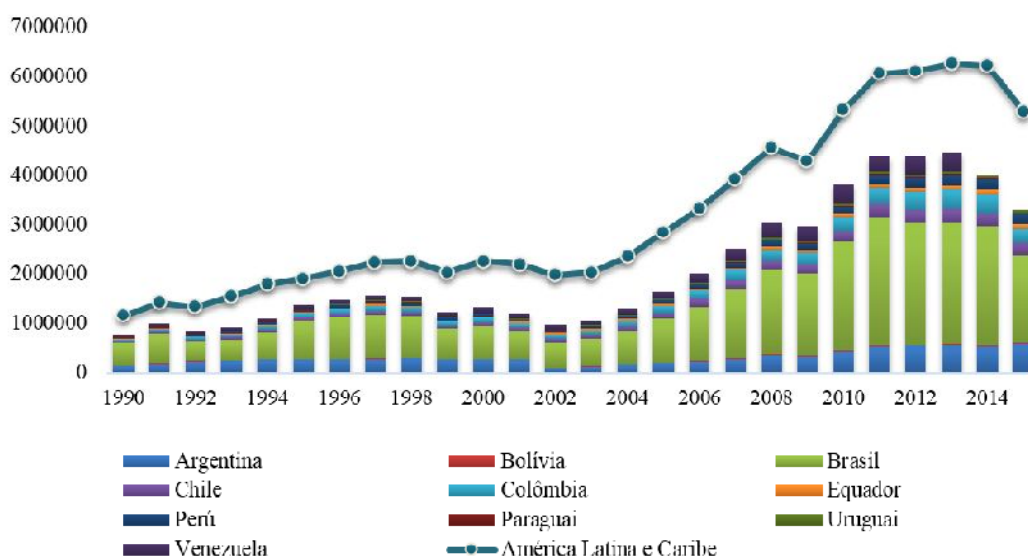
Fonte: Rosemery Thorp (1998, p. 16).

Ao analisar os dados mais recentes de crescimento da América do Sul, observa-se um movimento evidentemente instável, pois se trata de uma sub-região da América

³⁰ Não há dados disponíveis de PIB para o Uruguai no início do século.

Latina. De forma geral, os países apresentaram um crescimento mais estável e modesto na década de 1990, mais acentuado majoritariamente entre 2002 e 2008, com queda do crescimento no biênio 2008-2009, e retorno entre 2013-2014, quando inicia-se de modo geral uma estagnação ou recessão nos países da região (Gráfico 2). A Venezuela, o Brasil e a Argentina apresentaram as maiores quedas. O Chile, a Colômbia, o Peru, o Paraguai e o Uruguai também apresentaram resultados ruins, enquanto a Bolívia e o Equador mantiveram melhores resultados. Em 2015, a América Latina cresceu apenas 0,9%, e a América do Sul apresentou queda de 0,2% (BANCO MUNDIAL, 2016).

Gráfico 2 - PIB em milhões de dólares
(preços correntes)



Fonte: Banco Mundial (2016).

Dado o exposto sobre crescimento econômico na América Latina, passaremos a análise de dados que indiquem a capacidade da transmissão do crescimento para melhoria de vida da população. Inicialmente, a análise compreenderá as três dimensões do IDH: renda *per capita* (ponderada pela paridade do poder de compra), expectativa de vida e qualidade de educação (taxa de alfabetização de adultos e matrículas nos diferentes níveis de ensino). Por esses parâmetros (Tabela 4), observamos que a América do Sul é bastante heterogênea: enquanto a Argentina ocupa o primeiro lugar da região, seguida do Chile (40ª e 42ª posições mundiais), classificados no grupo de países com “desenvolvimento humano muito alto”; o Uruguai, a Venezuela, o Brasil, o Peru, o Equador e a Colômbia foram classificados como “desenvolvimento humano alto”; e o Paraguai e a Bolívia foram classificados como países com “desenvolvimento humano médio”. Logo, apesar de nenhum dos dez países listados na região de análise

encontrar-se no grupo “desenvolvimento humano baixo”, há uma discrepância entre os países da região.

Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano - América do Sul

Ranking	País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
40	Argentina	0,675	0,694	0,705	0,731	0,762	0,775	0,811	0,818	0,831	0,833	0,836
42	Chile	0,636	0,654	0,699	0,723	0,752	0,788	0,814	0,821	0,827	0,83	0,832
52	Uruguai	0,664	0,667	0,692	0,711	0,742	0,756	0,78	0,784	0,788	0,79	0,793
71	Venezuela	0,628	0,632	0,635	0,659	0,673	0,716	0,757	0,761	0,764	0,764	0,762
75	Brasil	0,547	0,576	0,608	0,648	0,683	0,702	0,737	0,742	0,746	0,752	0,755
84	Peru	0,577	0,6	0,613	0,643	0,677	0,691	0,718	0,722	0,728	0,732	0,734
88	Equador	0,603	0,631	0,645	0,665	0,674	0,698	0,717	0,723	0,727	0,73	0,732
97	Colômbia	0,557	0,573	0,596	0,629	0,654	0,679	0,706	0,713	0,715	0,718	0,72
112	Paraguai	0,551	0,564	0,579	0,604	0,623	0,646	0,668	0,671	0,669	0,677	0,679
119	Bolívia			0,536	0,572	0,603	0,616	0,641	0,647	0,654	0,658	0,662

Fonte: *United Nations Development Programme* (2016).

Para melhor entendimento, analisaremos primeiramente o PIB *per capita* PPP. A série histórica disponibilizada pelo Banco Mundial são iniciados apenas em 1990, e não há dados disponíveis para Argentina. Primeiro fato interessante a se notar é que o PIB *per capita* da América do Sul (os dez países analisados) em 1990 era menor que da América Latina e Caribe, mas era superior ao do mundo, já em 2015 a América do Sul apresentou valores inferiores tanto aos reportados para a América Latina e Caribe, como para o mundo. Da região, em 1990, a Venezuela era o país que possuía o maior PIB *per capita*, ultrapassado pelo Chile e Uruguai já em 2010.

Tabela 5 - PIB *per capita*
(em dólares PPP)

Países	1990	2000	2005	2010	2015
Bolívia	2396,1	3497,3	4180,3	5298,1	6880,9
Brasil	6622,2	8963,4	10860,4	14114,5	15359,3
Chile	4407,2	9848,9	12964,8	18249,5	22316,2
Equador	4829,4	5855,6	7664,3	9163,2	11388,2
Peru	3404,1	5157,3	6704,4	9678,5	12402,4
Paraguai	3901,6	4823,0	5449,0	7142,1	9184,5
Uruguai	6360,4	10204,9	11553,5	16736,9	21200,6
Venezuela	9340,0	11427,4	13317,2	16228,3	
América do Sul [10]	5552,1	8040,1	9787,7	13044,7	15308,5
América Latina e Caribe	5926,6	8690,9	10417,4	13340,2	15652,7
Mundo	5413,5	7883,8	10043,7	12785,0	15470,2

Fonte: Banco Mundial (2016).

Em relação à saúde, o dado utilizado pelo PNUD para a construção do IDH é a expectativa de vida. A média dos dez países da América do Sul, em 1980, era de 64,3 anos de expectativa de vida. Em 2014, o valor subiu mais de dez anos, com a média

em 74,96 anos de expectativa de vida na região. De todos os países listados a média saiu de 61,6 anos em 1980 para 71,01 anos em 2014. Enquanto a melhoria mundial foi de 15,23%, da América do Sul foi de 16,5%.

Nesse quesito, o Chile é o melhor país da América do Sul, e ocupa a 15ª posição do *ranking* dos 190 países listados em 2014. Em seguida o Uruguai, na 45ª posição e a Argentina na 53ª. Já a Bolívia ocupa pior posição, com uma expectativa de vida em 2014 de 68,3 anos, estando em 130ª posição do *ranking* mundial – menor que a reportada pela Argentina em 1980. A Venezuela e o Paraguai pioraram a situação relativa no continente de 1980 para 2014: enquanto no primeiro eram o terceiro e o quarto país com maior expectativa de vida na região, em 2014, a Venezuela era apenas o sétimo e Paraguai penúltimo. Já o Brasil e o Peru melhoraram. Os países que ocupavam o ante-penúltimo e o penúltimo lugar em 1980, respectivamente, em 2014 passaram a ser o quinto e o sexto.

Tabela 6 - IDH Saúde: Expectativa de vida
(anos)

<i>Ranking</i>	País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
15	Chile	68	70,4	72,7	74,9	76,9	78,8	80,4	80,7	81,1	81,4	81,7
45	Uruguai	70,3	71,6	72,6	73,6	74,8	75,8	76,6	76,7	76,9	77	77,2
53	Argentina	69,5	70,6	71,6	72,7	73,8	74,8	75,6	75,8	75,9	76,1	76,3
57	Equador	63,1	66,1	69	71,2	72,9	74,1	75	75,2	75,4	75,7	75,9
77	Peru	60,1	63	65,5	68	70,5	72,5	73,7	73,9	74,1	74,3	74,6
78	Brasil	62	63,5	65,3	67,6	70,1	71,9	73,3	73,6	73,9	74,2	74,5
85	Venezuela	68,1	69,1	69,8	70,9	72,3	73,1	73,6	73,7	73,9	74	74,2
86	Colômbia	65,5	67,6	68,3	69,4	71	72,3	73,3	73,5	73,7	73,9	74
99	Paraguai	66,8	67,3	68	68,9	70,1	71,3	72,3	72,5	72,6	72,8	72,9
130	Bolívia	50	52,5	55,1	57,9	60,7	63,5	66,4	66,9	67,5	67,9	68,3

Fonte: PNUD (2016).

Em relação à educação, para a construção do IDH é feito um índice composto pela taxa de alfabetização de adultos e de matrículas. Essas variáveis encontravam-se com um *gap* grande de disponibilidade, portanto, utilizaremos o próprio índice fornecido pela PNUD. A Argentina é o país com a melhor educação da região, e nesse quesito encontra-se na 23ª posição do *ranking* mundial. Na média, observamos uma má colocação dos demais países da região, à exceção do Chile, que está na 52ª posição. A despeito da má colocação da região, é importante notar o salto quantitativo entre 1980 e 2014. Apesar disso, enquanto o índice médio do mundo melhorou 50,5% nesse período, o da América do Sul, apesar de também apresentar uma grande evolução, melhorou menos, com uma taxa de 47,3% no período. O Paraguai, a Colômbia e a Bolívia ainda mantêm um índice baixo, e encontram-se abaixo dos 100

primeiros países do *ranking*. A nível de comparação, Cuba, que ocupava a 27ª colocação em 1980, aparece entre os 50 primeiros (47º) e em relação a expectativa de vida ocupa a 34ª colocação, inferior apenas ao Chile.

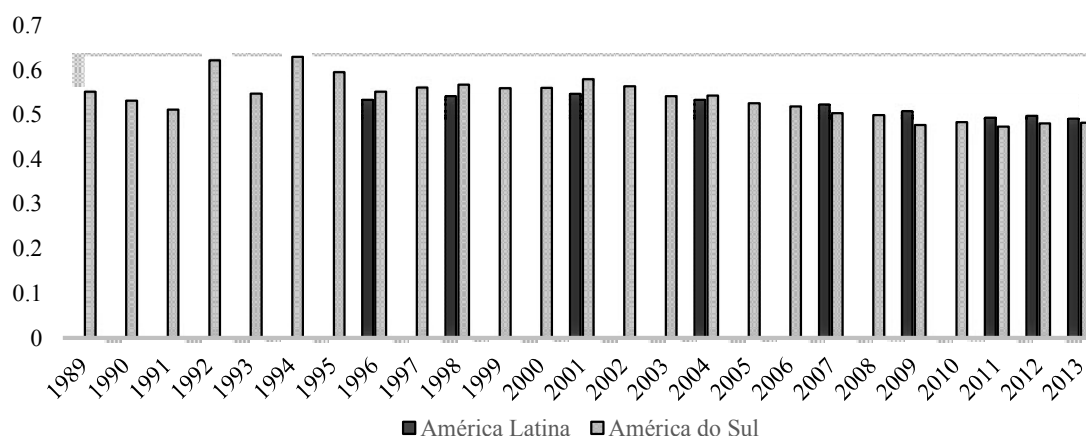
Tabela 7 - IDH Educação

Ranking	País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
23	Argentina	0.539	0.599	0.628	0.648	0.711	0.727	0.785	0.791	0.826	0.826	0.826
52	Chile	0.528	0.575	0.624	0.616	0.65	0.708	0.74	0.746	0.75	0.75	0.75
64	Uruguai	0.546	0.567	0.597	0.609	0.661	0.69	0.707	0.71	0.712	0.712	0.712
77	Venezuela	0.425	0.446	0.445	0.481	0.505	0.595	0.683	0.691	0.691	0.691	0.691
85	Brasil	0.36	0.415	0.463	0.524	0.582	0.599	0.651	0.655	0.662	0.67	0.677
88	Peru	0.486	0.523	0.552	0.583	0.638	0.637	0.655	0.659	0.663	0.663	0.663
97	Equador	0.508	0.549	0.555	0.573	0.589	0.614	0.638	0.643	0.647	0.647	0.647
104	Bolívia			0.528	0.577	0.619	0.61	0.623	0.63	0.637	0.637	0.637
109	Colômbia	0.388	0.406	0.439	0.488	0.535	0.574	0.612	0.621	0.621	0.621	0.621
121	Paraguai	0.382	0.411	0.428	0.476	0.524	0.578	0.588	0.588	0.588	0.588	0.588

Fonte: PNUD (2016).

Além dos dados relativos ao IDH, é importante também perceber a dinâmica da concentração de renda, que em uma região como a América Latina ainda responde por perda da capacidade de um crescimento sustentado e de geração de pobreza. Além da distribuição de renda, é importante notar a distribuição de riqueza na região, que majoritariamente foi construída em moldes colonialistas e com grandes latifúndios. Essa informação, contudo, não é disponibilizada. Segundo o Gráfico 3, a concentração de renda na América do Sul, apesar de ainda alta, manteve uma tendência de queda. Em 1996 era maior que a da América Latina, e em 2013, menor. De 2011 para 2012 e de 2012 para 2013, contudo, a concentração voltou a se elevar. O Brasil é o país com maior concentração de renda da região, seguido da Colômbia. A Argentina, o Uruguai e a Venezuela, por outro lado apresentaram os menores índices em 2013.

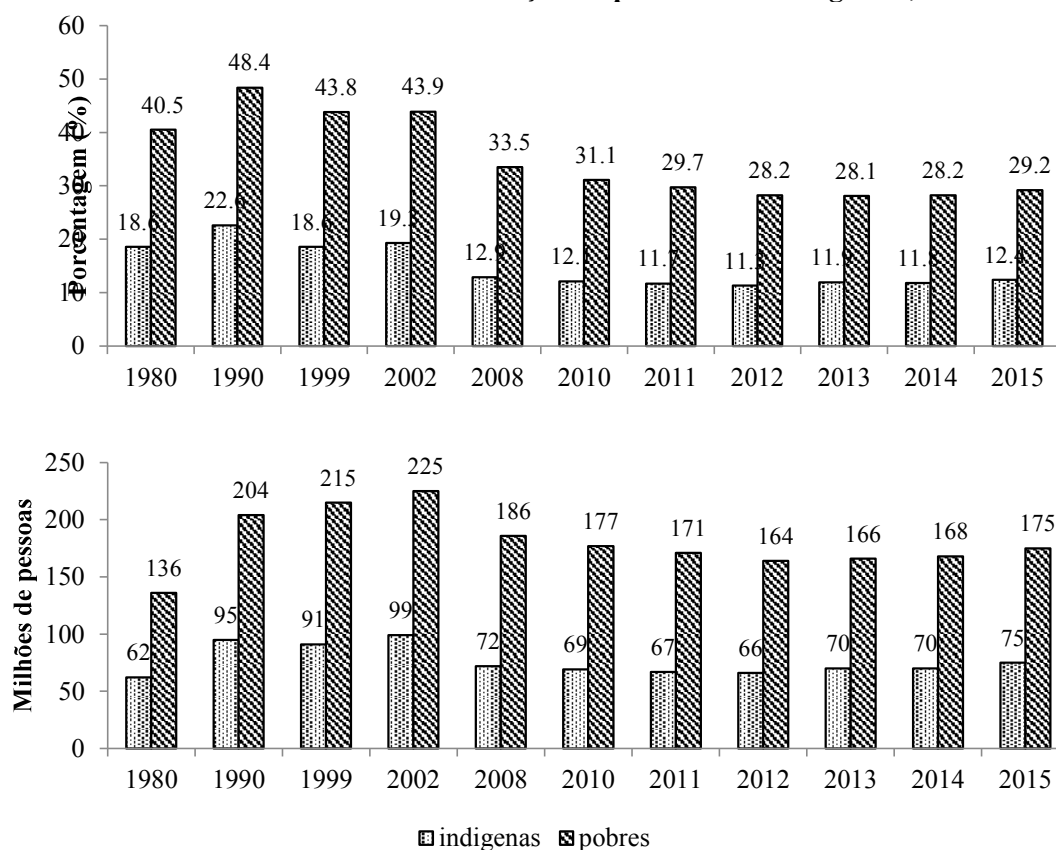
Gráfico 3 - Índice de concentração de renda de Gini



Fonte: CepalStat (2016).

Dessa forma, baseados em todos os outros dados, busca-se finalmente responder: as transformações sociais e o crescimento econômico levaram a população a uma vida mais digna? De acordo com o Gráfico 4, a América Latina de 1980 para 1990 apresentou crescimento absoluto e no percentual de pobres e indigentes. Essa década foi a que apresentou o pior crescimento econômico e as maiores taxas de inflação da região, fatores que podem ser explicativos. De acordo com a Tabela 3, o crescimento da produtividade dos países listados começou na fase de desaceleração com instabilidade entre o fim da década de 1970 e meados de 1980. Com a maior estabilidade da década de 1990, observou-se uma queda relativa no número de indivíduos pobres, contudo com acréscimo de nove milhões de pessoas consideradas pobres. Os indigentes caíram tanto em termos percentuais como relativos, e os quatro milhões de pessoas que saíram da indigência podem ter migrado para os indivíduos considerados pobres.

Gráfico 4 - América Latina: evolução da pobreza e da indigência, 1980-2015



Fonte: Cepal (2015, p.10)

*A estimação corresponde a 19 países da região, incluindo o Haiti, excluindo Cuba. Os dados de 2015 estão projetados.

Entre 1999-2002, o número absoluto de pobres cresceu em quase 10 milhões de pessoas e de indigentes em 8 milhões. O ano foi marcado por queda geral do produto

na região e grande instabilidade política, econômica e financeira. Já de 2002 até 2012 houve queda contínua, percentual e absoluta, tanto de pobres quanto de indigentes. O período foi favorável a região, já que houve inversão dos termos de troca com o fortalecimento da presença da China. Segundo Cardoso (2009, p.18),

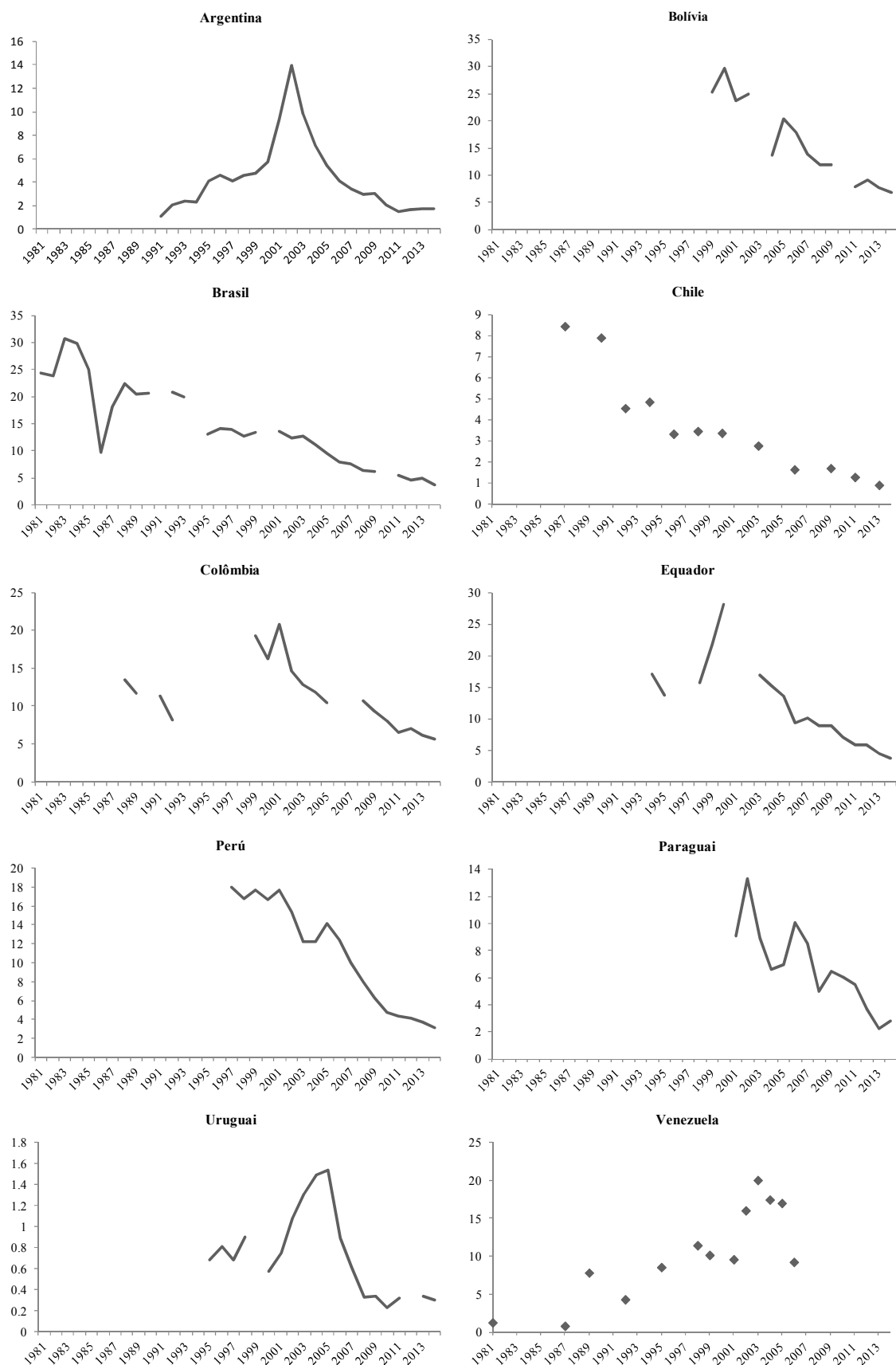
A voga exportadora, a abertura das economias ao mercado internacional, a presença da imensa massa de consumidores asiáticos, especialmente na China, elevaram os preços das matérias-primas, notadamente dos metais, dando a impressão de que o ponto de partida das teorias cepalinas — a tendência à queda constante dos preços das *commodities* em contraste com o dos produtos industrializados — perdeu vigência. É cedo para afirmar isso. Mas é indiscutível que o mundo globalizado e multipolarizado, pelo menos na economia, traz um novo desafio: a economia chinesa, que puxa o *boom* das *commodities*, também barateia os produtos industrializados, via aviltamento dos salários. Além disso, o volume de exportações dirigidas à China e o alto preço das matérias-primas colaboram para a valorização das moedas locais, o que dificultará a exportação de produtos manufaturados³¹.

Ainda, além do *boom* que a América Latina viveu, o crescimento da atuação estatal de vários países em seguridade social creceu (fatores que serão melhor analisados no capítulo 3), o que contribuiu de forma significativa para a redução da pobreza e pobreza extrema. Em 2013, já inicia-se um ciclo de reversão, com aumento tanto no número de pessoas pobres, como de indigentes. De 2012 para 2015, a região teve um acréscimo de 9 milhões de indigentes e 11 milhões de pessoas consideradas pobres, de acordo com a linha da pobreza calculada pela Cepal. Isso pode ser explicado pela extrema vulnerabilidade que estes indivíduos se encontram e denuncia o caráter conjuntural da melhoria do padrão de vida da população no período.

A linha da pobreza de Cepal, como dito na seção 1.2., é calculada com base em calorias mínimas, mas a linha que será tida como a referência no trabalho, em especial no terceiro capítulo, é a do Banco Mundial, que é a construção ancorada em várias linhas administrativas, de diversos países, que foi iniciada com 1 dólar por dia, passou para 1,25 e hoje corresponde a US\$1,90/dia. Vale ressaltar que essa linha é uma linha de pobreza extrema, ou quase indigência. O Gráfico 5, ilustra o comportamento dos dez países analisados, de acordo com os dados disponíveis. Para Chile e Venezuela, por apresentarem apenas dados dispersos, o gráfico do tipo linha precisou ser modificado para o tipo dispersão. Os dados disponíveis vão apenas até 2014.

³¹ Esse movimento, que traz a sobrevalorização de moedas locais, é motivo de debate por várias correntes desenvolvimentistas, que veem o câmbio desvalorizado como crucial para a criação e manutenção de indústrias em países periféricos. Dessa forma, esse movimento atrelado a políticas econômicas mais liberais, segundo esta visão, encaminha a região em um processo de desindustrialização. Sobre desenvolvimentismo ver mais em Bielschowsky, 1988; Fonseca, 2000; Boianovsky, 2010; e Malta, 2011, sobre novo-desenvolvimentismo Bresser-Pereira 2004, 2006.

Gráfico 5 - Índice de incidência da pobreza de US \$ 1,90 por dia (2011 PPP)
(% da população)



Fonte: Banco Mundial, 2016.

Com exceção da Venezuela, podemos notar que a tendência, a despeito da grande volatilidade, foi de queda da pobreza no período que vigorava os Objetivos do Milênio. O Brasil foi o país que apresentou uma trajetória mais sustentável de queda dos níveis de pobreza (resultado da estabilidade, crescimento e políticas sociais), e o Equador, Paraguai e Uruguai apresentaram, apesar de uma queda ao longo do tempo, uma dinâmica mais errática. De 2012 para 2013, cresceu o número de pessoas consideradas pobres na Argentina e no Brasil.

De 2013 para 2014, todos os países da região com dados disponíveis (a exceção do Chile), apresentaram queda do percentual de indivíduos pobres. Assim, podemos notar que os ganhos auferidos durante os últimos anos é sensível a mudanças econômicas, e podem estar ameaçados no período recessivo em que estamos.

Como visto, a pobreza hoje é entendida como um fenômeno multidimensional com multicausas, o que torna o entendimento do fenômeno cada vez mais complexo. O trabalho, nas próximas seções tratará da questão da segurança alimentar, especificamente, apartando-se de uma abordagem a respeito das várias faces da pobreza, como o acesso à saúde, saneamento, moradia, lazer, oportunidades, etc. Sabe-se que o indivíduo pode ser considerado pobre pela privação uma série de outras liberdades, mesmo estando nutrido, mas também se sabe que qualquer indivíduo que não é bem nutrido é objetivamente privado de liberdades e, portanto, pobre.

CAPÍTULO 2 – SEGURANÇA ALIMENTAR, DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E O ELO AGRICULTURA-FOME-POBREZA

“Os produtos agrícolas e alimentares não são mercadorias como as outras: seu preço é o da vida e, abaixo de certo patamar, o da morte”

Marcel Mazoyer & Laurence Roudart

Como visto no capítulo anterior, a pobreza é um conceito de difícil compreensão e definição. Os parâmetros para medi-la e qualificá-la mudam com o tempo. O acesso ao consumo de coisas que há pouco nem existiam, ou eram tidas como supérfluas, começa a ser visto como imprescindível. Dessa forma, o entendimento da pobreza como fenômeno multidimensional ganhou espaço, e agora não basta apenas a garantia da sobrevivência: deve haver condições dignas de vida, acesso à educação, saúde, trabalho, cultura, lazer e liberdade.

Além dessa dimensão histórica, o conceito de pobreza apresenta variações espaciais/territoriais: a maneira como a Europa entende pobreza (empregando majoritariamente o conceito de pobreza relativa) difere do conceito adotado pela América Latina, que adota com mais força o conceito de pobreza absoluta, essencialmente pautado nas necessidades calóricas mínimas. Essas diferenças decorrem fundamentalmente do tipo de problema que cada nação enfrenta.

Não obstante, as diferenças de alcance no tratamento do tema da pobreza, partimos do entendimento de desenvolvimento como liberdades, e por isso do pressuposto de que uma sociedade não pode se considerar desenvolvida, se sua dinâmica e formas de reprodução excluem estruturalmente parte da sua da população de uma alimentação de qualidade. Esta seria uma condição de pobreza extrema – que difere substancialmente do conceito ampliado, visto que em última instância, a privação à alimentação é liminar na constituição da liberdade individual social.

Visto como fenômeno global, a pobreza caracteriza-se como estrutural ao desenvolvimento capitalista histórico, sem que o notável avanço tecnológico presente neste processo histórico de desenvolvimento repercutisse da mesma maneira no conjunto social, podendo-se notar que a persistência da fome e da subnutrição convive com o aumento de complexidade produtiva³². Essas causas estruturais estão marcadas

³²De acordo com o Relatório Nutrição Global (2016), publicado com o apoio do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU por especialistas independentes, um terço das pessoas do mundo se encontra desnutrida ou com excesso de peso. De uma população mundial de sete bilhões de pessoas, duas bilhões encontram-se má nutridas, 800 milhões apresentam deficiência calórica e outras duas bilhões estão com sobrepeso.

não apenas por uma questão de distribuição interna, mas também internacional (SOARES, 2009).

Nesse contexto, a fim de entender a situação da segurança alimentar na América do Sul, no presente capítulo adentraremos em questões conceituais relativas à segurança alimentar, buscando capturar a sua antítese: a insegurança alimentar. Para tanto, a primeira seção abordará a construção histórica do conceito, ao passo que a segunda destacará as diferentes formas em que a insegurança alimentar se manifesta. Apreendido os conceitos, a terceira decorrerá sobre o método da FAO e os resultados alcançados pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a quarta seção tratará da construção do entendimento da alimentação como direito fundamental no mundo e na América Latina e a quinta e última buscará levantar fatores relacionados ao modo como o funcionamento dos mercados agrícolas impacta a questão da segurança alimentar.

2.1. Segurança Alimentar: a construção histórica do conceito

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um conceito polissêmico que engloba uma variedade de dimensões. Essas dimensões correspondem a enfoques diversos desse tema substantivo social. Os diferentes enfoques, por sua vez, decorrem da preocupação de diversas áreas da ciência e das políticas públicas com o tema, que buscam delinear uma definição que funcione com referência ética social daquela condição humana que deveria ser universal.

Contudo, na prática, prevalece a condição concreta de indivíduos e de sociedades que estão muito distantes de alcançar essa condição ideal. E por isto mesmo, persistem na condição oposta ou distante de segurança alimentar e/ou nutricional.

Embora a referência ética seja politicamente relevante e empoderada, há contestação de forma. Movimentos sociais que representam pequenos produtores familiares na periferia do capitalismo contestam os processos de reconhecimento de alimentos como nutritivos e inócuos à saúde humana. O argumento é que os processos formais de pesquisa e catalogação dos alimentos é amplamente favorável aos grandes capitais, funcionando tanto como reserva e extensão de mercados no mundo, quanto dificultando a sobrevivência de culturas alimentares locais.

Esses movimentos formularam a ideia de soberania alimentar, entendida como “o direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis,

produzidos de forma sustentável e ecológica, e o direito de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo”³³ (ALMEIDA FILHO, 2015, p.). Contudo, esses conceitos são frutos históricos, que ainda se encontram em construção e em disputa.

A despeito da pobreza e da fome serem fenômenos presentes em todas as sociedades, o termo “segurança alimentar” é recente. Ele é resultado da preocupação com políticas alimentares que nasceu na Europa durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Nessa época, o conceito que estava atrelado à segurança nacional, relacionando-se à esfera produtiva. Por proteção nacional, os países deveriam manter a capacidade de produzir os próprios alimentos, e evitar problemas relacionados aos possíveis embargos, cercos ou boicotes por questões políticas ou militares (BURITY et al, 2010).

O conceito foi fortalecido a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que foi um marco na busca de formas de garantia do bem-estar da humanidade, em resposta à intensa degradação humana que o mundo presenciava. Naquele momento, a fome e a penúria não se restringiam a parte da população: cidades inteiras encontravam-se arruinadas e o problema atingia um nível extremo³⁴.

Segundo Josué de Castro (1965, p. 51)³⁵,

A verdade é que foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social – a revolução russa, na qual pereceram dezessete milhões de criaturas, sendo doze milhões de *fome* – para que a civilização ocidental se convencesse de que não era mais possível ocultar a realidade social da fome aos olhos do mundo.

Nesse contexto, em 1943, ao mesmo tempo em que se discutia a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU)³⁶, nascia a proposta da constituição de um

³³ Conceito de soberania alimentar inicialmente postulado pela Via Campesina. Trata-se de um movimento que coordena organizações campesinas da Ásia, África, América e Europa, que discute e fomenta alternativas às políticas neoliberais para alcançar uma verdadeira “segurança alimentar”. Para que se alcance a soberania alimentar, a Via Campesina fomenta sete princípios: a alimentação como direito humano básico, a reforma agrária, a proteção de recursos naturais, a reorganização do comércio de alimentos, a eliminação da globalização (via instituições multilaterais como o FMI, o Banco Mundial e a COM) da fome, a paz social e o controle democrático (ALMEIDA FILHO, 2015).

³⁴ Importante lembrar que os países periféricos também foram fortemente prejudicados com as guerras, tanto pela escassez de capital, como pelo desabastecimento de produtos que eram obtidos via importação dos países desenvolvidos.

³⁵ Para o autor, a fome, assim como o sexo, tratam-se de tabus por se tratarem de instintos primários, coisa que escandaliza nossa cultura racionalista. Assim, o sexo manteve-se como tabu até Freud, e a fome até o escândalo humanitário das guerras mundiais. Além das razões morais, Josué de Castro chama atenção para os interesses econômicos de minorias em manter a fome um assunto velado e pouco comentado, por ser “desagradável” ao imperialismo econômico e ao comércio internacional.

³⁶ A ONU foi criada na conferência de São Francisco, nos Estados Unidos, em 1945 e visava substituir a Sociedade das Nações, que havia surgido em 1919, no pós-Primeira Guerra Mundial. As duas organizações norteavam-se pelos mesmos princípios: manutenção da paz, da segurança e da cooperação entre as nações.

organismo multilateral que incentivasse a agricultura e a alimentação (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001). Dois anos mais tarde, em 1945, em Quebec, no Canadá, fundou-se a FAO³⁷ (*Food and Agriculture Organization*), organismo internacional que discutiria problemas relacionados à agricultura e à alimentação. Assim, uma disputa política entre as recém-criadas organizações intergovernamentais já era observada como um reflexo do embate político em busca da hegemonia: enquanto surgiam organizações que, como a FAO, entendiam a alimentação como direito humano, outras instituições como o FMI e o Banco Mundial (dentre outras Instituições de Bretton Woods), entendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (BURITY et al, 2010). Dessa forma, a criação da FAO pode ser entendida como um marco no tratamento da pobreza no pós-guerra, visto que nos períodos anteriores, a pobreza era naturalizada e aceita, sendo a criação da organização um marco institucional do tratamento do problema via políticas públicas.

Não obstante, o entendimento da segurança alimentar como uma questão produtiva prevaleceu até a década de 1970, período em que os estoques de alimentos do mundo tornaram-se escassos devido às quebras de safras decorrentes da seca³⁸. Em resposta ao novo surto, em 1974, a ONU promoveu a primeira Conferência Mundial de Segurança Alimentar que, naquele contexto de escassez de alimentos, veio a favorecer a indústria química na defesa da Revolução Verde proposta desde o fim da II Guerra Mundial (MALUF, 2009).

Como resultado da conferência, várias ações foram estabelecidas para o combate à fome, tais como ampliação de uso de insumos modernos, de pesquisa agrônômica, atividades de extensão e capacitação de agricultores, programas direcionados à melhoria da nutrição, pesquisa do potencial dos solos, melhoria do uso da água, armazenamento, ampliação do papel feminino, redução dos gastos bélicos,

³⁷No Brasil, já na década de 1930, Josué de Castro – um dos fundadores da FAO – fez uma das análises pioneiras sobre o tema, apresentando ideias revolucionárias, como desenvolvimento sustentável e as causas da miséria como fruto de uma sociedade injusta. Autor de diversos livros, obras do autor foram traduzidas para mais de 25 idiomas, entre as quais destacam-se *Geografia da Fome* de 1946, *A geopolítica da fome* de 1951 e *Fome: um tema proibido* de 2003. Por seus grandes feitos, recebeu o “Prêmio Roosevelt” da Academia de Ciências Políticas dos EUA, o “Prêmio Internacional da Paz”, o título de “Cidadão do Mundo” e foi duas vezes indicado para o prêmio Nobel da Paz, entre várias outras honras e posições de destaque. Morreu no Exílio em Paris durante a Ditadura Militar. Em setembro de 2008, vários eventos foram realizados por órgãos públicos, entidades da sociedade civil, conselhos de segurança alimentar e nutricional e escolas, em comemoração ao centenário de seu nascimento.

³⁸ Duas fortes secas atingiram o continente Africano no período, uma em 1972 e outra em 1974: a primeira, na África Subsaariana, onde aproximadamente 100 mil pessoas morreram por fome; e a segunda, na região da Etiópia, levando à morte cerca de 200 mil pessoas. A ajuda alimentar não chegou a tempo nos dois casos. A situação foi agravada pela crise econômica mundial, derivada da primeira Crise do Petróleo, que gerou elevação de preço de combustíveis, defensivos e fertilizantes (FAO, 2000).

ajuda aos países africanos, melhoria de condições ao comércio internacional de alimentos e a criação do Sistema Mundial de Informações e Alerta sobre Alimentação e a Agricultura (ORTEGA, 2008).

Dessa forma, mantinha-se o entendimento da segurança alimentar apenas pelo prisma produtivo. O problema da escassez se resolveu ainda na década de 1970, sem, contudo, resolver o flagelo da fome. Com isso, a questão do acesso aos alimentos começou a ser compreendida como fundamental, e a produção deixou de ser a única esfera de compreensão e análise do problema. Assim, na XII Conferência Mundial da FAO, em 1989, a organização amplia esse conceito e segurança alimentar passava a ser relacionada à produção adequada, estabilidade dos fluxos e acesso aos alimentos disponíveis por todos os que necessitam (BURITY et al, 2010).

A década de 1980, portanto, foi marcada pelo entendimento crescente de que o problema da segurança alimentar não poderia ser resolvido apenas com elevação da produtividade agrícola e expansão da oferta de alimentos. A de 1990, por outro lado, pela ampliação do conceito ressaltando o valor nutricional do alimento. Em 1992, na Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o conceito de segurança alimentar passou a englobar também o conceito de alimentos seguros (sem contaminação química e com boa qualidade nutricional), levando a aderir a palavra nutricional no termo, e passando ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (BURITY et al, 2010).

Interessante notar que, desde os anos 1970, uma mudança estrutural no varejo de alimentos havia se configurado com a ascensão do autosserviço, que acabou por culminar na deterioração do comércio tradicional de alimentos, como açougues, quitandas, armazéns, empórios, mercearias, feiras, etc. A resistência de alguns poucos estabelecimentos se deu com a sofisticação dos serviços e elevação dos preços, especialmente açougues, feiras e mercados municipais. Assim, as formas de comércio tradicional de alimentos converteram-se de populares para opções mais elitizadas “fazendo com que o paradoxo clássico do abastecimento alimentar segundo o qual os ricos pagam menos para se alimentarem melhor enquanto os pobres pagam mais para comerem pior, se mantivesse inalterado” (GOMES JR e ALY JUNIOR, 2015, p. 310).

Segundo os autores, os problemas de saúde relacionados ao sobrepeso e a obesidade ocorreram a partir dos anos 1980, momento em que a dieta ocidental passou a basear-se em produtos processados, refinados, com redução com consumo de

alimentos *in natura*, como legumes, verduras e frutas ³⁹. Assim, a ingestão descomedida de sódio, açúcares e gorduras, e de alimentos pobres em fibras e nutrientes levou à diabetes, à hipertensão, às doenças coronárias, do trato intestinal e hepático, que implicaram em um gasto de milhões de dólares com saúde pelo mundo. Nesse processo, Gomes Jr e Aly Junior (2015, p. 312) chamam atenção para como as relações homem-alimento se perderam diante da hegemonia da comida pronta, industrializada e do autosserviço.

Para percorrerem longas distâncias, para driblarem a memória das estações do ano, para serem produzidas em qualquer terreno, toneladas de adubos químicos, venenos e outros componentes são despejados sem critério em plantações e criações cada vez mais especializadas, mais “solteiras”.

Em resposta a esses novos problemas trazidos com a perda nutricional do alimento, uma nova Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) foi realizada em 1996, reafirmando o direito de toda a população ter acesso aos alimentos seguros e nutritivos, com objetivo imediato de redução pela metade de pessoas que estavam em situação de insegurança alimentar até 2015⁴⁰. Nessa mesma conferência, foi criada a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar e o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação (GOMES JUNIOR e ALMEIDA FILHO, 2010).

Os governos que participaram da Cúpula, com o apoio da sociedade civil, assumiram o compromisso de garantir o direito à alimentação a todos, estabelecendo os seguintes objetivos: garantir um macroambiente propício, baseado na igualdade de gênero; implementar políticas de redução de pobreza e desigualdade, melhorando o acesso físico e econômico aos alimentos; adotar políticas e práticas sustentáveis para o uso alimentício, agrícola, pecuário, aquícola e florestal, garantindo uma oferta segura de alimentos; assegurar políticas de comércio exterior de alimentos que contribuam para garantir a segurança alimentar mundial; prevenção para catástrofes, de forma que se possa atender demandas urgentes por alimentos; promover boa gestão de investimentos públicos e privados que atendam às necessidades do mercado de

³⁹ “Na atualidade, soja, milho, trigo e arroz respondem, em média, por pelo menos dois terços da ingestão calórica diária, caloria barata na forma das mais bizarras substâncias alimentares, além dos preparos tradicionais, tudo em embalagens práticas, coloridas, e acima de tudo, baratas quando confrontadas com os preços da comida de verdade” (GOMES JR e ALY JUNIOR, 2015, p. 312)

⁴⁰ A meta da CMA visava reduzir pela metade o número total de pessoas subnutridas, já o ODM1 (Primeiro Objetivo do Milênio) visa a redução pela metade da proporção de pessoas que sofrem de fome.

alimentos e dar continuidade com monitoramento deste Plano de Ação (GOMES JUNIOR e ALMEIDA FILHO, 2010).

Daí em diante, o conceito passa a englobar diversas dimensões, guiando políticas e constituições, sendo definido segundo consta no site da FAO ⁴¹ nos seguintes termos:

A segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que satisfaça as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável.

O conceito de insegurança alimentar ⁴², por outro lado, é definido pelo organismo como:

Uma situação que existe quando as pessoas não têm acesso seguro a quantidades suficientes de alimentos seguros e nutritivos para o normal crescimento e desenvolvimento e uma vida ativa e saudável. Pode ser causada pela indisponibilidade de alimentos, poder de compra insuficiente, distribuição inadequada ou uso inadequado de alimentos ao nível doméstico. A insegurança alimentar, as más condições de saúde e de saneamento e as práticas inadequadas de alimentação e alimentação são as principais causas do mau estado nutricional. A insegurança alimentar pode ser crônica, sazonal ou transitória.

Todavia, mesmo diante de um entendimento mais amplo de segurança alimentar, análises realizadas pela FAO indicam lentidão nas ações dos governos no cumprimento dos objetivos traçados no Plano de Ação da CMA, fato que levou a uma nova Cúpula Mundial de Alimentos a fim de reafirmar e fortalecer o compromisso das nações. A reunião ocorreu em outubro de 2002, em Roma, com resistência de alguns governos ⁴³ (GOMES JUNIOR e ALMEIDA FILHO, 2010). Em novembro de 2004, foram adotadas pelo Conselho da FAO medidas denominadas “Diretrizes Voluntárias”, buscando apoiar o direito a uma alimentação adequada. Apesar de voluntárias, essas diretrizes se baseiam na lei internacional e visam colocar em práticas

⁴¹ Definições encontrada no site do organismo, com link de acesso <<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/>>, visualizado em 16/08/2016.

⁴² Segundo Gomes Junior e Almeida Filho (2010, p. 25), ao passo que o conceito de SAN se tornou polissêmico e ganhou o reconhecimento da complexidade que carrega, “perde força explicativa pela dispersão da ideia em diferentes dimensões, o que, em última instância, converte-se num complicador na medida em que incrementa a imprecisão dos contornos do objeto”. Dessa forma, segundo os autores, a “alternativa adotada por Pessanha (1998) e Gomes Junior (2008) para neutralizar essa perda de poder explicativo do conceito de segurança alimentar foi compreendê-lo a partir da noção e condição de insegurança alimentar, isto é, do seu conceito reverso. Assim, todas as ações de superação da condição indesejável (insegurança), orientadas pelo princípio SAN, são admitidas como ações relevantes” (GOMES JUNIOR e ALMEIDA FILHO, 2010, p. 26).

⁴³ “A análise da conjuntura mundial na década de 1990 deixa evidente que ações contraditórias foram sendo implantadas pelos diferentes governos. Vários dos compromissos assumidos na Conferência Mundial de 1996 têm sido usados de forma a obstruir a construção de um aparato adequado de Segurança alimentar no âmbito mundial” (VIAN ET AL, 2007).

regras anteriormente criadas⁴⁴. O principal objetivo foi levar todos os Estados a respeitar e implementar efetivamente o Direito Humano à Alimentação (DHAA), que será melhor abordado na terceira seção do capítulo.

Atualmente, a FAO adota quatro dimensões para segurança alimentar: a disponibilidade de alimentos, o acesso a eles, a utilização e a estabilidade na garantia das três primeiras⁴⁵. A SAN abrange como complementares as dimensões alimentar e nutricional⁴⁶. Dessa forma, é importante ressaltar que o conceito de segurança nutricional é mais amplo que o de segurança alimentar e o engloba. Enquanto a segurança alimentar é garantida pela ingestão de alimentos, a segurança nutricional leva em conta tanto a qualidade e quantidade desses alimentos, como a capacidade dos serviços de saúde e condições ambientais possibilitarem o estado nutricional adequado do indivíduo (BURITY et al, 2010).

Em virtude desse entendimento, no início desta década caminhou-se para a construção de um comitê global de nutrição, que geraria ganhos em escala mundial para o enfrentamento do problema. A sequência de reuniões em direção à construção do comitê pode ser visualizada no Quadro 1, que vai desde 2011 até 2016.

Quadro 1 - Cronograma de constituição do comitê global de nutrição

Ano	Ações
2011	A ONU libera uma declaração política sobre doenças não transmissíveis (DNT) como o resultado de uma Reunião de Alto Nível sobre a Prevenção e Controle de DNTs.
2012	Na Assembleia Mundial da Saúde, os governos nacionais adotam uma série de metas de nutrição como parte do plano de implementação global em nutrição materna e infantil.
2013	Os governos do Reino Unido e do Brasil, juntamente com a <i>Children's Investment Fund Foundation</i> coapresentaram uma conferência destinada a aumentar compromisso com ações para alcançar as Metas Globais sobre Nutrição materna e infantil. Na Assembleia Mundial da Saúde, os governos nacionais adotaram uma série de metas para a prevenção e controle das doenças não transmissíveis, incluindo as metas nutricionais relevantes.
2014	A ONU realiza uma reunião de seguimento da Reunião de Alto Nível de 2011 sobre a Prevenção e Controle de DNT (doenças não-transmissíveis) para rever o progresso. Países assumem compromissos claros para, até 2015, estabelecer metas nacionais NCD para 2025 e estabelecer indicadores de processo, tendo em conta as nove metas NCD.

⁴⁴ As “Diretrizes Voluntárias” são estruturadas em três seções principais: (1) apresentação dos principais instrumentos jurídicos internacionais e definição de segurança alimentar, Direito à Alimentação Adequada e abordagens baseadas em direitos humanos; (2) apresentação das diretrizes de 1-19, intitulada “Ambiente propício, Assistência e Prestação de Contas”, e (3) medidas, ações e compromissos internacionais.

⁴⁵ Os marcadores da FAO foram construídos a partir de investigações canadenses e brasileiras, como a Unicamp e a Escola Brasileira de Insegurança Alimentar.

⁴⁶ A dimensão alimentar deve garantir que a disponibilidade de alimentos seja suficiente, estável, autônoma, equitativa e sustentável. Já a dimensão nutricional é baseada nas relações entre o homem e o alimento, e deve levar a escolha de alimentos saudáveis, modo de preparo que conserve o valor nutricional do alimento, consumo adequado, boas condições de higiene e promoção de cuidados com a saúde (BURITY et al., 2010).

Ano	Ações
2014	Os governos se reúnem na Conferência Internacional sobre Nutrição (ICN2) juntamente com <i>Food and Agriculture Organization</i> (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) e chegam a um acordo sobre um conjunto de 10 compromissos na Declaração de Roma sobre a nutrição e o quadro de acompanhamento para a ação.
2015	Países na assembleia da ONU adotam nova meta de nutrição como parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para, até 2030 (fim de todas as formas de má nutrição).
2016	A Assembleia Geral da Organização declara a Década de Ação para a Nutrição de 2016 a 2025. A Década de Ação iria traduzir os compromissos ICN2 em ações coerentes e coordenadas e as iniciativas de todos os governos nacionais, tanto de baixa quanto de alta renda.
2016	Data proposta para a Nutrição para o Crescimento (N4G) Cimeira, no Rio de Janeiro, Brasil.
2016	Liderança do Japão na nutrição está crescendo antes de 2016. Grupo de 7 de reunião e os preparativos para os Jogos Olímpicos de Tóquio de 2020 e Paraolimpíada.

Fonte: *International Food Policy Research Institute* (2016), p. 4, tradução nossa.

Assim, de acordo com Gomes Jr e Aly Junior (2015), a ideia que os defensores da soberania alimentar defendem de que o seu conceito é mais completo e por isso mais relevante que o de segurança alimentar foi superada já em 1996, na CMA. Esse argumento de que a SAN se preocupa com a fome, enquanto a soberania alimentar com a comida, é rompida com engrandecimento do conceito de SAN:

Desde lá, a ideia de insegurança alimentar desbordou os limites do acesso regular e permanente aos alimentos estendendo-se para a garantia de acesso a alimentos saudáveis e seguros, resultantes de processos de produção ecologicamente responsáveis. Acrescenta ainda, a associação da SAN com a preservação das práticas alimentares, culturas e tradições gastronômicas dos povos (GOMES JR e ALY JUNIOR, 2015, p. 316).

Assim, ao longo da história o conceito de segurança alimentar foi ampliado e passou a incorporar diversos outros aspectos, colocando em lugar de destaque temas como a equidade social, o valor nutritivo dos alimentos e mais recentemente meios de se conquistar tais objetivos atrelados à preocupação ambiental. A próxima seção, se dedicará brevemente as diferentes faces e graus que a insegurança alimentar pode assolar uma sociedade.

2.2. As várias faces da insegurança alimentar

Como visto no capítulo 1 e na seção anterior, tanto pobreza como segurança alimentar são conceitos ainda em construção, motivo pelo qual, por vezes, o debate se perde na associação da fome com pobreza absoluta ou indigência. Apesar de o conceito nos levar a entender fome apenas como carência de alimentos, Josué de Castro (2005) já chamava atenção para a necessidade da utilização do conceito

moderno de fome, que é determinado pela ausência de um dos 40 ou mais elementos nutritivos necessários para a manutenção da saúde, e não a completa inanição. O autor afirma,

Não é esse tipo excepcional de fome, simples traço melodramático no emaranhado desenho da fome universal, que interessa ao nosso estudo. O nosso objetivo é analisar o fenômeno da fome coletiva – da fome atingindo endêmica ou epidemicamente as grandes massas humanas. Não só a fome total, a verdadeira inanição que os povos de língua inglesa chamam de *starvation*, fenômeno, em geral limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais com o fenômeno muito mais frequente e mais grave, em suas consequências numéricas, da fome parcial, da chamada fome oculta, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias (CASTRO, 2005, p. 18).

Atualmente, a FAO apresenta três conceitos de fome: o primeiro refere-se à subnutrição ou fome crônica (*chronic hunger* ou *undernourishment*), que acomete indivíduos que ingerem regularmente (duração de pelo menos um ano) alimentos abaixo de suas necessidades calóricas mínimas (que mudam de acordo com o gênero, idade, tamanho, condições fisiológicas, nível de atividade, etc). É por meio deste conceito que a organização apura as estatísticas de fome no mundo.

O segundo conceito refere-se também à subnutrição (*undernutrition*), contudo, de maneira mais abrangente. Trata-se do resultado da má absorção ou do mau uso biológico de nutrientes consumidos principalmente em decorrência de doenças infecciosas. Essa categoria engloba pessoas abaixo do peso ou estatura adequados para a idade (*stunted*) ou perigosamente magras para a altura (*wasted*), geralmente em decorrência de deficiência de vitaminas e minerais. Esse conceito, ao que nos parece, é o entendido como relevante para Josué de Castro, e o que nos permitiria analisar o problema da fome oculta.

Por último, o terceiro conceito utilizado pela FAO em seus relatórios anuais sobre o Estado da Insegurança Alimentar no Mundo, é a desnutrição (*malnutrition*), que seria um desequilíbrio nutricional causado por uma alimentação incorreta. Notamos aí, a diferença existente entre os conceitos de subnutrição e desnutrição: enquanto o primeiro refere-se ao consumo ou absorção insuficiente de nutrientes essenciais para a saúde, o segundo relaciona-se ao consumo inadequado, desequilibrado ou excessivo de macro ou micronutrientes.

Além das várias definições oficiais de fome, é importante ressaltar que a fome é apenas a manifestação mais grave do estado de insegurança alimentar, entretanto o

problema pode ser percebido em diversos graus, que envolvem desde manifestações físicas, que colocam em risco a saúde e vida do indivíduo, a manifestações psicológicas. A manifestação psicológica do problema existe quando a incerteza de um fluxo constante de alimentos atormenta um indivíduo ou família pelo receio de que acabem os alimentos de que dispõem para suprir as necessidades sem antes conseguir outros. Quando pode ser percebida de forma mais concreta, a insegurança alimentar pode ser relativa ou absoluta: a relativa ocorre quando há comprometimento da qualidade da alimentação, mesmo que não haja restrição na quantidade, e a absoluta, ocorre quando indivíduos passam por períodos concretos de restrição de alimentos, podendo agravar-se e levar à fome propriamente dita (o conceito utilizado pela FAO - *chronic hunger* ou *undernourishment*) (BURITY et al, 2010).

Além disso, há que se levar em conta a distinção entre a fome aguda e a crônica. Enquanto a aguda é aquela que ocorre por uma restrição momentânea de alimentos, a crônica é a restrição continuada. Sobre esta distinção, Josué de Castro (1965, p. 72) afirma que “mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo”. A fome crônica se manifesta principalmente por subnutrição e mortalidade infantil, fatores que além da desumana situação imposta pelos indivíduos que a vivem, produz um custo social e econômico altíssimo, visto que o problema repercute desde a capacidade de aprendizado das crianças até a produtividade dos adultos⁴⁷.

Atualmente, como dito, além da obesidade ser outro fator alarmante para a dimensão nutricional da SAN, pode-se notar que o problema abrange outras questões psicológicas, como a desnutrição e a fome gerada pela autoprivação de alimentos devido aos transtornos alimentares, tais como anorexia nervosa e bulimia, dois fenômenos crescentes em todas as classes sociais, majoritariamente por meninas, e motivados pela melhoria estética e aceitação social (BURITY et al, 2010).

Outro ponto relevante reside na questão da localização da insegurança alimentar. Sabe-se hoje que aproximadamente três quartos das pessoas que passam

⁴⁷“É importante ressaltar que pessoas que foram desnutridas no período intra-uterino ou até os dois anos de idade, têm um risco muito maior de desenvolver doenças crônicas associadas à alimentação tais como sobrepeso e obesidade do que aquelas bem nutridas. As principais consequências são: diabetes, pressão alta, doenças do coração, derrames, etc. O risco é agravado quando crianças e jovens são expostos a uma alimentação rica em gorduras, sal e açúcar, ou mesmo a uma propaganda abusiva das mesmas. Isso demonstra, mais uma vez, a necessidade de articular diferentes tipos de ações públicas para a proteção e promoção do DHAA” (BURITY et al, 2010, p. 27).

fome pertencem ao meio rural, ou acabaram de ser expulsos para as cidades. Essa questão será melhor compreendida na quarta seção do capítulo. Além disso, recentemente, houve a inserção da questão de gênero no combate à fome, pela percepção de que as políticas não alcançaram, de maneira uniforme, homens e mulheres, sendo que a obesidade e a anemia foram os problemas nutricionais que mais ganharam destaque nesse sentido⁴⁸.

Dessa forma, apreendido a amplitude e complexidade da segurança alimentar e nutricional, antes de adentrarmos em questões estruturais relevantes e emblemáticas para a superação da fome, buscaremos apresentar os resultados dos primeiro Objetivo do Desenvolvimento do Milênio pelas nações.

2.3. Dinâmica da segurança alimentar no mundo e os resultados dos Objetivos do Milênio

Dado os conceitos de segurança alimentar da seção anterior, essa seção buscará apresentar como a situação da fome no mundo tem evoluído desde a criação da Cúpula Mundial de Alimentação em 1996 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000. Para isso, a primeira seção abordará a metodologia da FAO para computar a fome no mundo, e em seguida serão apresentados os resultados apresentados pelo organismo.

2.3.1. O método da FAO

O problema da fome e da desnutrição é exaustivamente estudado em diversas áreas científicas, por diferentes órgãos e pesquisadores independentes pelo mundo, e de diversas maneiras. O

Quadro 2 mostra diferentes métodos utilizados para avaliar e mensurar a fome e a desnutrição. São apresentados os cinco principais métodos: o da FAO, pesquisa domiciliar de renda e despesa, levantamentos de ingestão de alimentos, de frequência alimentar, o método antropométrico e a mensuração qualitativa da segurança alimentar. Como é possível observar pelo quadro, é comum o emprego de análise individual ou domiciliar no estudo da fome e da desnutrição. Contudo, Josué de Castro (1984) ressalta a importância da análise do fenômeno coletivo da fome, que atinge endêmica ou epidemicamente sociedades, dada a natureza social da persistência do fenômeno. Assim, a análise que se segue tratará de dados agregados por país, com

⁴⁸ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/paises-latino-americanos-inserem-questao-de-genero-no-combate-a-fome/>>

vistas a buscar evidenciar os macroelementos de sua determinação. Dentre os métodos disponíveis que abarcam o nível nacional, será utilizada a metodologia desenvolvida pela FAO, visto que tal metodologia é a utilizada para o acompanhamento dos resultados dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Quadro 2 - Comparação de cinco métodos para avaliar a fome e a desnutrição

Método	Principal indicador	Nível em que é aplicado	Período em que o indicador se aplica	Relação com a fome	Relação com a dieta e qualidade de micronutrientes	Aplicabilidade para evolução
FAO: DES/CV	Porcentagem de indivíduos com baixa energia (interpretado como inadequado)	Apenas nacional	Média de um ano	Visa porcentagem de alimentação inadequada	Podem ser avaliadas como energia	Limitada; possibilidade para políticas nacionais de longo prazo
Pesquisa domiciliar de renda e despesa	Ingestão energética domiciliar	Subgrupos da população, nacional se existir amostra	Usualmente em poucos dias; as vezes repetidos para gerar estimativas de flutuações (por ex. sazonais) ou tendências	Consumo energético domiciliar relatado; não usualmente porcentagem de alimentação inadequada.	Podem ser estimadas; menos comum do que com energia	Adequada; medidas para programas de participação; precisa ser incluída pesquisas repetidas
Levantamentos de ingestão de alimentos; frequência alimentar	Ingestão individual exigida (adequada)	Individual, subgrupos de população, não usualmente nacional	24 horas a alguns dias – pode ser repetido	Mais direto, medindo o consumo	Usualmente estimado e relacionado com as necessidades requeridas	Adequada para pequenas pesquisas com amostras
Antropometria	Porcentagem de desnutridos ou famintos (crianças); adultos magros (baixo IMC)	Nacional, subgrupos de população; mensuração dos efeitos de alimentação inadequada, não a fome	Estimativa pontual de nanismo nutricional refletida em alguns meses ou anos abaixo do peso	Não específico para alimentação inadequada, mas podem dar alguma indicação para estimativas de fome	Relacionadas diretamente por meio do peso ao nascer. Apesar disso precisa de mais pesquisa	Adequada para evolução, usando mensuração de efeitos físicos no crescimento e na saúde
Mensuração qualitativa da Segurança Alimentar	Porcentagem relatada de experiência de segurança alimentar e fome	Individual, subgrupos e nacional	Usualmente mensal, então repetido para a estimativa anual	Estimado diretamente e relacionado com a experiência e costumes	Não rapidamente avaliado em termos quantitativos	Adequada para evolução em larga escala, com mensuração qualitativa

Fonte: Napoli (2011, p. 13, tradução nossa).

O método, que tem como objetivo determinar o nível de desnutrição, será descrito com base em relatório oficial da divisão de estatística do organismo, publicado em setembro de 2014. O indicador de prevalência de pessoas desnutridas da FAO - *prevalence of undernourishment* da FAO (PoU) - calcula a proporção de pessoas que sofrem com a fome, sendo ele:

$$PoU = \int_{x < MDER} f(x) dx \quad (1)$$

Onde $f(x)$ é a função densidade da probabilidade de consumo de calorias *per capita*. Os parâmetros necessários para se calcular o indicador são:

- O nível médio de consumo de energia alimentar (DEC);
- Um ponto de corte definido como o requisito mínimo de energia dietética (MDER);
- O coeficiente de variação (CV) como parâmetro de desigualdade no consumo de alimentos (SK);

DEC, bem como os MDER são atualizados anualmente, calculados a partir dos balanços *FAO Food*. O MDER é calculado como uma média ponderada das necessidades de energia de acordo com o sexo e classe de idade, atualizado a cada ano a partir de dados de população da ONU. A desigualdade, nos parâmetros de consumo de alimentos, vem de dados de pesquisas nacionais de agregados familiares. Contudo, devido ao número limitado de pesquisas domiciliares disponíveis, são atualizados com menor frequência ao longo do tempo em comparação aos parâmetros DEC e MDER.

A metodologia da FAO para o cálculo do predomínio de subnutrição utiliza uma estrutura de probabilidade de distribuição de consumo de calorias por indivíduo representativo. Em 1996, nas estimativas de desnutrição produzidas para o Sexto Relatório Mundial da Alimentação, a distribuição foi assumida como *lognormal*. Contudo, apesar desse modelo ser muito conveniente para os fins de análise, possui flexibilidade limitada, especialmente em capturar a assimetria da distribuição.

Com isso, em parte das revisões feitas para a edição 2012 de *O Estado da Insegurança Alimentar* no Relatório Mundial, a metodologia afastou-se do uso exclusivo da distribuição *lognormal* em dois parâmetros para adotar os três parâmetros mais flexíveis inclinar-normal e inclinar-lognormais⁴⁹, sendo:

⁴⁹ A distribuição de inclinação normal é mais flexível do que as contas de *lognormal* e, portanto, melhor para as mudanças nas assimetrias quando ocorrem as mudanças de consumo de alimentos, ou seja, quando os países avançam em direção a uma maior segurança alimentar.

$$SK = (CV^2 + 3) * CV \quad (2)$$

Com isto, mais dois parâmetros além da média são necessários para caracterizar a distribuição do consumo de alimentos: o coeficiente de variação (CV) e a assimetria (SK). Estes são calculados a partir de pesquisas domiciliares nacionais, o que é o caso de uma grande subamostra dos países monitorados. Nos últimos anos, graças à colaboração entre a FAO e os institutos nacionais de estatística, a Divisão de Estatísticas processou mais de 100 pesquisas para obtenção de novos parâmetros para cerca de 50 países que, juntos, cobrem mais de 60 por cento do número de pessoas subnutridas nas regiões subdesenvolvimento.

Ao longo do tempo, a metodologia foi se ajustando. Para a edição SOFI 2014, outros refinamentos foram introduzidos⁵⁰, como um novo método de detecção de *outliers*, que permite um cálculo mais robusto no caso de dados ruidosos e excesso de variabilidade e controle de sazonalidade para o mês em que as variáveis foram coletadas. Além disso, uma nova estimativa para os países que não apresentam dados confiáveis pelas suas pesquisas domiciliares foi realizada. Tal método é baseado na relação entre o CV em função de variáveis macroeconômicas, como PIB *per capita*, Índice de Gini e preço dos alimentos. Ademais, a edição passou a computar o índice de variabilidade do preço dos alimentos.

De acordo com Bernard Maire e Francis Delpeuch (2010) *apud* Ziegler (2012), apesar da reconhecida competência dos estatísticos da FAO,⁵¹ os autores criticam esse método por dois ângulos: os parâmetros utilizados e a confiabilidade do método. Em relação aos parâmetros utilizados, os autores consideram que o método dá conta de contabilizar vítimas de subalimentação, mas não o faz com relação às vítimas de má alimentação, pois determinam déficits calóricos por meio de macronutrientes (proteínas, glicídios e lipídeos) que fornecem calorias, mas não computam os déficits de micronutrientes como vitaminas, minerais e oligoelementos, indispensáveis à saúde.

⁵⁰ Em 1996, nas estimativas de desnutrição produzidas para o Sexto Relatório Mundial da Alimentação, a distribuição foi assumida como *lognormal*. Contudo, apesar desse modelo ser muito conveniente para os fins de análise, possui flexibilidade limitada, especialmente em capturar a assimetria da distribuição. Com isso, parte das revisões feitas para a edição 2012 de *O Estado da Insegurança Alimentar* no Relatório Mundial, a metodologia afastou-se do uso exclusivo da distribuição *lognormal* em dois parâmetros para adotar os três parâmetros mais flexíveis inclinar-normal e inclinar-lognormais¹⁶, sendo: $SK = (CV^2 + 3) * CV$. Com isso, mais dois parâmetros, além da média, são necessários para caracterizar a distribuição do consumo de alimentos: o coeficiente de variação (CV) e a assimetria (SK). Estes são calculados a partir de pesquisas domiciliares nacionais, o que é o caso de uma grande sub-amostra dos países monitorados

⁵¹ Francis Delpeuch e Bernard Maire, in Alain Bué e Françoise Plet (orgs.), *Alimentation, environnement et santé* (Paris: Éditions Ellipses, 2010).

Em relação à confiabilidade, os autores chamam atenção para o fato da FAO confiar inteiramente na qualidade das estatísticas nacionais, sendo que os países que mais carecem de atenção nesse tema geralmente são países com pouco ou nenhum aparato estatístico. Esta última crítica pôde ser suavizada pelos esforços recentes do organismo juntamente com as nações em realizar novas e mais confiáveis pesquisas.

Assim, mesmo frente a tais problemas, o método da FAO, ainda que com uma possível subestimação dos valores, consegue computar a evolução do combate à fome com algum mérito e serve para acompanhar as progressões das Metas do Milênio. Assim, a próxima seção descreverá brevemente a situação da insegurança alimentar no mundo e os resultados alcançados pelos Objetivos do Milênio.

2.3.2. Resultados dos Objetivos do Milênio

A Cúpula Mundial da Alimentação (CMA) de 1996, realizada com a participação de 185 países e da Comunidade Europeia, comprometeu-se a atingir o objetivo mensurável e monitorável de reduzir o número absoluto de pessoas subnutridas que ali existam para a metade até 2015⁵². Quatro anos mais tarde, no ano 2000, em Nova Iorque, na Cúpula do Milênio, a Declaração do Milênio foi aprovada, sendo o primeiro, dentre outros sete objetivos, a erradicação da fome e da miséria. O ODM-1 contava com as seguintes metas específicas:

Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia

Reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 dólar PPC por dia.

Alcançar o emprego pleno e produtivo, e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens

Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.

Erradicar a fome entre 1990 e 2015 (PNUD, 2016, grifo nosso).

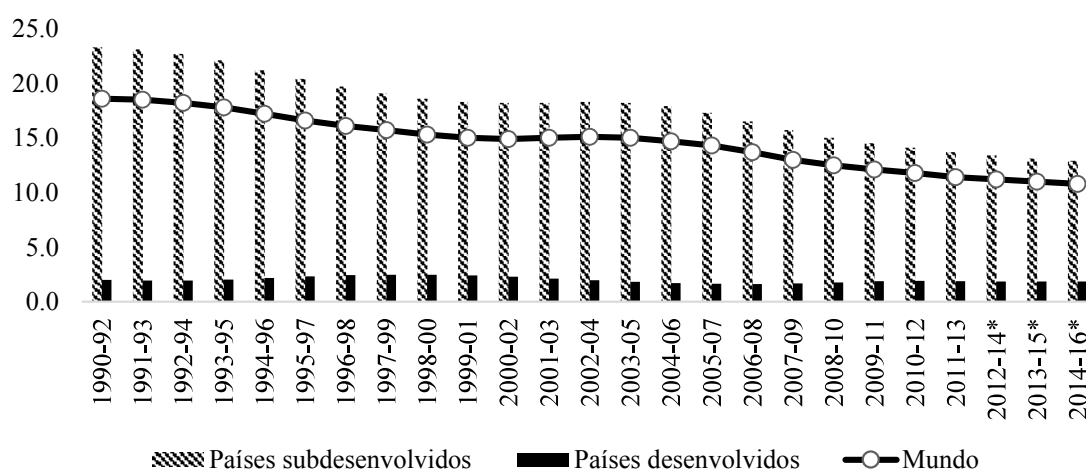
Desse modo, as metas relacionadas à fome da CMA foram flexibilizadas para os ODM, visto que o ODM-1 trata da proporção de números de subnutridos, não o número absoluto, o que possibilita maior margem frente ao crescimento populacional. Além disso, enquanto o ODM-1 tem como referência à população subnutrida de 1990

⁵²“Isso levava a considerar que o mundo contaria, ainda, com cerca de 400 milhões de pessoas subnutridas em 2015. Mas, os meios mobilizados para essa finalidade, não tendo sido nem tão significativos nem tão eficazes quanto o previsto, cinco anos depois, em 2001, foi preciso reconhecer que o mundo contaria ainda com 600 a 700 milhões de subnutridos em 2015 e que, nesse ritmo, seria necessário mais de um século para ver desaparecer essa catástrofe”(MAZOYER e ROUDART, 2010).

– mesmo sendo elaborado em 2000, a CMA possuía como referência à população do ano de sua criação, 1996.

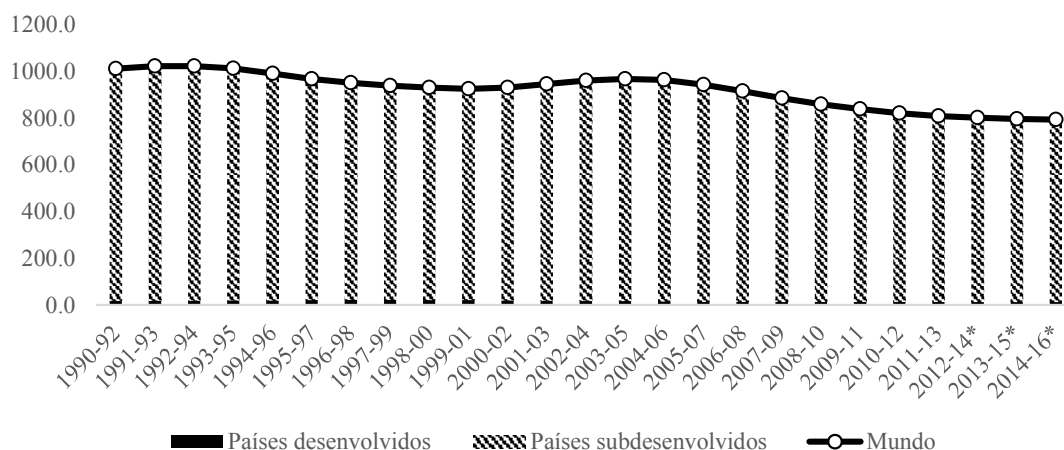
No início da década de 1990, o mundo possuía 5,4 bilhões de habitantes: 4,2 bilhões pertenciam a regiões subdesenvolvidas e 1,2 a desenvolvidas (79% e 21%, respectivamente). Em 2015, a população havia crescido para 7,3 bilhões – um acréscimo de 1,9 bilhão. Desse total, 1,8 bilhão apenas nas regiões consideradas subdesenvolvidas. O percentual de pessoas subnutridas no mundo passou de 18,6% (Gráfico 6) em 1990-92 para 10,8% em 2014-16. Contudo, o número de pessoas subnutridas caiu bem menos: 1 bilhão em 1990-92 para 790 milhões em 2014-15 (Gráfico 7). Durante todo o período, o percentual de subnutridos residentes em países desenvolvidos manteve-se entre 1,62% e 2,47%, enquanto os habitantes das regiões desenvolvidas saíram de 21% do total do mundo em 1990-92 para 17% em 2014-16.

Gráfico 6 - Percentual de subnutridos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO – *Food Security Indicators* (2016).

Gráfico 7 - Número de pessoas subnutridas
(milhões)



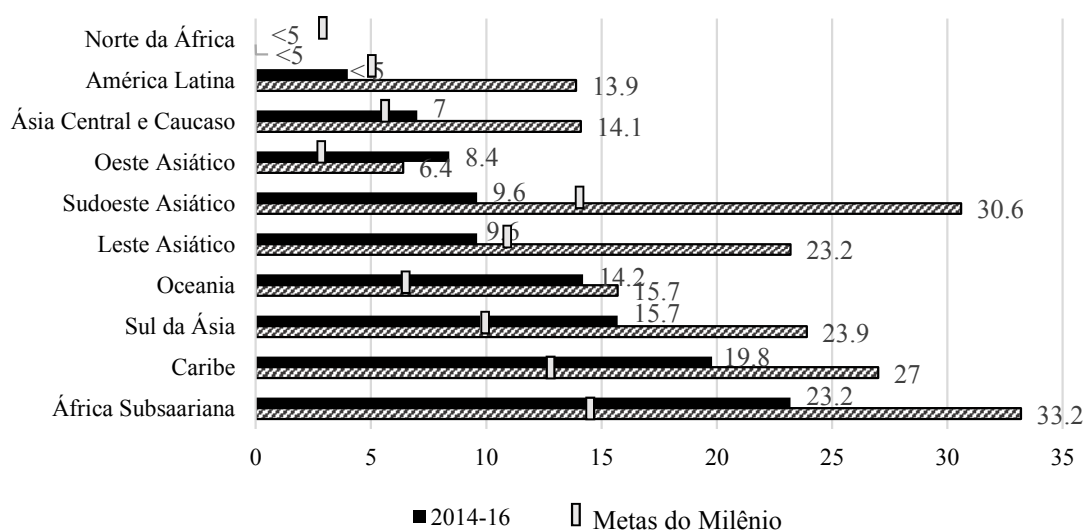
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO – *Food Security Indicators* (2016).

Assim, é notável que a insegurança alimentar é um problema predominantemente direcionado às nações periféricas do mundo, e apesar da parcela da população que sofre subnutrição ter diminuído significativamente no período que compreende a CMA e os ODM, o número absoluto de pessoas não apresentou o mesmo resultado. Mesmo frente a grandes avanços, 2015 marcou o fim do período de monitoramento para que as primeiras Metas do Milênio se cumprissem, e como veremos o sucesso se restringiu apenas à algumas regiões do globo.

De acordo com a FAO, as regiões subdesenvolvidas, de forma geral, apresentaram uma queda de 23,3% em 1990-92 para 12,9% em 2014-16 no número de pessoas subnutridas. O Gráfico 8 ilustra o desenvolvimento dos Objetivos do Milênio, em que o marcador preto indica a meta estabelecida e a coluna cinza aponta o atual número de pessoas subnutridas por região.

Gráfico 8 -Tendências de desnutrição: evoluções em relação às Metas do Milênio

(Percentual de pessoas subnutridas)



Fonte: FAO, IFAD and WFP (2015).

Pode-se notar que a América Latina, o Norte da África, o Leste, o Sudeste e o Centro Asiático fizeram rápidos progressos e cumpriram as metas estabelecidas, enquanto o Sul da Ásia, a Oceania, o Caribe e o Sul e o Leste da África apresentaram progressos insuficientes para reduzir pela metade o percentual de pessoas subnutridas e, assim, alcançar os Objetivos do Milênio.

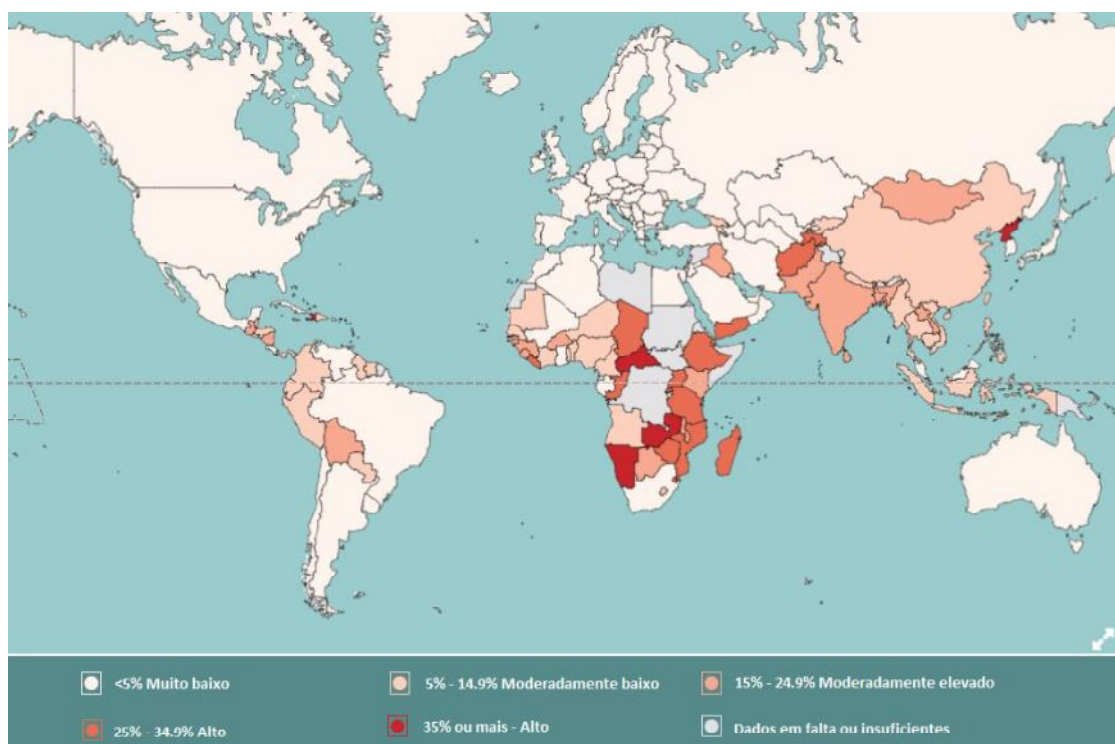
Dos países subdesenvolvidos monitorados, 72 de 129 atingiram as metas. Dentre esses países, a FAO aponta estabilidade política, crescimento econômico e

políticas sociais dirigidas aos grupos vulneráveis como fatores-chave no alcance das metas.

Entre os países que ainda não alcançaram as metas internacionais para redução de famintos, catástrofes naturais ou induzidas pelo homem, bem como instabilidade política, resultaram em longas crises, que provocaram aumento da vulnerabilidade e insegurança alimentar. Nestes, medidas de proteção à população vulnerável e de melhoria de meios de subsistência tiveram uma implementação complicada e ineficaz.

Dessa forma, como podemos observar pela Figura 1, a situação da fome do mundo em 2015 é grave, estando longe de ser resolvida. A América do Sul, apesar dos importantes avanços, ainda possui países que têm níveis de insegurança alimentar moderadamente baixa (Colômbia, Equador, Peru e Paraguai) e com insegurança moderadamente elevada (Bolívia).

Figura 1- O estado de insegurança alimentar no mundo 2016



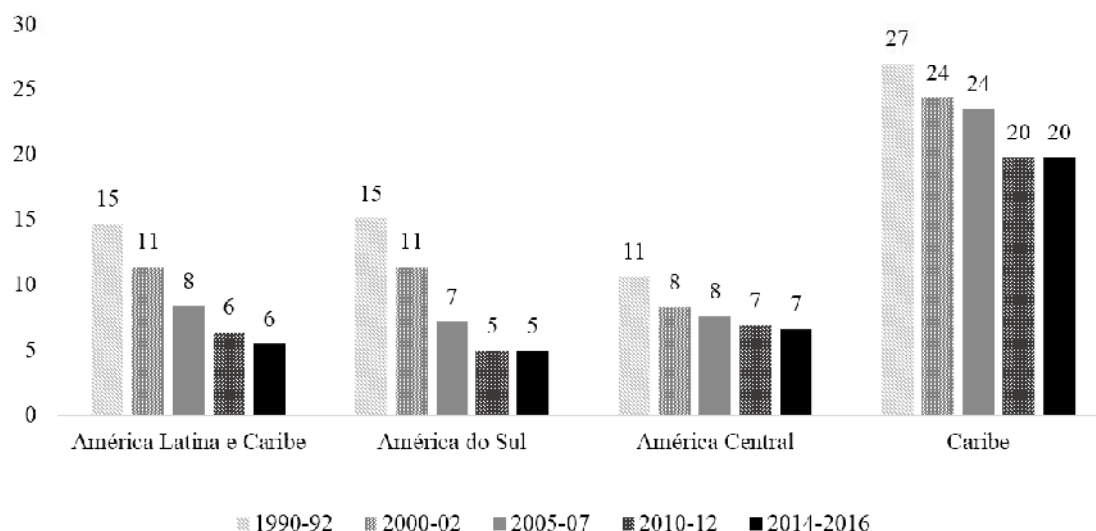
Fonte: FAO (2016).

Como se pode observar pelo Gráfico 9, apesar da América Latina ter cumprido a meta, a América do Sul apresentou os melhores resultados. A trajetória exitosa da região permitiu que se alcançassem também a meta estabelecida pela CMA, ao reduzir pela metade o número total de pessoas subalimentadas. Portanto, embora ainda existam 34 milhões de pessoas em estado de insegurança alimentar na América Latina e Caribe, a América do Sul, pelo

grande êxito e por possuir cerca de dois terços da população regional, explica boa parte do resultado geral da região⁵³.

Gráfico 9 - Prevalência da Fome América Latina e Caribe, 1990-2016

(Em porcentagem)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados daFAO – *Food Security Indicators* (2016).

Nesse contexto, a SAN da América Latina e Caribe apresentou importantes avanços nas últimas décadas e está bem colocada para alcançar os desafios da agenda de Desenvolvimento Sustentável para 2030.

A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável foi aprovada em 25 de dezembro de 2015, e reflete o resultado da Rio+20. O documento apresenta 169 metas relacionadas aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O ODS-1 novamente relaciona-se à pobreza e à fome. De acordo com o texto disponibilizado no site do PNUD:

Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia

1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais

⁵³América Central apresenta avanços mais modestos: conseguiram reduzir o número de desnutridos de 10,7% em 1990-1992 para a 6,6% em 2014-2016. O Caribe é a sub-região que menos avançou: no mesmo período a sub- alimentação foi reduzida da 27,0% para 19,8%. Dezesete países cumpriram a meta relativa a fome dos ODM (Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Guiana, México, Nicarágua, Panamá, Peru, São Vicente e Granadinas, Suriname, Uruguai e Venezuela). Deles, sete reduziram os níveis de desnutrição para menos de 5% (Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Cuba, México e Uruguai). No que se refere o CMA, 11 países deram cumprimento de seus objetivos: Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Guiana, Nicarágua, Peru, República Dominicana, São Vicente e Granadinas, Uruguai e Venezuela.

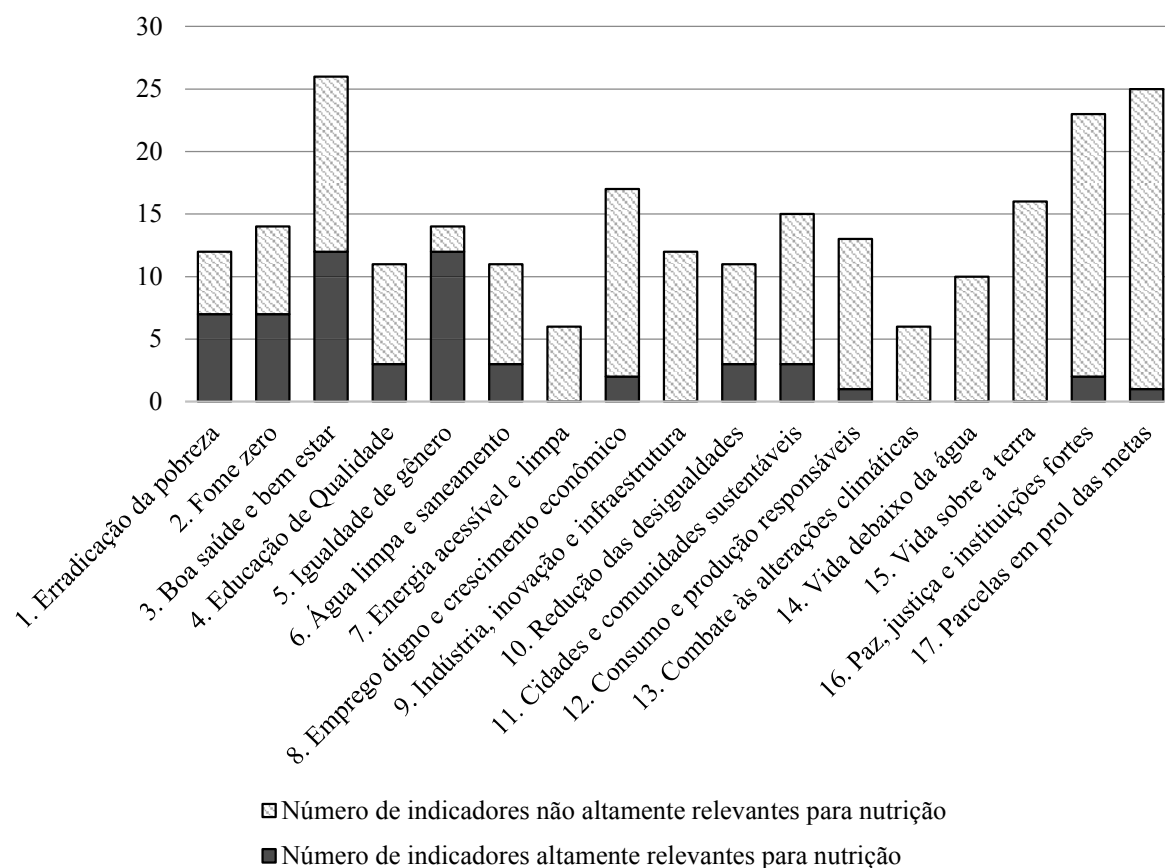
1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças

1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais

Além da erradicação da pobreza e da fome continuar sendo o primeiro objetivo e considerado mais urgente, percebe-se também o espaço da preocupação relacionada à nutrição fornecida pelos alimentos, visto que dos dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), 12 possuem indicadores relevantes para nutrição (ver Gráfico 10).

Gráfico10 - Número de indicadores objetivos de desenvolvimento sustentável que são altamente relevantes para a nutrição, por objetivo



Fonte: International Food Policy Research Institute (2016).

Ante o exposto, a fim de entrarmos no capítulo 3 aptos a analisar os dados dessas diferentes dimensões da segurança alimentar para a América do Sul, as próximas seções tratarão de duas questões relevantes: o entendimento da alimentação adequada como direito humano e as possibilidades e os limites do mercado agrícola para responder essas demandas.

2.4. Alimentação como direito fundamental

Com base nas duas seções anteriores, percebemos que a FAO reconhece a complexidade do fenômeno da insegurança alimentar. Nesse contexto, para confirmar a complexidade, o organismo reconhece ainda as diferenças e as hierarquias entre os determinantes domiciliares locais, nacionais e globais do problema.

Os determinantes domiciliares da SAN são relacionados ao perfil demográfico, gênero, escolaridade, saúde, renda e estabilidade financeira dos moradores, conhecimentos e hábitos alimentares, emprego e tempo disponível da mãe, participação em programas sociais e a rede social que os indivíduos integram⁵⁴. Esses fatores domiciliares são delimitados por fatores regionais e locais, tais quais produção, preço e disponibilidade dos alimentos, disponibilidade e preço de alimentos saudáveis, estabilidade política, preconceito e desigualdades étnicas e raciais, serviços de saúde e educação, custo das necessidades básicas, emprego, salários e estabilidade, cultura alimentar, saneamento básico, vigilância sanitária, rede sociassistencial, etc.

Os fatores locais e regionais, por sua vez, são determinados por fatores nacionais e globais. Esses determinantes são o sistema político-econômico, o modelo de desenvolvimento, o comércio mundial, as políticas agrícolas e ambientais (mudanças climáticas, sustentabilidade, apoio à agricultura familiar e produção de alimentos), as políticas econômicas, sociais e assistenciais e o compromisso com o Direito Humano à Alimentação Adequada (FAO, 2014).

Com base nessa hierarquia constituída a respeito dos determinantes do nível de segurança alimentar, temos a necessidade da abordagem da segurança alimentar e nutricional baseada nos direitos, visto os riscos causados à existência humana caso os requisitos mínimos não sejam atendidos. Assim, falhas na garantia da cidadania é o resultado da omissão do Estado, uma vez que os requerimentos da cidadania estão

⁵⁴ Importante destacar os prejuízos dos desertos alimentares e as restrições de mobilidade urbana como fator determinante para a piora do quadro de SAN.

fundados em direitos e esses são deveres irretorquíveis, tornando apenas o Estado capaz de assegurá-lo⁵⁵.

Há aproximadamente 40 anos, cientistas e organizações exploram a possibilidade de tornar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) a base moral de iniciativas internacionais. Contudo, ainda há grandes dificuldade de implementá-la, visto a persistência da visão assistencialista do tratamento do problema (MESSER e COHEN, 2007). A presente seção sintetiza a discussão, mostrando a evolução do DHAA e as barreiras existentes à sua implementação.

Embora existam relatos documentados sobre como sociedades antigas se organizavam com a finalidade de atender às necessidades de alimentação, apenas no século XIV tal necessidade passa a ser atribuída ao Estado⁵⁶. Nossa análise se restringirá ao período do pós-Guerra⁵⁷, marcado pela criação da ONU em 1943, da FAO em 1945 e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, alcançando os anos 2000, com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

⁵⁵Em relação à abordagem baseada em necessidades, Rawls, pensador liberal, traz em sua obra “A Teoria da Justiça” de 1971, a ideia de entender justiça e liberdades baseado em mercadorias. Contudo, ao elencar os “bens primários” necessários para a existência de justiça e liberdade, “alimentar-se não consta na lista, mas dispor de rendimentos para comprar alimentos consta” (SEN, 1993, p. 5). Amartya Sen contesta a visão do autor, questionando, dentre outras coisas, se a fome coletiva ou individual é menos importante do que a violação de qualquer tipo de liberdade pessoal. Além disso, o autor indiano afirma que ao se concentrar nas abordagens contratualistas e utilitaristas, Rawls não desenvolve a ideia de justiça baseada em comparações, advinda de teóricos como Adam Smith, Kar Marx e Mill. Por essa mesma razão ignora políticas, que embora não possam ser definidas como justas, conferem um maior grau de justiça ao encontrado no momento anterior à sua implementação (LOCKS, 2014).

⁵⁶O primeiro episódio de insurreição popular com esse propósito ocorreu em 1378, em Florença, na Itália, quando trabalhadores têxteis e pequenos proprietários tomaram o poder e saquearam as casas dos mais ricos. O próximo registro foi a Lei dos Pobres em 1601 na Inglaterra. Nesse mesmo sentido, a França, durante o século XVIII, Jean Jacques Rousseau colocava em evidência sua análise sobre as diferentes classes sociais e os privilégios dos mais ricos e trazia novos elementos à discussão sobre desigualdade social, a dissociando da natureza humana e de privilégios divinos e colocando a apropriação de terras como ponto central, fenômeno que, muitas vezes, ocorria de forma ilegal ou injusta (CHEHAB, 2009).

⁵⁷ Nesse momento histórico, assistiu-se o nascimento do que se denomina hodiernamente neoconstitucionalismo, também conhecido como pós-positivismo, pós-modernidade ou nova hermenêutica constitucional. Assim, a partir da 2ª Guerra Mundial, as principais democracias do mundo ocidental vivenciaram um período de instituição de constituições pautadas no *Estado de Bem Estar Social* (*Welfare State*), contexto no qual os direitos fundamentais cristalizavam-se enquanto base das ordens jurídicas vigentes, como resposta à situação de miserabilidade observada no pós-guerra. Nas palavras de Norberto Bobbio (2004, p. 96), “o que distingue o momento atual em relação às épocas precedentes e reforça a demanda por novos direitos é a forma de poder que prevalece sobre todos os outros. A luta pelos direitos teve como primeiro adversário o poder religioso; depois, o poder político; e, por fim, o poder econômico. Hoje, as ameaças à vida, à liberdade e à segurança podem vir do poder sempre maior que as conquistas da ciência e das aplicações dela derivadas dão a quem está em condição de usá-las. Entramos na era que é chamada de pós-moderna e é caracterizada pelo enorme progresso, vertiginoso e irreversível, da transformação tecnológica e, conseqüentemente, também tecnocrática do mundo”.

Já no início da década de 1940, o Presidente Roosevelt⁵⁸ chamava atenção para a existência de quatro liberdades básicas: a de expressão; a de culto; a de subsistência; e a de não passar medo. Estas liberdades foram incluídas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948 pela ONU. Em 1966, houve a formulação e adoção de tratados de direitos humanos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), além de várias outras Convenções adotadas por órgãos da ONU. Tais tratados possuíam caráter vinculante, ou seja, são tratados dos quais os Estados expressamente se comprometem a cumprir⁵⁹. Em outras palavras, demonstravam em âmbito internacional, a obrigação dos poderes públicos na garantia desses direitos.

Contudo, na formulação dos tratados, observou-se uma divisão artificial dos Direitos Humanos entre Direitos Humanos Civis e Políticos e Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Tal separação, cristalizada pela criação de dois pactos distintos, ocorre, nesse momento, em virtude da Guerra Fria. Enquanto o bloco capitalista, representado pelos Estados Unidos, assumiu como prioridade os Direitos Humanos Civis Políticos, tais como o direito à vida, à liberdade, a não sofrer tortura, ao voto, etc.; o bloco socialista, representado pela URSS, definiu como prioridade os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, tais como o direito humano à alimentação adequada, ao trabalho, à saúde, à educação, etc.⁶⁰ (BARROS e OLIVEIRA, 2013).

Em 1993, com o fim da Guerra Fria, na Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena, retomam-se os direitos humanos como princípio universal, indivisível, inalienável, independente e inter-relacionados. Assim, houve reafirmação da exigência das nações ratificarem o PIDESC. Contudo, apesar da grande adesão das nações, houve dificuldade na concretização de direitos fundamentais que envolvessem prestações materiais, tendo em vista os impactos gerados na ordem financeira. Essa dificuldade é reforçada pela consolidação do Neoliberalismo pós-choque do petróleo,

⁵⁸ Franklin D. Roosevelt, 6 de janeiro de 1941, momento em que o nazismo e o fascismo dominavam o mundo, discursou no congresso sobre as liberdades fundamentais.

⁵⁹ São leis internacionais não vinculantes resoluções, diretrizes e declarações, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as Diretrizes Voluntárias.

⁶⁰ “As potências ocidentais insistiam no reconhecimento das liberdades individuais clássicas contra interferências estatais na vida privada, o que, para Weis (2003) significou tão-somente a tentativa de conservação de uma noção individualista dos direitos humanos, diminuindo a importância das prescrições relativas ao estabelecimento de condições mínimas e de um padrão digno de existência social através da cooperação técnica e financeira dos países envolvidos; o que garantiria a permanência dos países subdesenvolvidos como fornecedores de produtos primários e de mão-de-obra barata. Insurgindo-se contra esse intento das potências ocidental e europeias, os países do bloco comunista e jovens países africanos” (BARROS e OLIVEIRA, 2013, p. 178).

pela ideia de Estado mínimo. O corolário é a necessidade de cortes em programas sociais e a primazia do mercado, que funcionando livremente lograria a solução dessas questões (BURITY et al, 2010).

No tocante especificamente ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, já instituía que

Art. 25. **Todo homem tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive, alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (grifo nosso).

Em 1966, quando os direitos humanos se dividiram nos dois pactos, o direito à alimentação tornou-se pauta específica e explícita do PIDESC, conforme os artigos abaixo:

Artigo 11[...] §1º - Os Estados-partes no presente Pacto **reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive, à alimentação**, vestuário e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. **Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito**, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre convencimento.

§2º - Os Estados-partes no presente pacto, **reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.

2. **Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades**, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (grifo nosso).

Além do PIDESC, a despeito da consolidação do neoliberalismo, entre 1987 e 1989, a Subcomissão de Direitos das Nações Unidas sobre o direito à alimentação adequada, por meio de um estudo, reafirmou a obrigação estatal de “respeitar, proteger e garantir (facilitar e prover) todos os direitos humanos, sejam políticos, civis, econômicos, sociais ou culturais” (EIDE, 2007, p. 37, tradução nossa).

Destarte, a partir do axioma de que todo direito fundamental gera uma obrigação ao Estado, Eide (2007) distingue a obrigação de respeitar o acesso à alimentação adequada como negativa, sendo vedado ao Estado adotar medidas que dificultem esse acesso. De outro lado, as obrigações de proteger e realizar são dotadas

de cunho positivo, na medida em que demandam do Estado uma posição ativa no sentido de garantir a segurança alimentar e garantir o acesso à alimentação adequada. Em outras palavras, o Estado é responsável por evitar que qualquer indivíduo, sobretudo aquele pertencente a grupos vulneráveis da população, morra de fome, persistindo tal obrigação mesmo em contextos que, teoricamente, fogem ao controle estatal, a exemplo dos desastres naturais. Dessa forma, o DHAA é ainda fator de bastante controvérsia e tem se estabelecido, mesmo diante da disputa ideológica que o cerca e o limita. Para melhor ilustrar esse processo histórico que estabeleceu as bases para o DHAA, o quadro 3 apresenta os principais marcos na construção e consolidação desse direito.

Quadro 3 - Marcos no Direito Humano à Alimentação Adequada

Ano	Desenvolvimento
1974	A Conferência Mundial de Alimentação reafirma o direito à alimentação. As declarações da conferência não são obrigatórias, mas sim “leis brandas” indicando um consenso global (COTULA e VIDAR, 2003).
1976	Pacto Internacional de Direitos Econômico, Social e Cultural (PIDESC) entra em vigor como lei internacional vinculativa.
1979	O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) inicia o monitoramento dos Direitos Humanos à Alimentação (DHA).
1983	A Subcomissão de Promoção e Proteção aos Direitos Humanos nomeia Asbjørn Eide como Relator Especial em Direito para Alimentação.
1983-1984	O ECOSOC encomenda um relatório sobre a alimentação como um direito humano, que inicia o processo de adição de esclarecimentos e novos instrumentos de implementação, com assistência direta do Instituto de Direitos Humanos Holandês (ALSTON e TOMASEVSKI, 1984) e da Universidade das Nações Unidas (A. EIDE et al, 1984), cujos relatórios consideram os termos-chave: “alimentos adequados”, “direitos” e vários níveis de “obrigações”. Essas conferências também consideram como os “direitos” estão relacionados com as estruturas jurídicas nacionais e o Estado de Direito; alimentos, agricultura, saúde e planejamento do desenvolvimento, e; legislação de bem-estar social dentro de um amplo contexto ambiental, político-econômico e de saúde. Começaram também a definir a “alimentação mínima adequada” com a finalidade de monitoramento de bem-estar nutricional. Por fim, estavam preocupados em identificar onde as violações de direitos humanos, particularmente através da exclusão social e política, se relacionam como causalidade da má nutrição; mais tarde esse quadro conceitual será amplamente adotado dentro do sistema das Nações Unidas.
1985	ECOSOC estabelece o Comitê de Direitos Econômico, Social e Cultural (CDESC) para receber relatórios dos países e monitorar o progresso da implantação do PIDESC. O Comitê também realiza as Jornadas de Discussão Geral para discutir questões relevantes e Comentários Gerais a fim de esclarecer os conteúdos das disposições específicas. O comitê é composto por especialistas independentes, atuando em caráter pessoal, eleitos pelos Estados Partes. Apesar de suas visões não serem obrigatórias por si, é dado a eles “peso específico” (COTULA e VIDAR, 2003).
1986	A Rede de Informação e Ação pelo Direito a se alimentar (FIAN) é fundada e oferece as diretrizes iniciais para interpretação do DHA. A FIAN está particularmente preocupada em como o acesso às terras e os meios de subsistência afetam o acesso à alimentação adequada e à nutrição.
1987	ECOSOC aceita as diretrizes iniciais da FIAN e abre seus escritórios para Organizações não-Governamentais, que estão credenciadas a apresentar relatórios complementares fornecidos pelos governos sobre a implementação do PIDESC.

Ano	Desenvolvimento
1989	As Nações Unidas publicam o relatório de Asbjørn Eide sobre o direito à alimentação (A. EIDE, 1989). ECOSOC aceita a revisão das diretrizes dos Direitos Humanos à Alimentação (DHA) feita pela FIAN.
1990	Conferência Mundial para a Criança determina os objetivos nutricionais como parâmetros dos direitos infantis. Isso inclui o direito à amamentação (4-6 meses) bem como a implementação de políticas e programas em nível nacional que cortarão pela metade a má nutrição infantil e praticamente eliminar doenças causadas pela falta de vitamina A, iodo e ferro.
1991	A UNICEF e a Organização Mundial da Saúde colaboram com o “Fim da fome oculta” (micronutrientes com o objetivo de eliminar doenças causadas pela deficiência de vitamina A, iodo e ferro) entre crianças.
1992	A FAO/WHO Conferência Internacional sobre Nutrição ratifica a alimentação adequada como um direito humano (especificamente, o direito de não passar fome) e confirma os objetivos nutricionais infantis da Conferência Mundial para a Criança.
1993	A Conferência Mundial dos Direitos Humanos em Viena reafirma a universalidade, interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos (como sistematizado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Convênio de Direitos Civis e Políticos e na PIDESC) e especificamente reafirma o direito à alimentação adequada (ONU, 1993). Criação do escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Estabelecimento da Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos (WANAHR).
1996	O Plano de Ação da Conferência Mundial da Alimentação, parágrafo 7.4, solicita ao Alto Comissariado esclarecimentos sobre os Direitos Humanos à Alimentação que levarão a ações mais efetivas.
1997	FIAN publica um código de conduta sobre a DHA endereçada a estados, sociedade civil, setor privado e organizações internacionais. O código é endossado por centenas de ONGs. FIAN é reconhecida, cada vez mais, como uma ONG internacional chave nos Direitos Humanos à Alimentação com um papel central numa série de consultas patrocinadas pelo Escritório do Alto Comissariado e FAO.
1999	A. Eide atualiza o estudo de 1989 sobre DHA da Subcomissão de Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias das Nações Unidas, Comissão de Direitos Humanos (A. Eide, 1999). CESCR publica a edição número 12 de Comentários Gerais sobre o Direito à Alimentação Adequada (CESCR, 1999), que esclarece o estado, a sociedade civil e as obrigações da comunidade para trabalharem juntos, permitindo um contexto onde todos encontrem suas necessidades nutricionais: o direito à alimentação adequada é realizado quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, em qualquer tempo, a alimentação adequada ou meios para a sua aquisição. O comentário elabora uma linguagem detalhando os passos necessários para estados e sociedade civil respeitarem, protegerem e executarem o Direito à Alimentação.
2000	A Comissão de Direitos Humanos da ONU nomeia Jean Ziegler como Relator Especial em Direito para Alimentação.
2002	Declaração do Comitê Mundial da Alimentação: cinco anos depois, apela à criação de um Grupo de Trabalhos Intragovernamentais (IGWG) para desenvolver orientações voluntárias que governos possam seguir e também avançar nos esforços para definir pontos de referência para “alimentação adequada” e para monitorar a segurança alimentar nacional e o desempenho nutricional.
2004	O Concelho intragovernamental da FAO concorda de forma unânime com as Diretrizes dos Direitos à Alimentação (FAO, 2005).
2005	FIAN publica diretrizes para relatórios de DHA para ONGs

Fonte: MESSER e COHEN (2007, p. 6, tradução nossa).

Não obstante, o avanço em se tratar dos direitos à alimentação, os dados evidenciados no presente trabalho mostram que a fome e as doenças decorrentes da subnutrição são ainda uma realidade para milhões de pessoas ao redor do mundo. Conclui-se que a adoção de normas isoladamente não garante o direito fundamental à alimentação adequada⁶¹. O aparelho de Estado, as forças políticas que operam a sua institucionalidade, parecem ignorar a obrigação a ele vinculada, priorizando políticas públicas de direitos à educação e a saúde, relegando o direito à alimentação ao *status* de simbólico. Em parte, isto se deve à natureza das mercadorias que se constituem como alimentos, consideradas típicas da oferta privada, viabilizada pelo mercado. Aparentemente, essa natureza engendra oposição entre a razão social e a de mercado.

Em outros termos, a partir do neoliberalismo, observa-se que outros direitos de ordem fundamental têm sido progressivamente efetivados, como os já citados direitos à educação e saúde, ao passo que o direito à alimentação adequada – diga-se, o mais elementar de todos, sem o qual não há que se falar em saúde e educação – em grande parte dos casos permanece negligenciado pelo Estado, que delega a promoção de tal direito ao livre mercado, teoricamente capaz de prover a segurança alimentar.

Daí decorre a postura do Estado prover a assistência, ou ser assistencialista. Os dois conceitos diferem, na medida em que, enquanto a assistência é relacionada à obrigação da provisão de direitos, o assistencialismo, mais relacionado à “ajuda” ou à “caridade”, coloca parâmetros de uma relação privada em uma relação essencialmente pública, desvinculando a ação do Estado de um direito e obrigação. O assistencialismo pode, ainda, por essa natureza relacionada à caridade, implicitamente implicar retribuição eleitoral pela “ajuda” prestada por algum governante. Nesse mesmo sentido, o neoliberalismo favorece a emergência do chamado “terceiro setor” como chave essencial, em que a sociedade civil, por meio do trabalho voluntário, passa a responder às demandas sociais que deveriam ser garantidas via a assistência do Estado (AFFORNALLI, 2015).

Viveiro Pol (2016) chama atenção para a dimensão que o alimento alcança na vida humana. Para o autor, o alimento é um recurso que possui múltiplos significados e valoração pela sociedade e pelos indivíduos, visto que “molda a moral e normas, provoca prazer e a vida social, sustenta a arte e a cultura (gastronomia), afeta tradições

⁶¹ Denomina-se normas programáticas, aquelas que conferem ao Estado objetivos a serem efetivados progressivamente, por vezes abstratas na medida em que não vinculam o Estado e os particulares a cumprirem de imediato.

e identidade, relaciona-se com a ética animal e determina e é moldado pelo poder de controle” (p. 1, tradução nossa). Dessa forma, o valor da comida não pode ser totalmente expresso pelo seu preço de mercado.

Ainda de acordo com o autor, os estudiosos da “Teoria dos Comuns”, de diferentes escolas de pensamento, raramente consideram o alimento como bem comum ou capaz de funcionar como tal. Na literatura microeconômica, os bens são caracterizados por serem ou não excludentes e por serem ou não rivais. Um bem é considerado rival quando o fato de um agente o consumir impede que outro agente o faça, e não rival quando não há o impedimento de que duas pessoas possam consumir o produto ao mesmo tempo (ou o custo marginal de produção é zero para um consumidor adicional). De outro lado, um bem é excludente quando é possível excluir um agente do consumo do bem, e não excludente quando a exclusão não é possível. Dessa forma, considera-se um bem privado o produto que é ao mesmo tempo rival e excludente, e, portanto, trata-se de mercadoria regulada pelo mercado. Se um bem é não-rival e não-excludente, trata-se de um bem público, e caso seja excludente, mas não-rival, trata-se de um monopólio natural. Um recurso é tratado como comum, quando ele é rival e não excludente. É nesse ponto que o autor chama a atenção. Embora hoje a alimentação venha sendo tratada como bem privado, deveria ganhar o *status* de bem comum, pelo entendimento da impossibilidade de exclusão dos indivíduos ao seu acesso.

A distinção, então, é a do entendimento de alimento como *commodity*, que conseguiria apenas valorá-lo enquanto mercadoria comercializável, para bem comum, que além de ser essencial para os humanos, é um direito humano declarado e determinante cultural.

Assim, os recursos considerados e geridos como comuns são geralmente aqueles que são tidos como importantes para a sociedade e, portanto, sua administração, produção e utilização devem ser realizadas com esse propósito. Notamos, portanto, que os bens comuns não são aqueles que possuem determinadas características intrínsecas que assim os determinam, mas sim os que, pela decisão coletiva de considerar tal recurso tão essencial, não são passíveis de terem seu acesso restringido. É a decisão política, segundo Viveiro Pol (2016), pelo alimento deixar de ser um bem excludente para se tornar um bem não-excludente, que o retira da condição de bem privado, mercadoria, *commodity*, e o transfere para a nova condição.

Para o autor, apenas um regime fundamentado nessa premissa poderia basear um sistema alimentar essencialmente democrático, baseado em práticas agrícolas sustentáveis. A lógica para tal funcionamento deveria ser orientada por um *ethos* diferente da lógica do lucro capitalista. Contudo, isso não se trata de uma dicotomia agricultura orgânica *versus* industrial, mas sim da valoração do alimento em todas as múltiplas dimensões e significados que possui para o ser humano, além do preço artificialmente baixo garantido pelo mercado.

O entendimento do alimento como bem comum é, na verdade, uma transformação orientada, da mesma forma que o entendimento da alimentação como mercadoria foi construído. A terra, as sementes, a água e o conhecimento agrícola foram deixando paulatinamente a condição de bens comuns locais, para a condição de bens transnacionais privados⁶². Esse movimento esclarece que o papel da alimentação do mundo é uma questão de orientação e escolha social, fruto da economia de mercado, não algo inato. A alimentação, ao se transformar em uma indústria e um mercado de consumo globalizado, faz com que, ao mesmo tempo em que a indústria dominante controle totalmente o comércio internacional de alimentos, abasteça apenas 30% da população mundial. Esse processo “deu origem ao controle corporativo das indústrias que sustentam a vida, desde a terra e a água, até insumos baseados em combustíveis agrícolas” (VIVEIRO POL, 2016, p.4, tradução nossa).

A alimentação, como visto, é a única categoria de necessidades básicas que não goza do *status* de direitos humanos executáveis, nem da consideração do bem público a que todos devem ter acesso. Na verdade, tal direito é relegado às forças mercadológicas, pautadas na lógica lucrativa e baixos custo de produção, cujo preço final é destinado à parcela da população que é capaz de pagar por ele (VIEIRO POL e SCHUFTAN, 2016).

⁶²Segundo Viveiro Pol (2016, p. 4, tradução nossa) “os registros históricos estão cheios de sistemas de produção de alimentos baseados em bens comuns, desde o Império Babilônico (Renger, 1995), a Índia antiga (Gopal, 1961) e a Europa Medieval (Linebaugh, 2008) até o Japão moderno (Brown, 2011)”. De acordo com Josué de Castro (1965, p. 60), a fome não é natural, mas sim criação humana. Segundo o autor “os antropologistas já apresentaram abundantemente documentação provando que, entre os achados paleontológicos dos grupos humanos mais primitivos, não se encontram instrumentos nem sinais da existência da guerra organizada; tampouco se evidenciam, nos esqueletos fossilizados desses grupos primitivos, sinais de carências alimentares. Já nos grupos mais adiantados, os esqueletos trazem, gravadas, as marcas de várias carências alimentares – sinais biológicos da fome. Conclui-se daí que a fome e a guerra de cultura em que começou a acumular reservas e a estabelecer fronteiras defensivas de suas riquezas acumuladas, isto é, quando começaram as dificuldades criadas pelo homem quanto à distribuição das riquezas produzidas”.

Lembremos que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) se encerraram em 2015, dando lugar aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Contudo, apesar dos ODS fazerem menção explícita ao acesso à saúde, educação e água como direitos humanos universalmente garantidos, o acesso aos alimentos continua à margem dos demais direitos humanos materiais, sendo que o texto dos ODS pressupõe que os mecanismos de mercado serão suficientes para garantir a segurança alimentar e nutricional dos indivíduos (VIEIRO POL e SCHUFTAN, 2016).

Tal entendimento é, de acordo com Vivero Pol e Schuftan (2016), um claro retrocesso em relação aos acordos internacionais anteriores, em especial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Esse retrocesso, de acordo com os autores, é intencional e já vislumbrado por postura semelhante nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), fator que revela a falta de coerência das negociações internacionais, visto que é crescente o número de países que estão aderindo ao direito à alimentação em suas constituições ou via leis de segurança alimentar.

Apesar da articulação dos ODM ter sido realizada claramente no contexto de direitos humanos, parte importante dos representantes dos países na cúpula, particularmente dos Estados Unidos, insistiram em tratar os objetivos com a visão baseada em necessidades, que seriam alcançados, principalmente, via crescimento econômico. Ainda, o diretor da Cúpula do Milênio, Jeffrey Sachs, defendeu o mercado e o comércio como saídas para o desenvolvimento humano, não uma visão baseada em direitos. Dessa forma, mesmo com os esforços realizados em torno dos direitos humanos e do DHAA (conforme o Quadro 3), as duas diretrizes do DHAA, em 2004 e 2005, foram voluntários ao invés de obrigatórios (MESSER, 2007).

A efetivação do direito à alimentação no âmbito internacional, conta, portanto, com oponentes explícitos. Esse entendimento da necessidade em detrimento da visão do direito à alimentação, como dito, foi mantido nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), guia para a execução de direitos humanos pelos próximos 13 anos, apesar de grande pressão. No sétimo parágrafo da introdução do documento, tal posição fica explícita, ao colocar a alimentação em um *status* diferente do empregado à educação e à saúde:

Nestes Objetivos e metas, estamos estabelecendo uma visão extremamente ambiciosa e transformadora. Prevemos um mundo livre da pobreza, fome, doença e penúria, onde toda a vida pode prosperar.

Prevemos um mundo livre do medo e da violência. Um mundo com alfabetização universal. Um mundo com o **acesso equitativo e universal à educação de qualidade em todos os níveis, aos cuidados de saúde e proteção social**, onde o bem-estar físico, mental e social estão assegurados. Um mundo em que reafirmamos os nossos compromissos relativos ao direito humano à água potável e ao saneamento e onde há uma melhor higiene; **e onde o alimento é suficiente, seguro, acessível e nutritivo**. Um mundo onde habitats humanos são seguros, resilientes e sustentáveis, e onde existe acesso universal à energia acessível, confiável e sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 4, grifo nosso).

Segundo Viveiro Pol e Schuftan (2016), essa resistência se deve ao fato de que tal direito possui fortes oponentes e vai de encontro aos interesses econômicos. O Canadá, os Estados Unidos e diversos membros da União Europeia jamais consideraram o direito alimentação em suas legislações, fato encorajado por instituições como o Fórum Econômico Mundial, a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, G-8 e G-20. Ademais, em sua maioria, fundações filantrópicas e corporações transnacionais também não se sentem vinculadas aos princípios dos direitos humanos.

Os EUA, sempre se opuseram de maneira explícita a qualquer documento internacional que visasse considerar alimentação um direito humano, tendo sido a única nação a não ratificar o PIDESC e a Convenção sobre os Direitos das Crianças. Apesar do presidente Obama ter suavizado a postura dos EUA durante seu mandato ao aderir a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito à Alimentação em 2009, em 2014 bloqueou um projeto de resolução sobre o mesmo direito, com a reafirmação do ponto de desentendimento: o direito à alimentação deve ser uma política desejável, mas não deve implicar obrigatoriedade de execução por parte do Estado⁶³.

Na União Europeia, há dois padrões vigentes: o apoio ao DHAA para o exterior, em especial os países subdesenvolvidos, e a relutância para aderir internamente o direito em suas legislações internas.

A critério ilustrativo, o Tratado de Lisboa dispõe sobre a obrigação de todos os Estados-Membros, bem como da Comissão Europeia, de promover, proteger e respeitar os direitos humanos, dentre os quais se encontra o direito à alimentação, não apenas pelos membros da UE, mas também em intervenções apoiadas por países europeus em outros territórios. Direitos humanos, dentre os quais se encontra o direito

⁶³ Esta oposição ao DHAA como princípio vinculante não significa importantes ações realizadas nesse sentido, tanto internamente, como externamente, como o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional do Futuro, e diversos outros programas voluntários.

à alimentação, não apenas pelos membros da UE, mas também em intervenções apoiadas por países europeus em outros territórios. Tal acordo, de natureza vinculativa e dotado de especial importância jurídica e política, no entanto, parece ser ignorado na medida em que o direito à alimentação não é expresso em nenhuma constituição ou lei específica nos ordenamentos jurídicos europeus, bem como não é encontrado em tratados que versam sobre direitos fundamentais na UE, a exemplo da Carta Social Europeia e da Carta dos Direitos Fundamentais da UE 34, que dispõem sobre direitos sociais e econômicos. Assim, Vieiro Pol e Schuftan (2016, p. 3, tradução nossa) afirmam “a propriedade privada é um direito para os europeus, mas a comida não é”.

Esse embate ideológico é real. Rosset (2002), lembra da fala do Relator Especial da ONU sobre o direito à alimentação, Jean Ziegler na Cúpula Mundial de Alimentação de 2002, realizada em Roma⁶⁴:

Há profundas contradições internas do sistema das Nações Unidas. Por um lado, as agências das Nações Unidas enfatizam a justiça social e os direitos humanos. [...] Por outro lado, as instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e FMI), juntamente com o governo dos Estados Unidos da América e a Organização Mundial do Comércio, se opõem em sua prática o direito à alimentação [...] enfatizando liberalização, desregulamentação, a privatização e a compressão dos orçamentos nacionais do estado modelo que, em muitos casos produz maiores desigualdades (ROSSET, 2002, p. 1, tradução nossa).

Em 2011, após oito anos como relator do direito à alimentação na ONU (2000-2008), Jean Ziegler, também ex-atuante no Conselho de Direitos Humanos na ONU, publicou o livro *Destruição em massa – geopolítica da fome*, com base nas experiências vividas no organismo internacional e trazendo a lembrança Josué de Castro. O livro, que é dividido em seis partes, denuncia a fome e suas causas no mundo. Na primeira parte, “O massacre”, o autor descreve a extensão da fome, chamando atenção para a concentração geográfica da mazela na região Sul do mundo, predominantemente formada por países subdesenvolvidos. A segunda parte, “O despertar das consciências”, o autor demonstra os impactos ainda vividos pela leitura malthusiana da fome, e resgata Josué de Castro para denunciar a fome como fabricada, não como natural. Além disso, mostra como a criação das Nações Unidas e da FAO trouxe à civilização esperanças para a erradicação da miséria.

⁶⁴ Sobre isso, ver: *Luta Contra a Fome: A esquizofrenia das Nações Unidas*, disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=337&tipo=acervo>.

A terceira parte, “Os inimigos do direito à alimentação”, nos parece a mais relevante para a presente seção o autor divide a análise em quatro seções “Os cruzados do neoliberalismo”, “Os cavaleiros do apocalipse”, “Quando o livre comércio mata” e “Savonarola às margens do Léman”. Na primeira seção, chama atenção para como os mecanismos de mercado levaram cerca de dez sociedades a controlarem um terço do mercado de sementes do mundo, e apenas seis empresas deterem 77% do mercado de adubos. Em sua análise, o autor dedica parte especial apenas à situação da Cargill. Em “Os cavaleiros do apocalipse”, o autor chama atenção para como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em menor medida, o Banco Mundial têm colocado claras barreiras ao DHAA. E a última parte chama atenção para o repúdio que existe, no atual contexto, a qualquer ideia que se levante contra o ideário de livre comércio.

Ainda, na quarta parte “A ruína do PAM e a impotência da FAO”, o autor mostra, que apesar da grande excitação causada quando da criação desses organismos e da importância do papel que atualmente desempenham, a limitação que tem em lograr sucesso em suas funções. A quinta parte, “Os abutres do ouro verde”, o autor chama atenção para os antagonismos existentes no mercado de agrocombustíveis e de alimentos e na sexta parte, “Os especuladores”, o autor chama atenção para os efeitos permissivos da migração de especuladores, antes restritos ao mercado financeiro, para o mercado de *commodities*, impactando no preço de alimentos e de terras.

Com base nisso, podemos perceber que os limites e as restrições à garantia do acesso a alimentos saudáveis a toda população do globo são grandes. Assim, mesmo frente aos avanços e aos limites do entendimento do DHAA, é importante ressaltar que não é unânime o entendimento da necessidade da aceitação da comunidade internacional da alimentação como direito para que se logrem avanços. Aí abre-se um debate existente: o entendimento da alimentação adequada como um direito necessariamente deve prescindir qualquer outra ação? O reconhecimento desse direito, por vezes, não nos parece suficiente, por se tratar apenas de direitos formais. Assim, a estratégia deve ser em dupla via: a busca pelo DHAA e o empoderamento de políticas sociais. As políticas públicas direcionadas à segurança alimentar, por sua vez, não dependem da compreensão do DHAA, apesar do entendimento legal favorecer e ser mecanismo de pressão para que políticas sejam realizadas.

A subseção a seguir, abordará o modo como, atualmente, a América Latina – e em especial, os países da América do Sul – entendem e executam o DHAA. No capítulo

3, abordaremos se esse entendimento tem se traduzido em políticas públicas para a região.

2.4.1. *Alimentação com direito na América Latina e América do Sul*

No quadro internacional, a América Latina tem se mostrado a região com maiores avanços nos aparatos legais e na construção do DHAA. Atualmente, 12 dos 17 países latino-americanos que participaram do Fórum da Frente Parlamentar contra a Fome (PFH), que ocorreu novembro de 2015, em Lima, no Peru, já possuem leis de segurança e soberania alimentar (INTER PRESS SERVICE, 2016). De acordo com dados da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (PSAN), pertencente à *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC), dos dez países da América do Sul analisados neste trabalho, cinco já possuem leis específicas para segurança alimentar: Argentina, o primeiro país a adotar uma política nesse sentido, em 2003; Brasil, em 2006; Venezuela, em 2008; Equador, em 2009; e Bolívia, em 2013⁶⁵.

Constitucionalmente, os países que assumem o direito à alimentação de forma direta e aplicável para toda a população são Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Nicarágua, Panamá e Suriname. Os países que assumem o direito à alimentação para um grupo específico são Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. Os países que entendem tanto para toda a população como para grupos específicos consideram que determinados grupos vulneráveis de pessoas precisam de uma política própria de proteção, para além da concedida de maneira genérica para todo o conjunto da população (VIVEIRO POL, 2011). No Quadro 4, podemos visualizar para os países que são o objeto específico de análise do trabalho, como é entendido o direito à alimentação, e para qual público esse direito é garantido.

⁶⁵ *Ley del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional* na Argentina, criada em 2003; a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) no Brasil, de 2006; a *Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria* na Venezuela, de 2008; a *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria* no Equador, de 2009 e a *Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias -Oecas y de Organizaciones Económicas Comunitarias -Oecom Para La Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria* na Bolívia, de 2013.

Quadro 4 - O Direito à Alimentação nos países da América do Sul

País	Constituição	Ano	Evidências	Público Alvo	Observação
Argentina	Artigo 75º	1994	Implícita	Todos	Acata como superior as leis ordinárias: Declaração Universal de Direitos Humanos; Convenção Americana sobre Direitos Humanos; Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
Bolívia	Artigo 16º	2009	Explícita	Todos	Toda pessoa tem direito à água e à alimentação, sendo que o Estado tem a obrigação de garantir a segurança alimentar, por meio de uma alimentação saudável, adequada e suficiente para toda a população.
Brasil	Artigo 6º	1988	Explícita	Todos	São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção, a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
Chile	Artigo 5º	1980	Implícita	Todos	Direito implícito de reconhecimento de alimentos: "o exercício da soberania reconhece como um respeito limitação dos direitos essenciais que emanam da natureza humana" e que "é dever do Governo de respeitar e promover esses direitos garantidos pela Constituição e pelos tratados internacionais ratificados pelo Chile, que estão em vigor".
Colômbia	Artigo 44º	1991	Explícita	Crianças, mulheres grávidas e parturientes e idosos	Direito das crianças à alimentação equilibrada, assegurada a mulheres grávidas e parturientes especial assistência e proteção do Estado, com subsídio alimentar caso se encontre desempregada ou desamparada e, garante subsídio alimentar para pessoas de terceira idade em caso de indigência.
Equador	Artigo 13º	2008	Explícita	Todos	Pessoas e coletividades possuem direito ao acesso seguro e permanente à alimentação suficiente, saudável e nutritiva, preferencialmente produzidos localmente, de acordo com as diferentes identidades e tradições culturais.
Paraguai	Artigo 4º	1992	Implícita	Todos	Reconhece, no âmbito dos direitos mais amplos, o direito à alimentação, observando que o direito à vida é inerente à pessoa humana. Sua proteção é assegurada, em geral, desde a sua concepção.
Peru	Artigos 1º e 3º	1993	Implícita	Todos	Admite a possibilidade de direitos que não são reconhecidos expressamente em seu texto observando que a "enumeração dos direitos neste capítulo não exclui outros que a Constituição garante ou de natureza similar ou com base na dignidade do homem"
Uruguai	Artigo 7º	1967	Implícita	Todos	Reconhece de forma implícita e no marco dos direitos fundamentais mais amplos, o direito à alimentação, ao assegurar o direito à vida e ao responsabilizar o Estado e a legislação pela higiene e saúde.
Venezuela	Artigo 3º	1999	Implícita	Todos	No marco dos direitos fundamentais mais amplos, o direito à alimentação, tornando obrigação do Estado a garantia do direito à vida e os direitos humanos, tendo ainda como fim essencial a defesa e o desenvolvimento da pessoa.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional*(SAN), disponível em: < <http://www.plataformacelac.org/es>>. Acesso em 08/2016. Tradução nossa.

De acordo com Viveiro Pol (2011), esses marcos jurídicos e institucionais contra a fome na região, desde 2003, tiveram como importante referência o programa Fome Zero, proposto como projeto na campanha do então presidenciável de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil. Segundo o autor, o programa tornou-se gradualmente “marca registrada” para ações governamentais e não-governamentais. As primeiras implicações do programa foram a iniciativa no México de tornar o direito à alimentação parte da Constituição Federal, a criação da primeira lei de segurança alimentar na região, na Argentina, em 2003, a criação de relatórios e mobilização por parte da sociedade civil sobre a questão e maior vinculação na mídia de notícias que mencionem o direito à alimentação.

De acordo com Vivero e Almeida Filho (2010,p. 34), “esse posicionamento da fome na agenda política da América Latina é resultado de diferentes forças, coordenadas ou não, empurrando numa mesma direção”. Para os autores, além da região contar com boa organização da sociedade civil, se comparado a África e a Ásia, existem os acadêmicos, agências internacionais e institutos políticos atuantes na causa. Dessa forma, essas pressões ajudam a manter a fome no centro de políticas sociais e fortalecem inclusive uma abordagem alternativa, que leva em conta a soberania alimentar e a coesão social⁶⁶.

Assim, mesmo sabendo dos constrangimentos externos, tanto pela legislação internacional que insiste em manter o caráter voluntário e não-vinculante das diretrizes que propõe, incluindo o de alimentos, a sensibilidade da sociedade latino-americana de adotar políticas ancoradas nos direitos humanos, e no caso em especial o DHAA, traz grandes avanços e não repercute apenas localmente. Essa experiência tem muito a ensinar aos países africanos e asiáticos, e já alcança a Índia, a África do Sul e Serra Leoa. No ponto, de acordo com Vivero e Almeida Filho (2010), apesar de não existirem leis nesses casos, tem se criado uma justicialidade institucional nesse sentido.

Ante o exposto, a próxima seção buscará analisar outros limites estruturais à segurança alimentar: o *modus operandi* do mercado agrícola e as repercussões que gera na população rural do mundo.

⁶⁶Para a FAO, a Coesão Social envolve a redução do fosso econômico e aumento de acesso aos recursos, e ampliação ao sentimento de pertencimento à sociedade (VIVEIRO e ALMEIDA FILHO, 2010).

2.5. Segurança Alimentar e o *modus operandi* do mercado agrícola: elo agricultura-fome-pobreza

A segurança alimentar está largamente ligada ao rural, tanto por ser onde a majoritariamente a produção de alimentos se encontra, como por ser o ambiente em que se concentra o maior número de pessoas pobres e extremamente pobres do mundo. De acordo com Mazoyer e Roudart (2010), dentre os famintos, aproximadamente três quartos encontram-se na área rural, em particular camponeses pobres e mal equipados que vivem em regiões desfavoráveis do ponto de vista geográfico e econômico.

Segundo a FAO *et al.* (2015), os progressos na redução da pobreza têm sido mais rápidos que a redução da fome. Esse fenômeno ocorre porque a pobreza das pessoas que passam fome é extrema, decorrente de pouca ou nenhuma educação, sem propriedade ou renda estável e saúde debilitada. A família agrícola pobre recorrentemente não tem acesso à terra ou a mercado formal de trabalho. Dessa forma, a fome cria uma armadilha de difícil superação: nestas condições, os indivíduos são menos produtivos e mais propensos à doença, dificultando os rendimentos de seu trabalho, principal bem que dispõem.

Dentre as causas estruturais da atual crise alimentar notam-se mudanças climáticas, concentração e destinação de grandes porções de terra para matéria-prima para agrocombustíveis⁶⁷ e especulação no mercado futuro de alimentos. Com isso, uma análise para o problema deve deixar de se limitar apenas nas flutuações de curto prazo da economia e deve também se ancorar nas desigualdades históricas e estruturais da riqueza (CONTI, 2009).

Assim, apreendido o conceito ampliado de segurança alimentar, sabemos que as formas de garantia se relacionam a muitos outros fatores que não a produção de alimentos. Sustentamos, ainda, que a produção de alimentos está vinculada a uma diversidade de outros elementos. Ao se falar em insegurança alimentar, em especial pelo prisma produtivo, fala-se em crescimento demográfico, degradação da terra, crise de abastecimento de água, agrocombustíveis, agroindustrialização, agricultura familiar, cadeias produtivas, mercado de futuros, dentre tantos outros temas correlatos⁶⁸. Dessa

⁶⁷ Agrocombustíveis só podem ser considerados biocombustíveis se respeitarem os princípios de sustentabilidade e da proteção ambiental, além de atender a questões relativas à segurança alimentar.

⁶⁸ A FAO chama atenção para necessidade de melhorar a produtividade da agricultura familiar, apontando como o caminho para o progresso e enfrentamento da questão. De acordo com o organismo, 81% dos produtos alimentares consumidos pelo mercado interno na América Latina vêm de pequenos

forma, dada a abrangência e complexidade que o assunto pode tomar, há que se escolher uma direção a seguir: essa seção buscará descrever brevemente o direcionamento recente do mercado agrícola para entender como o mesmo responde a essa necessidade elementar humana que é a alimentação de qualidade.

Durante muito tempo (e talvez ainda hoje), o meio rural foi associado a atraso e considerado um setor com pouca relevância nacional. Assim, quando das crises alimentares do pós-guerra e da década de 1970, a resposta foi a “modernização” do rural, buscando elevar a produtividade. A Revolução Verde – expressão utilizada para caracterizar um movimento que visava aumentar a produção agrícola por meio de pesquisa e desenvolvimento em sementes, fertilização do solo e máquinas que se adaptassem aos diferentes tipos de solos e climas – nasceu financiada pelo grupo Rockefeller, com sede em Nova Iorque. O programa, ancorado no discurso de combate à fome, fortalecia a corporação com a venda de pacotes de insumos agrícolas, principalmente para países subdesenvolvimento⁶⁹.

Nesse contexto, percebeu-se um grande impacto na organização do trabalho, visto que as primeiras inovações foram exatamente em máquinas e insumos agrícolas que visavam poupar mão de obra, o que provocou desemprego no campo e, conseqüentemente, êxodo rural. Assim, a elevação da produção agrícola ocorreu simultaneamente à redução de oportunidades para os trabalhadores rurais, desprovidos do acesso aos meios de produção⁷⁰.

Segundo Romeiro (1994), há no plano das ideias diferentes visões sobre o êxodo rural e seus impactos nas questões distributivas. Para a ortodoxia econômica, trata-se de um resultado natural da expansão de empregos nos setores urbano-industriais, sendo necessário para que tal migração ocorra a elevação dos salários urbanos em relação aos rurais, obrigando a elevação do salário rural e estimulando a modernização agrícola. Já os estruturalistas distinguem a análise desse fenômeno para os países subdesenvolvidos pela existência de excedente estrutural de mão-de-obra no campo vivendo ao nível de subsistência, fato que levaria o êxodo para áreas urbanas a não afetar positivamente o salário rural. Já na análise Marxista, a fragmentação do

agricultores, e mesmo assim, a pobreza no meio rural é a que mais alarma o continente (FAO, IFAD e WFP, 2015).

⁶⁹ Índia, Brasil e México, especialmente.

⁷⁰ No Brasil, a Revolução Verde, antes mesmo da poupança de mão de obra, modificou o tipo de cultivares a serem trabalhados, direcionando a produção especialmente para soja, cana e milho. O custo de produção para ser vantajoso ante o valor baixo do bushel no mercado internacional exigia grandes propriedades, monocultura e insumos.

campo tradicional é consequência inevitável da penetração do capitalismo no campo. O êxodo rural é a expressão máxima da chamada “acumulação primitiva de capital” – a expropriação do meio de produção terra que leva os trabalhadores a possuírem apenas sua mão de obra para venda.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que a modernização do campo derruba o demônio malthusiano, visto que propicia quantidade elevada de alimentos para uma população crescente, cria mecanismos de exclusão.

Com a hegemonia do neoliberalismo e o fortalecimento da ortodoxia no debate da política econômica, a redução da ajuda estatal atingiu também o campo. Com menos políticas públicas de incentivo à agricultura, o agronegócio necessitou recorrer a outras fontes de financiamento, reconfigurando a estrutura do setor, modificando as relações entre a agricultura e a indústria, a exemplo da criação de pacotes de integração agroindustrial. Em decorrência, várias fusões e aquisições surgiram no agronegócio: “a verticalização *upstream* das multinacionais esmagadoras de grãos e a transformação das corporações de agroquímicos em indústrias *life science*” (GALVÃO, 2014, p. 460).

A verticalização buscava melhorar a eficiência nas operações de troca entre os insumos agrícolas e os grãos. Com vistas à diversificação, essas esmagadoras passaram a adquirir também fertilizantes, fato que levou a uma expansão do mercado e da capacidade produtiva. Outro ponto de grande relevância foi a facilitação de operações *barter*, em que a monetização do campo é substituída por quase uma economia de trocas: a esmagadora antecipa os insumos para os produtores, e estes pagam com grãos (mercado esse mecanismo é mais forte) após a colheita. O “preço” é aquele definido no mercado de *commodities*. Essa inovação no agronegócio, sob a perspectiva de gestão, é uma resposta do mercado à necessidade de financiamento do agricultor e de expansão de mercados, fortalecendo a produção com perfil mercantil e de larga escala⁷¹ (GALVÃO, 2014). Dessa forma, observa-se que as grandes empresas esmagadoras se tornam ao mesmo tempo monopsonistas e monopolistas para os produtores rurais.

⁷¹ Para o autor, essa operação triangulada, que consiste num mecanismo de financiamento da safra sem intermediações monetárias, traz ganhos equilibrados as partes, visto que ao mesmo tempo que reduz os riscos de inadimplência das fornecedoras, centraliza a compra da produção de grãos e possibilita o agricultor uma fonte alternativa de financiamento de curto prazo e justa, visto que os preços dos produtos são aqueles praticados no mercado de *commodities*.

Simultaneamente ao processo de verticalização do agronegócio, essas grandes empresas se inserem de maneira mais agressiva no mercado de *life science*, um segmento que estuda organismos vivos e as relações desses organismos com o ambiente externo. As empresas deveriam possuir tanto o germoplasma, oriundo de empresas de semente, como o capital de empresas agroquímicas e a biotecnologia. Essa cadeia de produção torna-se, então, complexa e com um grau elevado de barreiras à entrada. O equilíbrio desse tripé (biotecnologia-germoplasma-capital) levou ao fortalecimento das multinacionais do setor, propiciando grandes avanços tecnológicos na produção e na organização gerencial do agronegócio, um ganho crescente na comercialização e escoamento dessa produção (GALVÃO, 2014).

Essas empresas (Cargill, Syngenta, Monsanto, Bayer, DuPont, Dow, etc), por seu porte e alcance, têm grande capacidade de modificação do rural. Paulatinamente, a pesquisa agrônômica, forte na iniciativa privada, cria produtos que possibilitam e melhoram a produção de diversas culturas em áreas que estavam à margem e via mecanismos de integração da agricultura com a indústria, inserem novos produtores de novas áreas, além de criar uma cadeia complexa que absorve mão de obra mais qualificada e, portanto, melhor remunerada. O ponto, então, não é simplesmente negar a importância e os ganhos que o fortalecimento desse setor geram em todo o mundo. É de notório conhecimento a relevância do setor agrícola para o crescimento econômico mundial, fator que, embora não suficiente, é necessário para o combate à miséria⁷². Trata-se, então, de demonstrar a complexidade do problema e o nível de sensibilidade em que se encontram os que são atingidos negativamente por esse movimento que, ao expandir a produção, reduz os preços dos produtos agrícolas e concentra o mercado.

Como dito anteriormente, a maioria das pessoas que se encontram em estado grave de fome e sofre de maneira crônica com a insegurança alimentar não é a população urbana, compradora e consumidora desses alimentos que integram a rede global de produtos agrícolas, mas sim camponeses produtores e vendedores de produtos agrícolas. Essa condição não se trata de mera herança do passado, mas é resultado do contínuo processo que empobrece milhões de camponeses desprovidos de recursos em todo o mundo (MAZOYER e ROUDART, 2010).

Quando a Revolução Verde ocorre, os países desenvolvidos, que já eram relativamente produtivos, foram beneficiados com as políticas de desenvolvimento

⁷² Um exemplo disso pode ser encontrado no Box 1 da FAO, 2015, p. 29.b

agrícola. Contudo, com a queda dos preços dos produtos agrícolas, resultado da elevação de área plantada e de produtividade, “mais de 90% dos estabelecimentos agrícolas menos favorecidos tiveram seu desenvolvimento bloqueado e empobreceram” (MAZOYER e ROUDART, 2010, p. 28). Nesses países, essa população expulsa e empobrecida migrou sua força de trabalho para a indústria ou para o setor de serviços que se encontravam em expansão. Os subdesenvolvidos, por sua vez, além de não conseguirem acessar essa mecanização, criada por e para países desenvolvidos, não possuíam a mesma capacidade de absorção de mão-de-obra nos outros dois setores (MAZOYER e ROUDART, 2010). Tal movimento, como dito, não é apenas um resultado histórico, tendo em vista que a população rural ainda se encontra à margem de todas essas modificações.

No ponto, segundo Mazoyer e Roudart (2010, p. 30),

[...] em muitos países ex-coloniais (América Latina, África do Sul, Zimbábue...) ou ex-comunistas (Ucrânia, Rússia, entre outros) que não tiveram reforma agrária recente, a maioria desses camponeses mal equipados são mais ou menos destituídos de terra pelos grandes estabelecimentos agrícolas de muitos milhares de dezenas ou dezenas de milhares de hectares, estabelecimentos que são privados ou públicos, ou em vias de privatização. Esses pequenos camponeses dispõem de uma superfície ainda inferior àquela que poderiam cultivar com suas ferramentas simples, e inferior àquela que lhes seria necessária para cobrir as necessidades de autoconsumo de suas famílias. Esses camponeses “minifundistas” são, portanto, obrigados a procurar trabalho dia após dia nos grandes estabelecimentos agrícolas “latifundistas”, com salários de 1 a 2 dólares por dia [...] Os mercados correspondentes são, portanto, mercados residuais, que são constituídos de excedentes difíceis de vender, a não ser por preços particularmente baixos.

Assim, segundo os autores, mesmo em países desenvolvidos, a esses preços, vários agricultores europeus e americanos teriam a renda nula ou negativa, fato que encoraja o protecionismo ainda existente nesses dois territórios. Já em certos países subdesenvolvidos, em particular no sudeste asiático, a combinação da queda mundial dos preços dos alimentos e dos baixos níveis de salários propiciados pela Revolução Verde, os faz exportadores de arroz enquanto a subnutrição avassala o campo.

Um exemplo de como essa redução nos preços dos produtos agrícolas afeta a vida do camponês,

Há aproximadamente 20 anos, ele não recebia mais do que o equivalente a 200 dólares (de 2001) por tonelada: ele devia, então, vender 400 kg para renovar seu equipamento e restavam-lhe apenas 600 kg para alimentar, dessa vez insuficientemente, quatro pessoas; ele não podia mais, portanto, comprar novas ferramentas. Enfim,

hoje, ele não recebe mais do que 100 dólares por tonelada de cereais: ele deveria vender mais de 600 kg para renovar seu material, o que é obviamente impossível, dado que não seria possível alimentar quatro pessoas com 400 kg de cereais.

Na realidade, com esse preço, ele não pode nem renovar completamente suas ferramentas, contudo irrisórias, nem se alimentar satisfatoriamente e renovar sua força de trabalho: ele está condenado, portanto, ao endividamento e ao êxodo rumo às favelas subequipadas e subindustrializadas em que reinam o desemprego e os baixos salários (MAZOYER e ROUDART, 2010, p. 32).

Destarte, entende-se porque as políticas que buscam equacionar a fome levando adiante a revolução agrícola em regiões favorecidas para exportar a baixos preços para regiões pobres não é eficaz, mesmo sabendo que apenas para manter a população mundial sem carências nutricionais, tem-se que continuar expandindo exponencialmente a produção de alimentos. Contrariamente, tais políticas acentuariam a pobreza da população rural, que é a maioria das pessoas subnutridas do mundo. Contudo, para possibilitar que os agricultores trabalhem produzindo o máximo de alimentos seguros de qualidade, sem colocar em cheque a possibilidade das futuras gerações acessarem alimentação de qualidade, Mazoyer e Roudart (2010) consideram imprescindível pôr fim à guerra de preços agrícolas internacionais e romper com a liberalização das trocas. Somente assim rompe-se a expulsão dos campos e o desemprego e a miséria urbana.

Tais preços, que engendram por sua vez o subconsumo alimentar e a subutilização dos recursos agrícolas, são, portanto, duplamente malthusianos. Além do mais, eles pressionam negativamente o meio-ambiente, a segurança sanitária e a qualidade dos produtos. Para promover as agriculturas camponesas sustentáveis, capazes de assegurar, em quantidade e em qualidade, a segurança alimentar de 6 e, muito em breve, 9 bilhões de seres humanos, é preciso, antes de tudo, garantir aos camponeses preços sufi cientemente elevados e estáveis para que eles possam viver dignamente de seu trabalho: é o preço de nosso futuro (MAZOYER e ROUDART, 2010, p. 34).

Apesar da dificuldade de se pensar hoje em um mundo com esse tipo de restrição de trocas, que geraria elevação de preço, a reflexão é necessária. A população urbana, que tem muito mais voz nas políticas públicas, em especial a pobre, sofreria em primeiro momento com a redução da cesta de consumos em decorrência da elevação de preços. Trata-se de uma escolha moral da sociedade: manter a reprodução estrutural da miséria às custas de perda de bem-estar para uma população que já é minimamente nutrida, ou avançar no combate a fome. A pobreza e a pobreza extrema se distinguem nesse sentido.

Segundo dados lançados pela FAO em novembro de 2016, enquanto 700 mil pessoas passam fome e enfrentam subnutrição no Paraguai, o país produz alimentos suficientes para alimentar uma população nove vezes maior que a sua. No país, apenas 6% da terra cultivável é usada para a produção nacional de alimentos, sendo os 94% restantes destinada a culturas para exportação. À vista disto, a expansão da agropecuária não gerou, de forma equânime, ganhos sociais⁷³.

De acordo com Martins (2014), um passo importante é romper com a dicotomia atraso *versus* moderno. Para o autor, a modernização econômica resulta em desorganização social, visto que o que é mais rentável no curto prazo, não é necessariamente a melhor saída para a humanidade, em se tratando de suprir carências econômicas e materiais. Ressalta ainda exemplos de como a modernização econômica na agricultura, tanto em países capitalistas, como socialistas, tem suprimido liberdades políticas da sociedade. Lembra, a título de exemplo, que a modernização foi responsável por episódios graves de fome na URSS nos anos 1920, bem como no Brasil a partir de 1950, ao transformar trabalhadores rurais em boias-frias e temporários e favelizar as cidades.

Para o autor, a “modernização agrícola de prancheta” marca um retrocesso social, por adotar a “ditadura do econômico” e não incorporar fundamentos sociológicos e antropológicos. Destrói-se, nesse processo, não apenas as organizações sociais, como também o capital social do saber centenário, que apesar da pouca eficiência econômica, guarda grande eficiência social. O saber agrônomo, direcionado à lógica de lucros de curto prazo, engole toda uma sabedoria agrícola e ambiental, que apenas a agricultura tradicional detém. Enquanto o agricultor familiar consegue guardar esses valores pela proximidade cotidiana da terra, o grande empresário o perde, ao ver a terra apenas como ativo, valorado pela renda fundiária.

Na briga pelo o que seria a concepção errada de moderno, o autor ressalta: “As populações camponesas são, em todas as partes, capazes de reinventar suas sociedades, até radicalmente, quando alcançadas por alguma crise. Coisa que as sociedades urbanas e modernas não logram” (MARTINS, 2014, p. 27).

Ante o exposto e tendo em mente que o atual *modus operandi* da produção agrícola reproduz estruturalmente a fome, na medida em que a desvalorização dos produtos agrícolas mais contribui para o alargamento da extrema pobreza do que para

⁷³Ver em: <<https://nacoesunidas.org/paraguai-produz-alimentos-para-quase-60-milhoes-de-pessoas-mas-10-da-populacao-passa-fome/>>. Visualizada 15/11/2016.

sua mitigação, percorremos pela construção do Direito Humano à Alimentação Adequada e os limites estruturais e internacionais a um novo modelo de produção agrícola, com um novo *ethos*, desconectando do alimento apenas a noção e a valoração de mercadoria. De outro lado, ressaltamos a existência dos grupos de pressão que se criam e fortalecem para o estabelecimento do DHAA como princípio ético mundial, e os recentes avanços ao redor do mundo.

Assim, podemos afirmar que a insegurança alimentar não se restringe a problemas distributivos internos, mas sim internacionais. Diante disso, não podemos nos esquecer de que existe grande diferença no que tange à questão da segurança alimentar em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Visto que enquanto as nações desenvolvidas são caracterizadas por possuírem autossuficiência produtiva agroalimentar ou disponibilidade de alimentos via importação, as nações subdesenvolvidas são marcadas pela dificuldade de acesso aos alimentos por insuficiência de renda, bem como pela necessidade de promover uma produção suficiente, autônoma, estável e sustentável (MALUF *et al.*, 1996).

Assim, apreendido o conceito de in/segurança alimentar, o debate a respeito do direito humano à alimentação adequada e o denominado elo agricultura-fome-pobreza, o próximo capítulo se ocupará de abordar e mapear o estado de segurança ou insegurança alimentar na América do Sul, verificando os avanços e os gargalos da região para a manutenção da segurança alimentar.

CAPÍTULO 3 -SEGURANÇA ALIMENTAR NA AMÉRICA DO SUL

“A fome é a expressão biológica de males sociológicos”

Josué de Castro

Os capítulos anteriores trataram dos conceitos de desenvolvimento, pobreza e segurança alimentar. Nesse sentido, pudemos observar a subnutrição como parte de um problema estrutural, de nível global. Mesmo assim, há disputa política tanto pelo entendimento, como pelas suas vias de superação do problema. Nesse embate, o funcionamento corrente do mercado de alimentos e o direito humano à alimentação adequada são espaços de grande discordância.

Embora o problema da fome seja global, sua intensidade varia por regiões e países. Mesmo ao completar dois séculos como nações independentes, os países da América do Sul, apesar do importante crescimento econômico observado no período, ainda são marcados pela pobreza, fome e intensa desigualdade social. Mesmo cercada por uma estrutura pouco favorável, a região apresentou ao mundo avanços rápidos no cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, principalmente aqueles relacionados à fome. Portanto, entender a quarta fase da pobreza (pós-2000) é um exercício relevante no sentido de avaliar se tais avanços refletem apenas uma conjunção favorável de fatores em dada conjuntura ou se foram avanços permanentes e estruturais.

Dessa forma, centrando-se na questão da pobreza e seu limite extremo, qual seja, a privação de alimentos, o presente capítulo buscará fazer uma análise da insegurança alimentar na América do Sul, ancorado nas dimensões formuladas pela FAO. A primeira seção descreve a situação de políticas públicas relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nos países da região, ao passo que a segunda se ocupa da análise dos dados relativos às quatro dimensões da SAN propostas pela FAO. Para tanto, será empregada a Análise de Componentes Principais (ACP), que reduz as variáveis de cada dimensão em uma nova variável sintética, permitindo melhor análise da situação de cada um dos países. Por fim, a terceira seção se ocupará das relações existentes entre crescimento econômico, desenvolvimento humano, subnutrição e extrema pobreza para os dez países.

3.1. Políticas Públicas na América do Sul para Segurança Alimentar e Nutricional

De acordo com Almeida Filho e Ortega (2010), ao adotarem políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) à política social, os governos reconhecem que as políticas universais e setoriais (saúde, educação e segurança social) não são suficientes para possibilitar que a população apresente coesão social e condições mínimas de sobrevivência. Os países, não só da América do Sul, mas da América Latina, por serem marcados por pobreza e modelos econômicos que reproduzem e acentuam a desigualdade, possuem uma trajetória caracterizada pelo papel de destaque atribuído à questão alimentar. Esta centralidade decorre, de acordo com Maluf (1998), do entendimento por parte dos governos de que a alimentação possui *status* de direito humano básico/fundamental – discussão apresentada no capítulo 2 –, o que coloca a questão alimentar, por sua vez, no centro de ações de políticas públicas.

Almeida Filho e Ortega (2010) afirmam que existe hierarquia entre as políticas existentes dentro do aparelho do Estado, as quais são ordenadas de acordo com os interesses vinculados às forças sociais. De acordo com os autores, em primeira ordem estão as funções de regulação econômica, enquanto em uma segunda ordem se encontram as políticas de Estado e em terceira as políticas de governo, estas muito associadas às condições particulares de cada governo. Com base nessa hierarquia é possível auferir o grau de importância dos objetivos e metas, levando a primeira ordem de políticas públicas a responder por limitações estruturais do funcionamento da sociedade, sustentando e regulando o “processo de acumulação de capital sobre as demais funções” (p. 65).

Assim, dada a prioridade dos governos com relação às políticas macroeconômicas (especialmente estabilização), configura-se um embate entre as funções que visam regular a economia, focando a estabilidade econômica das funções que buscam avançar no crescimento e equidade social. As políticas SAN, em geral, se encontram ainda na terceira ordem: a de políticas de governo, e por isso, além de subordinadas e vulneráveis à necessidade de sucesso das políticas hierarquicamente superiores, têm sua continuidade ameaçada pela mudança de orientação política ou embates sociais⁷⁴ (ALMEIDA FILHO e ORTEGA, 2010).

Sob a perspectiva histórica, a maioria dos países da América Latina passaram, mesmo com variações, pelo “ajuste estrutural” da década de 1980, marcado por

⁷⁴ A Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) brasileira é um exemplo de política de segurança alimentar que se tornou política de Estado.

liberalização comercial e desregulamentação econômica. Os impactos da crise econômica desse período – queda de emprego e salário mínimo real, estagnação produtiva e restrições externas a importações – colocaram em evidência falhas no acesso a alimentos por parte da população, bem como a precariedade da oferta desses bens de consumo (MALUF e PRADO, 2015).

Mesmo nesse contexto liberalizante, a segurança alimentar esteve presente em diversas iniciativas nas décadas de 1980 e 1990 nos países da região, ainda que pouco articuladas entre si. A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) chegaram a desenvolver projetos de assistência e cooperação direcionados para a “segurança alimentar regional”. Essas iniciativas, todavia, não lograram muitos resultados, devido à restrição de seu escopo à cooperação, comércio e formulação de planos alimentares nacionais. A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) levou a outras políticas, avessas a qualquer menção a políticas de restrição de comércio ou proteção de mercados, que se relacionariam a SAN⁷⁵ (ibidem).

Mais tarde, na década de 1990, houve intenso crescimento do gasto social na América Latina, cujo incremento foi de 6 pontos percentuais do total do gasto público dedicado à questão (42% para 48% entre 1990-1999). Segundo cálculo da Cepal, dos 196 dólares por habitante adicionais em gasto social incorporados no período, 81 decorreram do crescimento econômico, 42 de ganhos do peso do orçamento e 73 da prioridade política dada a questão. Apesar dessa evolução, não há estatísticas que afirmem quanto desse gasto atuou em políticas SAN (ALMEIDA FILHO e ORTEGA, 2010).

Segundo os autores, em países que desprezaram, ao longo de sua história, a capacidade econômica e produtiva da agricultura familiar, camponesa e indígena, até pouco tempo não existia nenhuma diferenciação entre os beneficiários de políticas públicas, até porque havia inexistência de uma “política agrícola ativa”. Tal postura decorreu da desconsideração do relevante papel do rural para o desenvolvimento nacional, que hoje em dia se reverte e ganha espaço na agenda pública dos países.

O Sistema Alimentar Mexicano (SAM) de 1980/82, apesar de ter sido breve, com poucos resultados, tornou-se referência, não apenas por ter sido pioneiro, mas

⁷⁵ Segundo Maluf e Prado (2015), o Cone Sul, por concentrar alguns dos principais agroexportadores da região, Argentina, Brasil e Chile, teve maior força pró-liberalizante, apesar da dependência brasileira do trigo argentino ter sido um dos fatores originários do bloco.

também pelo método de diagnóstico e enfoque. No mesmo período, surgem outras abordagens divergentes das existentes nos países desenvolvidos, relacionadas às características dos países latino-americanos: a autossuficiência produtiva e a “assimetria do sistema econômico internacional que tornava desiguais as relações de troca entre os países” (MALUF e PRADO, 2016, p. 15).

Como abordado no capítulo 2, já no final da década de 1970, o conceito de segurança alimentar deixava de ser visto apenas pelo prisma produtivo e passava a incorporar o acesso, atribuindo à questão da equidade econômica o *status* de central.

Nesse contexto, a FAO chama atenção para a necessidade de melhorar a produtividade da agricultura familiar, apontando tal melhoria como o caminho para o progresso e enfrentamento da insegurança alimentar. De acordo com o organismo, 81% dos produtos alimentares consumidos pelo mercado interno na América Latina vêm de pequenos agricultores, e mesmo assim, a pobreza no meio rural é a que mais alarma o continente (FAO, IFAD e WFP, 2015).

Nesse diapasão, Maluf e Prado (2015, p. 15) afirmam:

É também peculiar à apropriação latino-americana da SAN a condição estratégica conferida à agricultura “camponesa” em proposições de modelos de desenvolvimento classificados como “endógenos”. Colocando ênfase no mercado interno sem negar a importância de diversificar as exportações, argumentava-se que a opção por esse tipo de agricultura substituiria os pacotes tecnológicos que levaram à “perda da autossuficiência e da segurança alimentar”. Em lugar desses pacotes, sugeria-se uma vigorosa agroindustrialização e capitalização da agricultura, inclusive recorrendo às biotécnicas para valorizar produtos próprios, mas pouco aproveitados, bem como o apoio à agricultura camponesa com vistas a “eliminar a heterogeneidade estrutural e assegurar um desenvolvimento rural unimodal”. Esse enfoque refletia, principalmente, as características sociais do México, da América Central e América Andina, onde é forte a presença de populações indígenas que compõem a principal base social da tradução latino-americana de agricultura camponesa.

Assim, nos anos 1980, com a transição democrática, os países da América Latina e Caribe passaram a reconstruir movimentos sociais, com gradual renovação de lideranças políticas críticas ao ajuste neoliberal. Nos anos 2000, período correspondente à quarta fase do entendimento e tratamento da pobreza, um novo cenário político se construía na região, sendo marco dessa nova fase a eleição do presidente Lula, em 2003, no Brasil⁷⁶.

Entre o final da década de 1990 e início da década de 2000 configurou-se na região uma mudança do direcionamento ideológico na América Latina, denominada

⁷⁶ Grazino, atual Diretor-Geral da FAO, atuou no governo Lula na elaboração do projeto Fome Zero.

“onda rosa”, com avanço da liderança de partidos da esquerda e centro-esquerda de diversos países da região e de nove dos países da América do Sul a serem analisados no trabalho, excetuando-se a Colômbia⁷⁷. Segundo Saubourin e Niederle (2016), o papel de destaque brasileiro se deve a uma soma de fatores: a novidade da chegada a um governo central de um partido que não estava alinhado a forças conservadoras; a mudança de relação do Estado com movimentos sociais, que passava a estimular a participação popular; e o discurso em fóruns globais em defesa do multilateralismo e das relações Sul-Sul. Tais fatores, atrelados à experiência do país em discussões sobre desenvolvimento rural e agricultura familiar⁷⁸, segundo os autores, “levaram o Brasil a assumir um papel protagonista no desenho e disseminação regional (e, atualmente, global) de políticas para a AF (agricultura familiar)” (p. 7).

Com as discussões geradas pelo Ano Internacional da Agricultura Familiar, comemorado pela ONU em 2014, estudos⁷⁹ caracterizaram três gerações de políticas públicas: “(i) políticas agrícolas ou agrárias generalistas, que abarcam, dentre outras categorias, a AF; (ii) políticas diferenciadas de desenvolvimento rural, que focalizam, especificamente, a AF; e (iii) novas políticas temáticas ou inter-setoriais, que articulam a AF a outros segmentos” (SAUBOURIN e NIEDERLE, 2016, p. 3).

Segundo os autores, a primeira geração, que se baseia nos mecanismos de intervenção estatal das décadas de 1960 e 1970, abarca dois tipos de políticas: programas voltados a prover o acesso à terra com colonização, desapropriação e reforma agrária, e políticas direcionadas à agricultores portadores de “vocação agrária” para elevar a produ  o e produtividade agrícola, tais como crédito, seguro agrícola,

⁷⁷Os presidentes de centro-esquerda na região foram: Néstor Kirchner (2003 - 2007) e Cristina Kirchner (2007 - 2015) na Argentina; Evo Morales (2006-presente) na Bolívia; Lula (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016) no Brasil; Ricardo Lagos (2000-2006) e Michele Bachelet (2006-2010, 2013-presente) no Chile; Rafael Correa (2007-presente) no Equador; Fernando Lugo (2008-2012) no Paraguai; Ollanta Humala (2011-2016) no Peru; Tabar   Vázquez (2005-2010), José Mujica (2010-2015) e Tabar   Vázquez (2015-presente) no Uruguai e Hugo Chávez (1999-2013) e Nicolas Maduro (2013-presente) na Venezuela.

⁷⁸Em virtude do empecilho que a coaliza  o rural conservadora colocou no projeto de reforma agrária, os governos brasileiros acabaram por privilegiar sucessivamente políticas agrícolas que inserissem pequenos produtores em cadeias controladas pela agroindústria. O PRONAF, criado em 1995, pelo governo FHC, foi um marco para a agricultura familiar. Com o governo Lula, outras políticas para a agricultura familiar, combate    fome e    pobreza foram criadas, para   l  m do fortalecimento do próprio PRONAF, como SEAF (Seguro da Agricultura Familiar), PNATER (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural), PGPAF (Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar), PGPM-Bio (Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade), PRONAT (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Terr  t  rios Rurais), Bolsa Família, Brasil sem Miséria, PAA (Programa de Aquisi  o de Alimentos), PNAE (Programa Nacional de Alimenta  o Escolar), PNHR (Programa Nacional de Habita  o Rural), PNAPO (Política Nacional de Agroecologia e Produ  o Org  nica), PTC (Programa Terr  t  rios da Cidadania).

⁷⁹Estudo realizado pela Rede PP-AL (Saubourin et al., 2015) em onze países da América Latina e Caribe.

comercialização e abastecimento, assistência técnica, insumos, garantias de preços, etc. Essas políticas, embora tenham sofrido abandono ou drástica redução após o ajuste estrutural nas décadas de 1980-90, ainda influenciam o desenvolvimento rural em toda a região, visto a força das ideias da modernização conservadora deixadas pela Revolução Verde exposta na noção dos vários grupos sociais ligados a esse movimento⁸⁰.

Nos anos 1990, políticas agrícolas diferenciadas pautadas na agricultura familiar começam a ser estimuladas, em resposta, especialmente, às significativas perdas que os pequenos produtores tiveram com o modelo de abertura comercial. O PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) foi o principal marco dessa segunda geração de políticas no Brasil, que se consolidou na década de 2000. Essa geração deriva da junção da mudança ideológica de vários países da região, que permitiram aos Estados maior intervenção econômica e social, com a influência de organismos internacionais como a FAO, FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola), IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura e RIMISP (Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural)⁸¹. Assim, segundo Saubourin e Niederle (2016), a harmonia entre essas organizações e os governos locais levaram à difusão de políticas públicas específicas na região.

Essas políticas, ancoradas por um sólido referencial acadêmico e político de meados da década de 1990 a respeito da importância da agricultura familiar, de forma geral, se apresentam de três formas: (i) créditos ou subsídios; (ii) auxílio na adoção de tecnologias; e (iii) assistência técnica e incentivo e apoio às associações e às cooperativas. Assim, a agricultura familiar, por meio de cooperativas e empresas agroindustriais, pôde suportar os avanços tecnológicos e integrar-se ao mercado de

⁸⁰ Gestores públicos, extensionistas rurais, pesquisadores e estudantes de ciências agrárias e agricultores e lideranças sociais, etc.

⁸¹ “Cabe fazer referência à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), organismo das Nações Unidas com antigo e reconhecido papel na região. Em seus documentos da década de 1990, a CEPAL sugeria reencontrar os caminhos do desenvolvimento com base na transformação das estruturas produtivas dos países, acompanhada de crescente equidade social. Essa importante formulação não reconhecia a existência de uma questão alimentar enquanto tal nos processos de desenvolvimento dos países da região, observação que nos parece necessária já que a questão alimentar não se dilui nos objetivos gerais de equidade social e enfrentamento da pobreza, embora contribua para ambos. A recomendação da CEPAL limitava-se à sugestão de compatibilizar o aumento das exportações com ‘algum grau’ de autossuficiência alimentar, deixando subentendida a possibilidade de conflitos entre a orientação exportadora e o atendimento das necessidades básicas da população. A disputa por recursos poderia ser reduzida com a redistribuição espacial das atividades agrícolas e a introdução de progresso técnico na produção dos bens para o mercado interno. Sugeria, ainda, o estreitamento dos laços entre indústria e agricultura e o abandono da segmentação das políticas setoriais” (MALUF e PRADO, 2015, p. 17)

commodities agrícolas. Contudo, vale ressaltar que essa agricultura familiar integrada e verticalizada não se trata da mesma agricultura familiar referida como produtora de alimentos.

Contudo, ainda assim, essas políticas foram alvo de críticas por não responderem a questões sociais, a exemplo de grupos em estado de vulnerabilidade social, e as especificidades de comunidades indígenas, camponesas, bem como a agrobiodiversidade e as novas demandas da sociedade relacionadas ao meio ambiente e à qualidade dos alimentos. Assim, como resposta a essas demandas, surge a terceira geração de políticas na América Latina, com o Brasil protagonizando novamente o movimento. Um conjunto de medidas que incorporam tais questões foram implementadas, em especial relacionadas à pobreza e ao meio ambiente. Os países da América Central e andinos também se destacaram internacionalmente, principalmente em relação ao avanço da agricultura comunitária, com mudanças nos paradigmas entre a natureza e a sociedade (SAUBOURIN e NIEDERLE, 2016, p. 3).

Nesse contexto, o novo conjunto de medidas “multi-setoriais” é caracterizado por sua amplitude, que chega a extrapolar atividades rurais, adquirindo uma dimensão territorial, muitas vezes associado à participação da sociedade, sendo geridas por meio de ministérios menores ou secretarias⁸². Evidencia-se, assim, o espaço marginal que ainda ocupam em detrimento de políticas dirigidas por grandes pastas, como as do Ministério da Agricultura, da Indústria, do Comércio e da Fazenda.

De acordo com os autores, nessa terceira geração, políticas públicas para segurança alimentar e nutricional foram fortalecidas e tornaram-se as mais emblemáticas. Ligadas principalmente ao combate à pobreza a partir do início de 2000, foram intensificadas após os efeitos da crise alimentar de 2008, e possuem, dentre outras frentes, ações ligadas à criação de restaurantes populares, campanhas na área da saúde incentivando alimentação saudável, favorecimento de compras públicas de agricultores familiares, bancos de semente, etc., sempre norteadas pelo incentivo à agroecologia.

Assim, mesmo com limitações técnicas e financeiras, a região estabeleceu na última década uma postura de referência mundial em políticas públicas para a SAN.

⁸² O caso do Ministério de Desenvolvimento Social do Peru, da Economia Familiar e Solidária no Equador e na Nicarágua, do Desenvolvimento Social e as Secretarias de Desenvolvimento Rural na Argentina, no Brasil e no México. No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004, foi integrado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário pelo então presidente interino Michel Temer, em maio de 2016, formando o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário.

Segundo Saubourin e Niederle (2016), a difusão regional de políticas específicas explica-se pela confluência de quatro fatores: acordos de cooperação bilateral, alianças entre a academia, a elite burocrática do Estado e os movimentos sociais.

Em 2005, foi lançada a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome pelos governos da Guatemala e do Brasil, com apoio do escritório regional da FAO. Tal iniciativa se ancorava em três princípios básicos: “i) a fome como um problema político; ii) a fome como violação dos direitos humanos; iii) o combate à fome pode ser realizado ativamente através da cooperação internacional para o desenvolvimento” (MALUF e PRADO, 2015, p. 36).

Já em seu lançamento, a iniciativa foi endossada por 29 países da região, resultando em diversas estratégias nacionais, algumas cooperações bilaterais, como nos casos do Equador e Colômbia, e até outros tipos de integração regional que ultrapassaram as questões da SAN e o DHAA. O trabalho de Maluf e Prado (2015), que visa chamar atenção para contribuição brasileira na questão da segurança e soberania alimentar na América Latina, mostra programas de Cooperação Internacional Brasil/FAO nesse sentido. O Quadro 5, busca resumir alguns projetos, e ilustra o grande alcance dessas parecerias para os países da região.

Quadro 5 - Programas de Cooperação Internacional Brasil/FAO na América Latina e Caribe

Projeto	Iniciativa	Países Beneficiários
Fortalecimento de espaços de diálogo entre FAO, Governos e Sociedade Civil: novos mecanismos de construção de políticas públicas, apoio à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional	FAO com o governo brasileiro	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai
Projeto de Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar	FAO e FNDE	Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Peru e Paraguai
Ativação dos Serviços e consolidação da Rede de Aquicultura das Américas	Mecanismo de cooperação intergovernamental: a Rede de Aquicultura das Américas (RAA)	Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai
Apoio para as estratégias nacionais e sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de superação da pobreza em países da América Latina e Caribe	FAO e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da ABC.	Bolívia, Peru, Paraguai, Equador, Colômbia, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Guatemala. Ações sub-regionais: UNASUR, CARICOM e CELAC.
Fortalecimento das políticas agroambientais em países da América Latina e do Caribe através de diálogo e intercâmbio de experiências nacionais	FAO e do Ministério do Meio Ambiente	Brasil, Chile, México, Nicarágua e Colômbia (cartas de interesse de Cuba, Panamá, Paraguai e Uruguai).
Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul	Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), a ABC e a FAO	Países membros e associados do MERCOSUL (Argentina, Bolívia, Equador, Colômbia, Paraguai e Peru).

Fonte: Elaboração própria com base nas informações de Maluf e Prado (2015) e da FAO (2016).

Ainda segundo os autores, o Mercosul, a UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) e a CELAC (Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos) são identificadas como três frentes de atuação institucionalizadas na região, além de iniciativas da sociedade civil relevantes⁸³. O Mercosul criou, em 2004, uma Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF-MERCOSUL), que se estabeleceu como um espaço de diálogo ampliado entre a sociedade civil e os governos do Mercosul Ampliado (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) a respeito de questões relativas à agricultura familiar, segurança alimentar e outras questões ligadas ao rural. A REAF tem se mostrado um importante instrumento na região e, segundo Maluf e Prado (2015, p. 44),

trata-se de um exemplo de como a participação social pode contribuir para aprofundar o processo de integração regional numa dinâmica com forte engajamento das organizações de agricultores atuando num espaço de convergência e construção de pontos comuns de agenda, que já teve comprovada sua capacidade de incidir sobre as políticas públicas dos países integrantes do bloco regional [...] processo muito distinto da lógica privada das corporações e da agricultura patronal de grande escala que, desde os primórdios do bloco, predominou no setor agroalimentar.

A UNASUL e principalmente a CELAC⁸⁴ possuem pautas importantes ligadas à SAN e ao DHA na região. A CELAC tem dado especial atenção a assuntos como soberania e segurança alimentar e agricultura familiar, percebidos já na I Cúpula da América Latina sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), realizada em 2008 em Salvador – BA, quando da inserção na agenda do organismo a criação de uma entidade dedicada especificamente à SAN, baseada nas seguintes perspectivas:

a) promover políticas de desenvolvimento rural e a produção sustentável de alimentos; b) coordenar as iniciativas através das instâncias sub-

⁸³ São exemplos de ações que foram impulsionadas pela sociedade civil: “Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe, em que se destacam as organizações vinculadas à Via Campesina envolvidas em projetos e outras iniciativas (projeto relacionado com sementes, missões de solidariedade ao Haiti), COPROFAM e redes análogas englobando organizações de agricultores familiares na esfera do Mercosul (REAF) em processo de ampliação para o âmbito da CELAC. Demandas e agenda conjunta de ações aprovadas por organizações e movimentos participantes das consultas prévias aos Encontros Regionais da FAO para a América Latina e o Caribe. Articulações entre organizações sociais nos âmbitos da agroecologia e do movimento de mulheres rurais. Intentos de integração envolvendo povos e comunidades indígenas, tais como o Conselho Continental da Nação Guarani, apoiado no Brasil pelo CIMI, e a Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA) integrada pela Coordenação das Nações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB). Frente Parlamentar Latino-Americana contra a Fome e suas análogas nos parlamentos nacionais. Atuação em vários temas correlacionados com a SSAN e o DHA da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). Internacionalização de organizações brasileiras como a instalação do Viva Rio no Haiti” (MALUF e PRADO, 2015, p. 30).

⁸⁴ Mecanismo soberano dos países da região, que emergiu na “ressaca da onda neoliberal da década de 1990” como alternativa à Aliança de Livre Comércio (ALCA).

regionais existentes; c) combinar a atenção aos aspectos emergenciais e aos aspectos estruturais; d) incorporar a óptica de direitos humanos com ampla participação social; e) impulsionar os pequenos e médios produtores, incluindo os camponeses; f) combater o abuso monopolista nos sistemas de produção e distribuição de alimentos; g) fortalecer os processos de integração no âmbito alimentar (MALUF e PRADO, 2015, p. 49).

Na II Cúpula do Órgão, realizada em janeiro de 2014, em Havana, novamente a SAN ganha papel de destaque, juntamente com a defesa da agricultura familiar. Atualmente, a organização conta com uma plataforma para segurança alimentar na região, disponibilizando diversos dados e estudos relevantes para a questão. Assim, observando os grandes avanços da região por meio desse breve apanhado geral, a próxima subseção se ocupará da compilação das políticas públicas da região que, de acordo com a CELAC, abarcam algumas das dimensões capturadas pela SAN.

3.1.1. Análise de Políticas Públicas para Segurança Alimentar pelas dimensões da FAO

Como visto na primeira seção do capítulo 2, a compreensão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é complexa. Com o desenvolvimento do conceito ao longo do tempo, os países passaram a incorporar cada vez mais variáveis relevantes para o entendimento do problema. Assim, doravante, o presente trabalho irá trabalhar com as quatro dimensões propostas pela FAO:

- Disponibilidade de alimentos: relaciona-se a aspectos vinculados à oferta interna de alimentos, seja pela produção ou importação, em quantidade suficiente;
- Acesso aos alimentos: relaciona-se a aspectos socioeconômicos (nível de riqueza, pobreza e preços) e físicos (infraestrutura de transportes) que interferem no acesso das famílias/população aos alimentos;
- Utilização biológica de nutrientes: relaciona-se às condições de acesso a serviços sociais, de saneamento e de saúde, que podem limitar a utilização biológica dos nutrientes dos alimentos ingeridos;
- Estabilidade ao longo do tempo: relaciona-se à capacidade das outras três dimensões ocorrerem de maneira permanente. A instabilidade da disponibilidade, do acesso e das condições de utilização dos alimentos pode causar deterioração do estado nutricional. Essa instabilidade pode ser gerada por diversos fatores, tais como condições climáticas como, instabilidade política e fatores econômicos como crise, ao gerar desemprego e inflação.

De acordo com Almeida Filho e Ortega (2010), as três agências da ONU que tratam de agricultura e alimentação, FAO, PMA e FIDA formularam intervenções denominadas “enfoque de via dupla”, que indicam que as políticas realizadas para erradicar a fome devem abarcar tanto medidas emergenciais como assistência alimentar e nutricional como estruturais via desenvolvimento econômico. O entendimento de que a segurança alimentar se conquista apenas com disponibilidade de alimentos e políticas de erradicação da pobreza cede lugar ao entendimento multidimensional do problema, mesmo reconhecendo o maior grau de relevância de políticas de combate à pobreza (acesso) em especial na região.

Assim, essa subseção buscará descrever as políticas públicas em vigor nos dez países selecionados da América do Sul por dimensão, classificação e alcance. É comum que, ao organizar os dados por determinados parâmetros, exista perda de informação e a ocorrência de algumas distorções. Ressaltamos ainda que a quantidade de programas não é a métrica exata para medir a eficiência, visto que apenas um programa amplo e bem implementado pode ser muito mais eficaz do que vários programas isolados, mas sem boa arquitetura e aplicação eficiente. Contudo, o esforço de levantamento e ordenação de programas é um ponto de partida e pode nos trazer algumas pistas sobre o modo com que os países têm entendido e combatido a insegurança alimentar.

A base foi a classificação e a dimensão propostas pela CELAC no site *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. O site disponibiliza para cada programa a dimensão e as ações abarcadas. É normal existirem programas classificados em uma dimensão e terem alguma ação de outra dimensão, como é o caso do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) no Brasil, que é considerado como um programa da dimensão “disponibilidade”, mas em seu escopo conta com políticas de abastecimento de alimentos, compras públicas, bem como ajuda alimentar. Ou seja, apesar de ser um programa que promove a disponibilidade de alimentos, também se presta a promover ações que englobam a questão da acessibilidade.

Além disso, não é incomum programas que além de possuírem ações elencadas em diferentes dimensões, serem também classificados em mais de uma dimensão. Assim, os dados foram organizados de duas formas diferentes e todas as políticas encontram-se no apêndice do trabalho.

A Tabela 8 computa quantas políticas cada país tem por dimensão, especificando o alcance geográfico. Como existem políticas classificadas em mais de

uma dimensão, elas foram fragmentadas de forma ponderada. Por exemplo: se a Bolívia possui um programa que é classificado como “acesso” e “disponibilidade”, para não haver dupla contagem, metade dele foi computada em “acesso”, e metade em “disponibilidade”, o que explica a existência de números quebrados na tabela, inclusive ainda mais fragmentados do que metade, como no Chile, que possui um programa elencado em três dimensões e por isso um terço do programa está em cada uma delas. Dessa forma, pudemos computar um total de 315 programas na região, sendo 54,7% deles relacionados à disponibilidade de alimentos, 33% ao acesso, 8,7% à utilização nutricional dos alimentos e 3,7% direcionados à estabilidade das demais dimensões.

Assim, podemos observar que a Argentina (com 58) e o Brasil (com 52) se destacam na quantidade de políticas públicas na região, seguidos pelo Uruguai (com 37), Equador (com 33) e Chile (com 32 políticas). Já o Peru (com 11), a Venezuela (com 13) e a Colômbia (com 24) são os países que possuem o menor número de políticas SAN.

Tabela 8 - Políticas para SAN por dimensão e por alcance geográfico

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Acesso	24.0	9.5	10.0	9.8	10.0	8.0	7.0	6.0	12.5	7.0
Urbano	21.0	1.5	2.0	0.0	5.0	1.0	1.0	0.0	4.0	4.0
Rural	0.0	1.0	2.0	0.3	1.5	1.0	0.0	0.0	0.5	0.0
Urbano e Rural	3.0	7.0	6.0	9.5	3.5	6.0	6.0	6.0	8.0	3.0
Disponibilidade	29.0	10.0	36.0	18.8	11.5	18.0	18.0	4.0	22.0	5.0
Urbano	12.0	3.5	15.0	0.0	3.0	10.0	6.0	0.0	0.0	1.0
Rural	11.0	5.5	18.0	14.3	7.5	8.0	11.0	4.0	21.0	4.0
Urbano e Rural	6.0	1.0	3.0	4.5	1.0	0.0	1.0	0.0	1.0	0.0
Utilização	4.0	6.0	5.0	1.8	1.5	5.0	2.0	1.0	0.0	1.0
Urbano	3.0	1.5	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0
Rural	0.0	1.0	1.0	0.8	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Urbano e Rural	1.0	3.5	1.0	1.0	1.5	4.0	2.0	1.0	0.0	0.0
Estabilidade	1.0	2.5	1.0	1.5	1.0	2.0	0.0	0.0	2.5	0.0
Urbano	0.0	1.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Rural	1.0	1.5	1.0	1.5	0.0	2.0	0.0	0.0	0.5	0.0
Urbano e Rural	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	0.0
Total	58.0	28.0	52.0	32.0	24.0	33.0	27.0	11.0	37.0	13.0

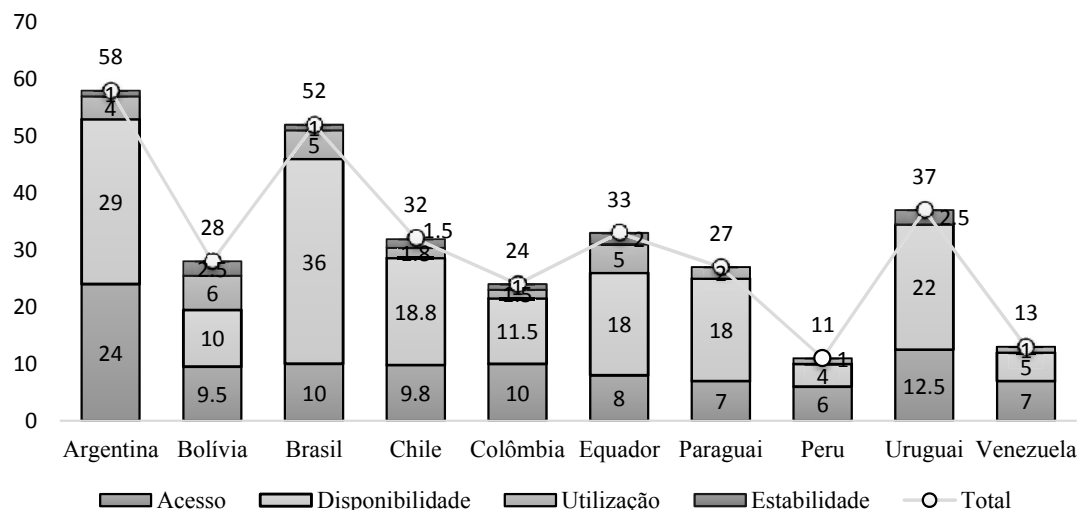
Fonte: Elaboração própria com base nas informações da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (2016).

A Bolívia é o país que tem mais políticas relacionadas à utilização absolutamente e proporcionalmente, com seis políticas para essa dimensão, que representa 21,4% do total de suas políticas SAN. É também o país que mais possui, juntamente com o Uruguai, políticas para estabilidade. Em termos proporcionais, é a

nação que mais equilibra suas políticas, comparado aos demais países selecionados. O Gráfico 11 apresenta uma melhor visualização da quantidade de políticas por país.

Gráfico 11 - Políticas Públicas para SAN nos países da América do Sul

(Número absoluto)

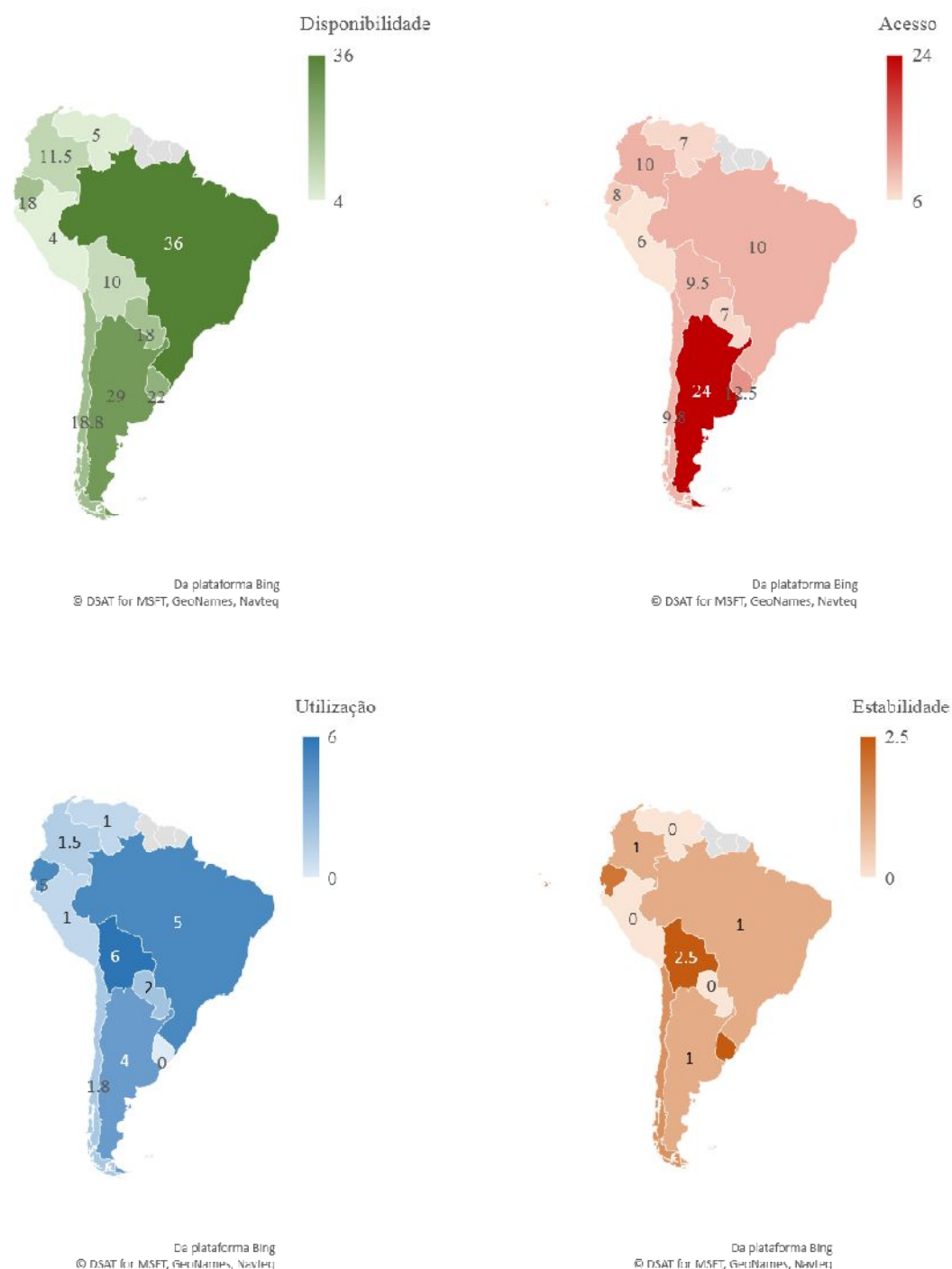


Fonte: Elaboração própria com base nas informações da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (2016).

O país em que há preponderância de políticas voltadas à disponibilidade é o Brasil, com 69,2% (ou 35 programas) para essa dimensão. Com exceção do Peru e da Venezuela, todos os países da região possuem mais programas de disponibilidade do que os demais. Os dois países são os que possuem as menores quantidades de programas da região – 11 e 13, respectivamente – e concentram-se mais em políticas de acesso. De todas as dimensões, a “estabilidade” é a que menos possui políticas públicas direcionadas: a Bolívia e o Uruguai possuem três políticas cada, mas países como Paraguai, Peru e Venezuela não contam com nenhum programa nessa classificação.

O Gráfico 12 nos permite visualizar melhor os países que, relativamente aos outros países da região, possuem mais políticas públicas para cada uma das dimensões. Como podemos observar, o Brasil e a Argentina se destacam em políticas de disponibilidade, com a Venezuela e o Peru com menos programas para a dimensão. Novamente a Argentina se destaca nas políticas de “acesso”, tendo mais do que o dobro de políticas do Brasil, Bolívia e Colômbia, empatados no segundo lugar. A Bolívia e o Equador apresentam mais programas de “utilização”, e o Uruguai não possui nenhum programa que envolve essa dimensão.

Gráfico 12 - Mapa de Políticas Públicas para SAN na América do Sul – por dimensão



Fonte: Elaboração própria com base nas informações da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (SAN) e saída do Excel 2016.

A Tabela 9, por seu turno, organiza os programas por classificação, independentemente da dimensão em que o programa foi alocado. Assim, a tabela não computa quantos programas estão classificados em cada dimensão, mas sim quantos programas abarcam políticas que alcancem alguma dimensão.

Tabela 9—Políticas Públicas SAN por classificação

	Classificação	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Acesso	Abastecimento de Alimentos			1							1
	Ajuda alimentar	1	1	3			2	2			1
	Alimentação escolar		1	1	1	1	1		1	1	1
	Controle de mercados	1									
	Mercado de trabalho e salários	17	4	2	2	7	3	2	2	8	2
	Pensões	1	1	1	1			1	2	2	1
	Renda				8					1	
	Subsídios	1		1	1		1	1			
	Transferências monetárias	4	3	4	1	2	2	2	1	2	2
Disponibilidade	Assistência técnica	10	2	4	13	3	7	7	2	2	1
	Capital físico predial	3				1		2	1	2	1
	Compras públicas		1	1			1	1			
	Desenvolvimento de cadeias produtivas	16	4	7	6	5	2	7	2	4	
	Desenvolvimento de exportação	2		2	1			2			
	Financiamento e crédito	16	3	19	12	7	3	14	2	7	5
	Infraestrutura produtiva	4	4	1	5	1		2	2	2	
	Insumos produtivos	2	1	4	2			1	2	1	1
	Pesquisa & tecnologia	9	1	3	1	2	15	3	1	11	
	Políticas sobre terras	2	1	2	1	2	1				
	Produção				1						
	Saúde animal e vegetal	5		8			4	2		1	
	Subsídio às importações							1			
Utilização	Extensão e informação em nutrição	4	4	3	1	1	7	1	2	2	
	Infraestrutura sanitária	2	4	1				2			
	Saúde nutricional	1	4	3	1	2	4	2	1	2	1
	Inocuidade alimentar			1							
Estabilidade	Adaptação e mitigação as alterações climáticas	1	1								
	Manejo e conservação de recursos naturais	4	2		3		3	2			
	Medidas de emergência	1				1				1	

Fonte:Elaboração própria com base nas informações da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (2016).

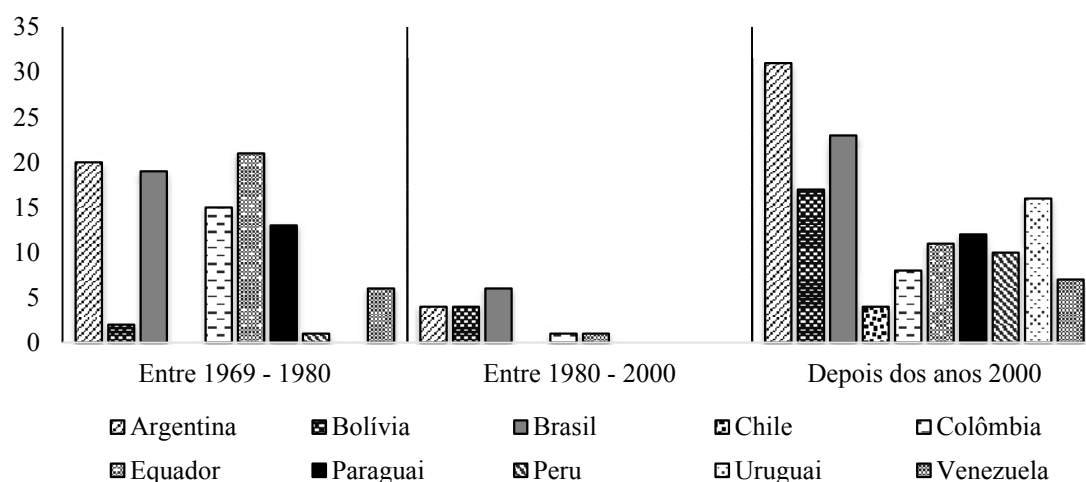
Na dimensão “acesso”, as políticas mais comuns são as de mercado de trabalho e salários (47), transferências monetárias (23), pensões (10), ajuda alimentar (10), renda (9) e alimentação escolar (8). As políticas da dimensão “disponibilidade” concentram-se em financiamento e crédito (91), desenvolvimento de cadeias produtivas (52) e assistência técnica e pesquisa & tecnologia (46 cada). Outras políticas abarcam também infraestrutura produtiva (21), saúde animal e vegetal (20), insumos produtivos (11), capital físico e predial (10), políticas sobre terras (10), desenvolvimento de exportações (7) e o Paraguai possui subsídios à importação.

As políticas de “utilização” são basicamente extensão e informação em nutrição (24) e saúde nutricional (21). Existem ainda políticas relacionadas à infraestrutura sanitária (8) e uma, no Brasil, relativa à inocuidade alimentar. A dimensão “estabilidade” possui um número mais reduzido de políticas - apenas 19 na região - divididas entre manejo e conservação de recursos naturais (14), medidas de emergência (3) e adaptação e mitigação de alterações climáticas (2).

Dos 24 programas relacionados à acesso da Argentina, 17 relacionam-se a regulamentações do mercado de trabalho, e 11 deles iniciaram-se em 1969, data bastante comum no início de políticas públicas na região, pré-anos 2000, fator que diminui a discrepância em relação aos demais países por evidenciar que não se tratam exatamente de políticas diferenciadas da terceira geração, e por isso mais específicas para a SAN, embora relevantes. Interessante ressaltar também a quantidade de políticas no Chile relacionados à renda.

Na dimensão “disponibilidade”, podemos observar que, enquanto o Brasil, Argentina e Paraguai se concentram em programas de financiamento e crédito, Equador e Uruguai focam em pesquisa & desenvolvimento. Interessante notar que todos os países possuem um programa de saúde nutricional, mas apenas quatro países possuem programas para infraestrutura sanitária. A Argentina conta com programas que alcançam as três ações elencadas em “estabilidade”, mas existem poucos ainda na região, sendo majoritariamente criados depois de 2010.

A pesquisa não fornece a data de criação de todos os programas. A carência dessa informação se dá, sobretudo, nos programas do Chile. Contudo, como existe a maioria das datas disponíveis (74% das políticas), a título de ilustração, podemos, pela amostra, capturar a intensidade da criação de políticas públicas na região. O gráfico abaixo divide a criação de políticas em três fases:

Gráfico 13 - Políticas Públicas relacionadas à SAN na América do Sul, por período

Fonte: Elaboração própria com base nas informações da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (2016).

Os primeiros programas reportados nos países da região são de 1969. Nesse primeiro período, a maioria das políticas são focadas para regulamentação do mercado de trabalho e infraestrutura produtiva. Também são comuns políticas de financiamento e crédito, alguns programas de transferência monetária e alguns poucos sobre meio ambiente, nutrição e saneamento básico, como exposto anteriormente com características generalistas. Entre a década de 1980 e 2000 (20 anos) menos políticas foram criadas, apesar de ser um período maior que os outros dois: de 1969-1980 (11 anos) e 2000-16 (16 anos). Nesse período, em especial a década de 1990, quando se iniciaram as políticas de segunda geração para a AF, vários países não implementaram nenhuma política relacionada a dimensões da SAN. A Argentina criou três de disponibilidade, o Equador e a Bolívia um sobre alimentação escolar, a Colômbia, uma política sobre terras e o Brasil, além de criar o Programa Seguro-Desemprego, criou outros três programas para a disponibilidade, um relacionado à erradicação de brucelose e tuberculose animal, um sobre crédito e outro de financiamento à exportação. Podemos notar que, nesse período, não houve avanços de inovação em políticas para atender também as dimensões “utilização” e “estabilidade”, mostrando certa inércia por parte do Estado em enfrentar essas questões via políticas públicas, muito em função da instabilidade econômica e da visão predominantemente neoliberal.

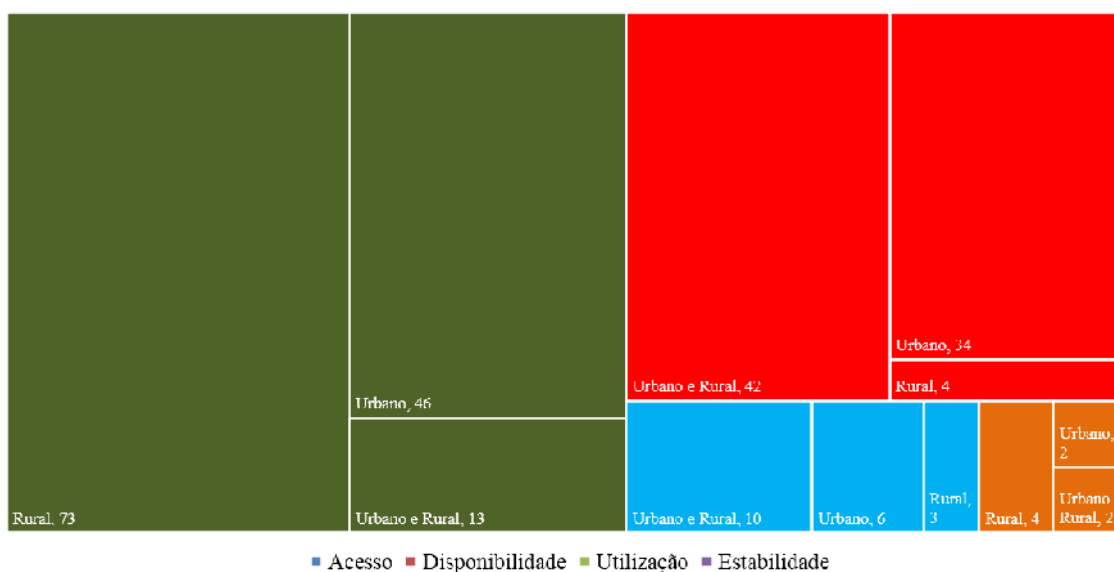
Dos anos 2000 em diante, como explanado na primeira parte da seção, uma nova geração de políticas específicas se fortaleceram. Das políticas computadas por data (74% do total), 52% foram criadas pós-2000. Os países que mais chamam atenção pelo marco são: Paraguai, que implementou 6 das 7 políticas de acesso somente após a

virada do milênio; Equador, criando 5 das 8 políticas de acesso, 3 das 5 de utilização e 1 das 2 de estabilidade; Bolívia, com 8 das 10 de acesso, 4 das 6 de utilização e 1 das 2 de estabilidade, e; Argentina, com 13 das 24 de acesso, 3 das 4 de utilização e as duas políticas de estabilidade que dispõe. Assim, podemos observar como as políticas públicas foram fortalecidas no período pós-ODM.

Outra questão relevante é o alcance geográfico que as políticas possuem. Como vimos no capítulo 2, o meio rural é o que mais padece e carece de atenção pública no sentido da segurança alimentar, tanto pela importância da agricultura familiar, que precisa de políticas públicas para suportar a dinâmica do mercado internacional de *commodities*, como por abrigar a maior parte de pobres e extremamente pobres e pela necessidade de manter a questão ecológica durante o processo de aumentar a produção e produtividade para alimentar essa demanda crescente por alimentos.

Apesar de a Tabela 8 já ter apresentado o número de políticas públicas por dimensão e alcance, o Gráfico 14 permite melhor visualização de como os dez países da região têm direcionado, conjuntamente, suas políticas relacionadas à SAN. Como era de se esperar, as políticas relacionadas à disponibilidade de alimentos estão majoritariamente direcionadas ao espaço rural. As políticas de acesso em sua maioria estão ligadas tanto à população rural como à urbana. Contudo, existem muito mais políticas direcionadas apenas ao trabalhador urbano que ao rural, em sua maioria ligadas ao mercado de trabalho.

Gráfico 14- Políticas Públicas SAN por dimensão e alcance geográfico



Fonte: Elaboração própria com base nas informações da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (2016).

Políticas relacionadas à utilização também seguem a mesma lógica: em sua maioria têm o duplo alcance, mas quando as políticas alcançam ou apenas o urbano ou o rural, a população urbana recebe vantagens. As políticas ligadas à estabilidade são as menos comuns na região, e em sua maioria estão ligadas ao rural ou ao urbano e rural, sendo que apenas 2 políticas nos dez países se direcionam apenas ao urbano quando trata-se de promover a estabilidade da SAN.

Importante advertir que, embora a região tenha como marca a preocupação central com a questão alimentar, tendo alcançado grandes avanços no campo do DHAA como norteador de políticas públicas, há uma piora crescente no quadro econômico dos países da região, com corrosão das finanças públicas. Ainda, há uma indicação de mudança do signo ideológico dos governos da região, que enfrentam fortes crises políticas, inclusive com deposição dos presidentes do Brasil e do Paraguai, além da eleição do Macri, em 2015, na Argentina e constantes pressões na Venezuela.

Como apontado por Almeida Filho e Ortega (2010), há hierarquia nas políticas públicas, tornando as políticas SAN, que estão apenas na posição de políticas de governo em situação de ameaça diante de um contexto de instabilidade política e econômica, ou mudança de prioridade e agenda, visto que a alimentação, como relatado no capítulo 2, ainda não alcança o mesmo *status* que políticas de saúde e educação.

Tal contexto coloca em xeque a capacidade de manutenção dos governos de políticas públicas específicas e perenes, tendendo a elevar os incentivos do governo no modelo agrário-exportador, marca histórica do desenvolvimento concentrador e dependente da região. Assim, na manutenção de políticas públicas com uma mudança ideológica que tende ao liberalismo econômico, perde-se o “enfoque de dupla via” no que tange às políticas estruturais de desenvolvimento, com predominância das políticas emergenciais.

Segundo Saubourin e Niederle (2016), o Cone Sul, devido à produção de soja, é a região que mais demandará resistência dos camponeses, indígenas e agricultores familiares para manutenção de políticas públicas consideradas da terceira geração. Em contrapartida, a academia e os movimentos sociais tendem a reagir e declarar que a segurança alimentar, a agricultura familiar e a agroecologia são alternativas viáveis por não abarcarem apenas as crises econômica e política, mas também a ambiental, social, energética, de saúde, e, portanto, do modelo de desenvolvimento.

Assim, apreendidas questões relevantes sobre o entendimento e frentes de enfrentamento relacionados à segurança alimentar na região, a próxima seção buscará mostrar, por meio dos dados disponíveis, a situação da Segurança Alimentar e Nutricional da América do Sul, em suas quatro dimensões.

3.2. Análise das quatro dimensões de segurança alimentar na América do Sul

Para análise dos dados, usaremos uma aproximação da metodologia utilizada pelo *World Food Program* (WFP) no relatório *Thematic guidelines: Household Food Security Profiles* (WFP/VAM), de 2005. O documento, que se propõe a analisar os indicadores de segurança alimentar, utiliza-se de Análise de Componentes Principais (ACP) para reduzir as informações, bem como análise de *cluster* para explorar a distribuição dos componentes principais, traduzindo as informações e agrupando os domicílios que possuem resultados e características similares para explicar a subnutrição.

A diferença é que, neste trabalho, o método será utilizado para analisar os países da América do Sul, não domicílios. Por essa razão, não se trata de um trabalho que busca na análise multivariada fazer inferência sobre uma população a partir de uma amostra, mas apenas descrever a situação do nosso microuniverso, que são os dez países selecionados da região. Pelo mesmo motivo, a exploração espacial da distribuição dos componentes principais por *cluster* não se faz pertinente, já que o microuniverso conta com um número bastante reduzido de países. A próxima seção se ocupará de explanar sobre o método de Análise de Componentes Principais – uma maneira de extrair os dados de uma análise fatorial –, as variáveis utilizadas e os resultados encontrados.

3.2.1. Considerações a respeito da Análise Fatorial

Com a melhoria computacional surgiram ferramentas estatísticas cada vez mais aprimoradas, possibilitando a ciência avançar na investigação de fenômenos complexos de forma mais completa. Assim, abordagens univariadas de dados dão lugar a análises multivariadas, tornando mais fácil processar uma grande quantidade de informação e transformá-la em conhecimento, ao passo que permite a utilização de várias variáveis simultaneamente para a interpretação teórica de algum objeto de estudo (HAIR *et al.*, 2005).

De acordo com Johnson e Wichern (2002), os principais objetivos da utilização dos métodos multivariados de dados são redução ou simplificação estruturada dos dados, ordenamento e agrupamento por semelhanças, investigação das relações de dependência entre as variáveis e, se houver dependência entre elas, criar testes de hipóteses a fim de validar suposições e traçar previsões. Ou seja, a análise multivariada de dados oferece uma série de técnicas para análise de dados multidimensionais que visem capturar a essência das relações entre vários indicadores⁸⁵.

As técnicas multivariadas de dados podem trazer uma relação de dependência ou de interdependência. Enquanto na análise de dependência busca-se explicar uma variável por meio de outras, na de interdependência o objetivo é a relação de um conjunto de variáveis entre si, sem selecionar uma delas como variável dependente ou a ser explicada. Nas análises de dependência, enquadram-se a Análise de Regressão, muito utilizada em Economia, e Análise de Variância Multivariada, a Análise Fatorial enquadra-se, por sua vez, na análise de interdependência (PETERNELLI, 2016).

A Análise Fatorial (AF) é a principal e mais antiga técnica de análise multivariada de dados, sendo utilizada por diversas áreas das ciências (desde biologia e agronomia, até ciências sociais) e é utilizada em pesquisas que trabalham com grande número de variáveis correlacionadas, visto que reduz e sumariza os dados, identificando poucos fatores subjacentes que explicam as correlações entre um conjunto de variáveis (MAROCO, 2003).

A Análise de Componentes Principais (ACP) é uma dentre as técnicas existentes para variáveis contínuas e consiste, basicamente, na redução das variáveis originais em novos indicadores que representem suas combinações lineares. Dessa forma, o método satisfaz os quatro primeiros objetivos listados e é útil quando vetores de características possuem muitas dimensões, como é o caso da segurança alimentar.

A ACP é o modelo fatorial em que os fatores são definidos pela variância total (HAIR et al., 2005). Segundo Varella (2008), os componentes principais apresentam certas propriedades:

⁸⁵ “Ao realizar um estudo estatístico quer seja univariado ou multivariado sempre existirá a perda de informação, pois no momento que se está reduzindo um conjunto de dados para ser representado pela sua média (estudo univariado) se perde informação. O mesmo ocorre quando se aplica uma técnica multivariada, pois ao reduzir a dimensionalidade de um problema o mesmo ocorre. O *trade-off* do pesquisador, então, reside em obter a informação e saber setem um erro que foi quantificado ou não. Na realidade, o estudo multivariado não apresenta dificuldade em efetuar as rotinas computacionais, mas sim em interpretar o novo conjunto de variáveis e ser capaz de traduzir as informações que estão sendo reveladas, que até então não eram percebidas por estarem em um espaço dimensional maior do que três” (VICINI e SOUZA, 2005, p. 11).

[...] cada componente principal é uma combinação linear de todas as variáveis originais, são independentes entre si e estimados com o propósito de reter, em ordem de estimação, o máximo de informação, em termos da variação total contida nos dados (p. 1).

Segundo Vicini e Souza (2005), a redução é realizada ao transformar um conjunto de variáveis originais em um novo conjunto que mantém ao máximo a variabilidade de conjunto, possibilitando a menor perda de informações possível. Ademais, esta técnica possibilita o agrupamento de variáveis semelhantes em gráficos bi ou tridimensionais, de fácil interpretação.

A redução de dimensionalidade é chamada de transformação de *karhunen-Loève*, ou Análise de Componentes Principais, no qual os autovalores são chamados de principal. Na prática, o algoritmo baseia-se na matriz de variância-covariância, ou na matriz de correlação, de onde são extraídos os autovalores e os autovetores (VICINI e SOUZA, 2005, p. 29).

A ACP é considerada um método fatorial, visto que a redução não ocorre apenas selecionando-se algumas das variáveis, mas pela criação de novas variáveis sintéticas, adquiridas pela combinação linear de variáveis iniciais⁸⁶.

Apesar da ACP poder ser aplicada para os indicadores de segurança alimentar em geral, o objetivo do WFP/VAM requer que cada uma das dimensões (disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade) sejam tratadas separadamente. Já a segunda fase da análise consiste em explorar a distribuição dos componentes principais ao longo das unidades de análise.

3.2.2. Variáveis utilizadas

Assim, em relação aos parâmetros destinados a capturar os vários aspectos da insegurança alimentar, os indicadores serão os definidos em setembro de 2011, na Mesa Redonda sobre medição da fome da Comissão de Segurança Alimentar (CFS), divididos entre as quatro dimensões de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) apresentadas na seção anterior, a saber: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade. As fontes dos dados organizados pela FAO, conta com além de dados originados pelo próprio organismo, dados elaborados pelo Banco Mundial (WB), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial da Saúde (OMS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), *Federal International Road e World Bank Worldwide Governance Indicators* (WWGI).

⁸⁶ Para saber mais sobre o método de Análise de Componentes Principais (ACP) ver Kattree e Naik (2000) e Johnson e Wichern (1999).

Quadro 6 - Indicadores de Segurança Alimentar

	Indicador	Fonte	Cobertura
DISPONIBILIDADE	Adequação média dietética fornecimento de energia	FAO	1990-2016
	Valor médio da produção de alimentos	FAO	1990-2013
	Cota de fornecimento de energia dietética derivada de cereais, raízes e tubérculos	FAO	1990-2011
	Oferta média de proteína	FAO	1990-2011
	Oferta média de proteínas de origem animal	FAO	1990-2011
ACESSO	Percentagem de estradas pavimentadas mais estradas totais	WB	1990-2011
	Densidade rodoviária	Federation International Road	1990-2011
	Densidade de linhas de trem	WB	1990-2012
	Produto Interno Bruto per capita	WB	1990-2013
	Índice de preços de alimentos domésticos	FAO / OIT / WB	2000-2014
	Prevalência de desnutrição	FAO	1990-2016
	Parte das despesas com alimento dos pobres	FAO	parcial
	Profundidade do déficit alimentar	FAO	1990-2016
	Prevalência de inadequação alimentar	FAO	1990-2016
ESTABILIDADE	Rácio de dependência das importações de cereais	FAO	1990-2011
	Percentagem de terra arável equipada para irrigação	FAO	1990-2012
	Valor das importações de alimentos mais de exportações totais de mercadorias	FAO	1990-2011
	Estabilidade política e ausência de violência / terrorismo	WB / WWGI	1990-2013
	Volatilidade dos preços de alimentos domésticos	FAO / OIT / WB	2000-2014
	Variabilidade da produção de alimentos per capita	FAO	1990-2013
	Variabilidade do abastecimento alimentar per capita	FAO	1990-2011
UTILIZAÇÃO	Acesso a fontes de água melhoradas	OMS / UNICEF	1990-2012
	Acesso a instalações sanitárias melhoradas	OMS / UNICEF	1990-2012
	Percentagem de crianças com menos de 5 anos de idade afetados por perda de massa	OMS / UNICEF	1990-2014
	Percentagem de crianças com menos de 5 anos de idade que são raquíticas	OMS / UNICEF	1990-2014
	Percentagem de crianças com menos de 5 anos de idade que estão abaixo do peso	OMS / UNICEF	1990-2014
	Percentagem de adultos que estão abaixo do peso	OMS	parcial
	Prevalência de anemia entre as mulheres grávidas	OMS / WB	1990-2011
	Prevalência de anemia em crianças menores de 5 anos de idade	OMS / WB	1990-2011
	A prevalência de deficiência de vitamina A na população	OMS	parcial
	Prevalência de crianças em idade escolar (6-12 anos) com ingestão insuficiente de iodo	OMS	parcial

Fonte: FAO *Food Security* (2016).

A análise será realizada para os anos de 2000 e 2011. O primeiro é o ano em que se estabeleceram as Metas do Milênio, o segundo, o ano mais recente com maior disponibilidade de dados. Para capturar as mudanças ocorridas durante o período, o ideal seriam dados de 2015, ano que se encerram os ODM, mas como existe tal

limitação, faremos a ACP para 2011 e comentaremos a evolução dos dados mais recentes disponíveis. A tabela, a seguir, apresenta todos os dados elencados, separados por dimensão, especificando a fonte e a cobertura temporal disponível.

Ainda, apesar da FAO selecionar uma grande quantidade de indicadores por dimensão, não são todos que possuem estatísticas para um número relevante de países e anos. Assim, a seleção das variáveis utilizadas foi realizada pela disponibilidade de dados da base da FAO supracitada. A próxima seção apresentará os resultados por dimensão.

3.2.3. *Análise de Resultados*

Segundo Reis (1997), a aplicação da AF deve abarcar as variáveis incluídas na análise: as porcentagens da variância explicadas por cada uma das componentes principais; o número de componentes retidos e a proporção de variância total por elas explicada; uma tabela com a contribuição de cada variável para cada componente (*factor loadings*), antes e depois de ser aplicado um método de rotação de fatores; e por fim, uma interpretação de cada componente principal retido.

Com base nas considerações realizadas sobre Análise Fatorial e o método de extração ACP, faremos a análise de resultados. Conforme dito anteriormente, o enfoque do trabalho não se trata de estatística inferencial, visto que os dados não correspondem a uma amostra para que possamos chegar a conclusões a respeito de uma população, mas sim de descritiva do “microuniverso” América do Sul, motivo pelo qual certas etapas não se fazem necessárias.

Assim, as análises serão feitas da seguinte forma: breve apresentação de informações sobre a dimensão na América do Sul, apresentação dos dados utilizados, matrizes de correlação, a importância dos componentes, os componentes rotacionados pelo método Varimax⁸⁷ e o gráfico biplot⁸⁸. Com as dimensões definidas serão

⁸⁷A opção pelo método Varimax se deu por este ser mais comum de rotação de dados para a ACP. Rotacionam-se os fatores para se criar um contraste: cada componente tem que ser fortemente correlacionado com algumas variáveis. O Varimax cria um contraste, por meio do movimento geométrico, tornando mais fácil distinção de uma relação mais separada.

⁸⁸Biplot é uma representação gráfica de dados multivariados utilizando-se de uma projeção sobre um plano. Dessa forma, são apresentadas as variáveis (que originalmente seriam vetores em um espaço n-euclidiano) projetadas como vetores nesse mesmo plano. A vantagem analítica do biplot é o melhor entendimento da correlação mútua entre grupos ou feixes de variáveis. É também o entendimento da relação multidimensional entre os casos (observações) e as variáveis. Vetores (variáveis) que formam ângulos agudos representam variáveis com elevado índice de correlação positiva. Vetores que formam ângulos próximos de 90° representam variáveis com baixo coeficiente de correlação, e vetores que formam ângulos obtusos representam variáveis com correlação negativa elevada.

apresentados os escores fatoriais. As matrizes com os resultados dos componentes antes de serem rotacionados estão no apêndice do trabalho.

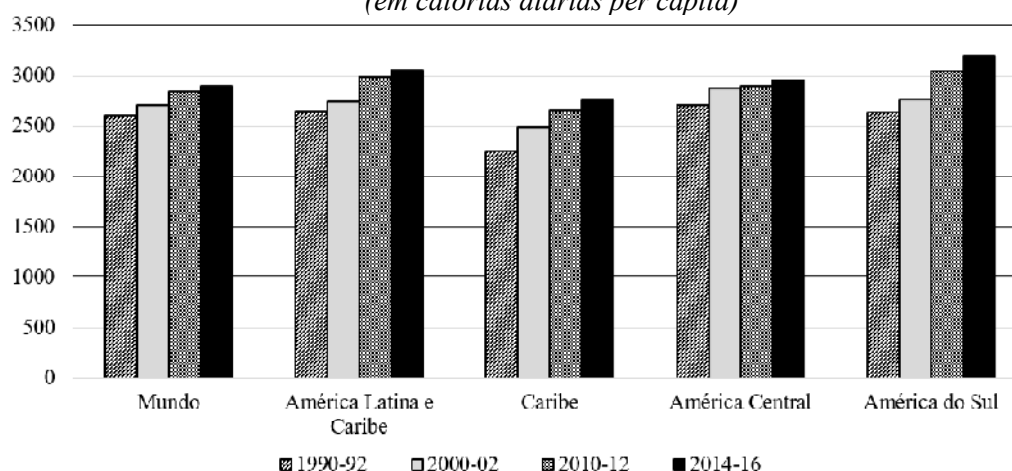
3.2.3.1. Dimensão Disponibilidade

De acordo com a FAO (2015), a produção agrícola mundial tem crescido acima do aumento populacional, fato que se traduz em elevação da disponibilidade *per capita* alimentos. Não obstante o crescimento em nível mundial, a disponibilidade calórica na América Latina e Caribe supera a média global em todos os períodos visualizados.

Ademais, a América do Sul, dentro da América Latina e Caribe, é a região que apresentou disponibilidade acima das médias das demais regiões, com exceção de 2000-02, biênio no qual a América Central reportou patamares superiores. Nesse contexto, as informações extraídas do Gráfico 15 apenas reafirmam o argumento de que a insegurança alimentar na região não tem como premissa a escassez de alimentos, isto é, se encontra relacionada a outros fatores, como acesso, utilização e estabilidade, dimensões estas que serão analisadas adiante.

Assim, se a indisponibilidade de alimentos é um fator que contribui para subnutrição em países africanos, por exemplo, não nos parece ser esta a dimensão determinante para o problema na América Latina e Caribe, e especialmente América do Sul. Ainda assim, o entendimento desta dimensão para os países da região é imprescindível, visto que não há o que se falar em acesso, utilização e estabilidade do que não está disponível.

Gráfico 15 - América Latina e Caribe: disponibilidade calórica, 1990-2016
(em calorias diárias per capita)



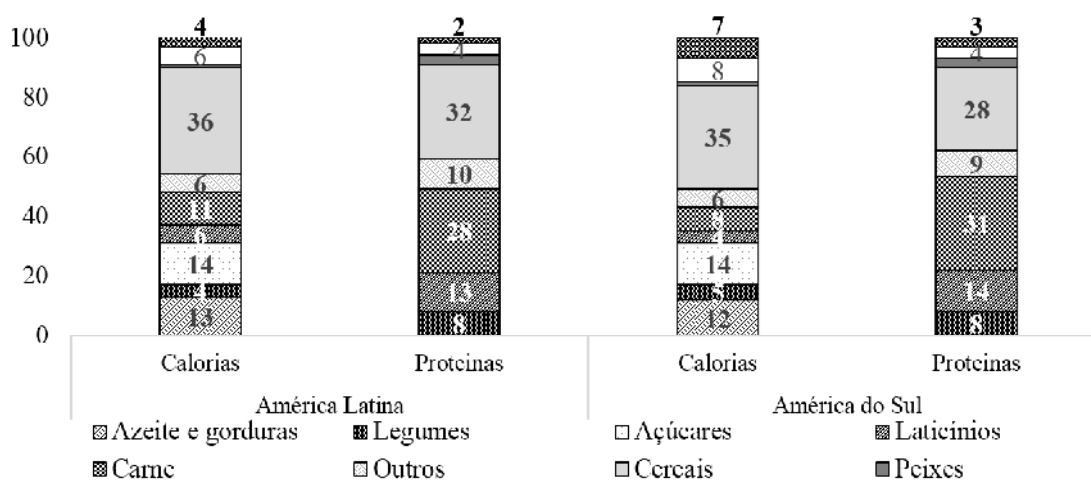
Fonte: Cepal (2016).

Segundo a Cepal (2016), a América Latina e o Caribe possuem cerca de 7% do valor agregado agrícola mundial, com uma importância especial em mercados globais de café (58% do mercado global), soja (52%), açúcar (29%), carne bovina (26%), aves (22%) e milho (13%). Ainda, a despeito da redução da participação do setor agrícola no PIB, tem ocorrido elevação do valor por trabalhador agrícola, que se encontra acima da média mundial.

A região é conhecida pela produção de cereais, a fonte mais importante de alimento humano. As previsões indicam uma produção de 214 milhões de toneladas na safra 2016-17 na América Latina, que mesmo frente a uma queda na produção, devido a fatores climáticos favoráveis, deve apresentar uma colheita superior a dos últimos cinco anos.

O Gráfico 16 demonstra a composição da disponibilidade calórica e proteica da região em relação à América Latina. Podemos observar um consumo elevado de carnes, frutas e verduras, com uma presença (ainda que massiva) de cereais, inferior ao restante do continente. De acordo com a OCDE, na lista de países que tem maior consumo de carne bovina do mundo, o Uruguai, a Argentina e o Paraguai ocupam os três primeiros lugares, o Brasil, o quinto e o Chile, o décimo lugar, todos esses com um consumo acima da média dos países que compõem a OCDE. A lista que computa o consumo geral de carnes, visto que mundialmente carne de porco e de frango são as mais populares, a Argentina está em quarto lugar, o Uruguai, em quinto, o Brasil, em sexto e o Chile, em oitavo, país que conta com grande produção de pescado.

Um dos grandes desafios mundiais é levar proteína animal para as populações crescentes e que começam a integrar a classe média e urbanizada de países periféricos como a Índia e a China. A renda tem um grande poder explicativo para o consumo dessas fontes de proteína, visto que costumam ser mais caras e restritas, visto que consomem grande volume de grãos e áreas, e demandam quantidades enormes de água. Na América do Sul, contudo, as populações mais pobres não sofrem tanto essa restrição como as populações pobres de outras partes do globo.

Gráfico 16 - Composição da disponibilidade calórica e proteica, 2009-2011*(em porcentagem)***Fonte:** Cepal (2016).

Dadas essas informações sobre a disponibilidade de alimentos na região, adentraremos na Análise de Componentes Principais (ACP), a fim de construir uma variável sintética que reduza a dimensão e nos permita capturar melhor as diferenças entre os dez países analisados em 2000 e 2011. Para tanto, utilizaremos três das variáveis disponíveis para a FAO para essa dimensão explicadas no quadro abaixo:

Quadro 7 - Lista de variáveis, definições e fontes – “Disponibilidade”

Variável	Definição	Fonte
V1 Produção de alimentos	O indicador expressa o valor líquido da produção de alimentos (dólares internacionais constantes 2004-06), estimado pela FAO e publicado pela FAOSTAT, em termos <i>per capita</i> .	FAO
V2 Oferta média de proteína	O indicador expressa o valor médio de oferta de proteína (gr/caput/dia).	FAO
V3 Médiada oferta de energia alimentar	O indicador expressa o abastecimento de energia dietética (DES) como uma porcentagem do requisito de Média Dietética de Energia (ADER). Cada suprimento médio de calorias para o consumo de alimentos da região ou do país é normalizado pela exigência de energia da dieta média estimada para a sua população para fornecer um índice de adequação do abastecimento alimentar em termos de calorias.	FAO

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do FAO – *Food Security Indicators*.

De acordo com a Tabela 10, a disponibilidade de alimentos cresceu em termos *per capita* de 2000 para 2011 na região tanto a produção de alimentos (V1), como a oferta média de proteína (V2) e de energia alimentar (V3). Enquanto a oferta de proteínas e de energia alimentar subiram 6% e 3% no período, o valor da produção de alimentos em 2011 estava 29% superior aos valores de 2000. O alto crescimento da

produção de alimentos se deve tanto à valorização dos preços das *commodities* no período como a produção guiada por elevação da produtividade e área. A oferta de alimentos decorre da produção interna que não é exportada somada aos produtos importados, já a produção engloba apenas o que foi produzido, sem levar em consideração a parcela da produção exportada ou os alimentos importados. Assim, essas variáveis também refletem uma intensificação das transformações da indústria de alimentos.

Tabela 10 - Variáveis “Disponibilidade” 2000 e 2011

País	COD	2000			2011		
		V1	V2	V3	V1	V2	V3
Argentina	1	833	104	136	983	99	130
Bolívia	2	249	56	96	315	64	99
Brasil	3	457	79	122	659	92	133
Chile	4	394	79	119	470	85	122
Colômbia	5	256	63	122	266	62	115
Equador	6	449	57	104	482	66	110
Paraguai	7	487	75	115	708	67	111
Peru	8	201	63	106	283	72	115
Uruguai	9	788	92	120	1180	86	122
Venezuela	10	217	68	107	220	84	124
Média		433,1	73,6	114,7	556,6	77,7	118,1

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do FAO – *Food Security Indicators* e do Banco Mundial.

As correlações entre as três variáveis podem ser visualizadas para os anos 2000 e 2011 na Tabela 11. Em 2000, a oferta média de proteínas (V2) e o valor da produção de alimentos (V1) eram as duas variáveis mais fortemente correlacionadas (0,865), valor que apresentou queda acentuada se comparado a 2011, indo para 0,567. Além da oferta média de proteína (V2) ter perdido correlação com o valor da produção de alimentos (V1) de 2000 para 2011, o valor da oferta de energia alimentar (V3) também reduziu a correlação com a produção de alimentos (V1). Esse fato pode ser explicado pelo valor da produção de alimentos (V1) ter crescido bastante acima do crescimento da oferta de calorias e proteínas. Ainda, essa elevação do valor da produção não parece ter se convertido em elevação da oferta interna, por possivelmente ter se dirigido a mercados de exportação para atender outras regiões.

Tabela 11 - Correlação "Disponibilidade"

	2000			2011		
	V1	V2	V3	V1	V2	V3
V1	1,000	0,865	0,685	1,000	0,567	0,425
V2		1,000	0,850		1,000	0,890
V3			1,000			1,000

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Assim, realizado a ACP, a Tabela 12 apresenta a importância dos dois primeiros componentes computados. Lembramos, como visto no item 3.2.1., que o método não nos permite fazer análise de dependência, em que as variáveis explicam o comportamento de outras, mas apenas captura as inter-relações existentes entre elas. Podemos observar que o primeiro seria suficiente para capturar a dimensão da disponibilidade de alimentos na região, visto que possui uma proporção acumulada de 0,87 (isto significa que este componente representa 87% da variabilidade das três variáveis). Contudo, como o componente 2 é responsável por 11% da proporção da variância é importante considerarmos também esse componente na análise, porque ele pode captar aspectos relevantes da variabilidade do conjunto de variáveis que não foram capturados pelo primeiro componente. A proporção da variância do segundo componente é ainda maior em 2011, visto que o primeiro captura 76%, frente ao 87% de 2000 e o segundo 21%, quase o dobro dos 11% de 2000.

Tabela 12 - Importância dos componentes "Disponibilidade"

	2000			2011		
	Desvio-Padrão	Proporção da Variância	Proporção acumulada	Desvio-Padrão	Proporção da Variância	Proporção acumulada
Comp.1	1,53	0,87	0,87	1,43	0,76	0,76
Comp.2	0,53	0,11	0,97	0,75	0,21	0,97
Comp.3	0,27	0,03	1,00	0,29	0,03	1,00

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Pela Tabela 13, percebemos claramente que, em 2000, o primeiro componente é fortemente ligado com a V1 (valor da produção de alimentos). Com a elevada proporção de variância que o componente 1 possui para a dimensão, podemos inferir a importância da produção de alimentos para a variabilidade total das três variáveis consideradas para disponibilidade nos países da região. Já o componente 2, nesse período, tem V3 (média de oferta de energia alimentar) como a variável mais correlacionada. A oferta de proteína se mantém com relevância parecida para os dois componentes, com correlação mediana com os dois componentes. Em 2011, podemos observar uma modificação interessante dos resultados: em 2000, o componente 1 representava maior proporção da variabilidade total das três variáveis “disponibilidade” (0,87) do que em 2011 (0,76). Além do componente 2 ganhar maior representação na variabilidade total, as variáveis mais correlacionadas com o primeiro e o segundo componente praticamente sofreram uma alternância de lugares. Isso significa que, enquanto em 2000 a dimensão disponibilidade de alimentos se diferenciava entre o conjunto de países mais em termos da produção de alimentos, em

2011 passamos a observar um quadro bastante distinto: os países passam a se diferenciar mais em termos de oferta de calorias quando analisados sob o prisma desta dimensão. Assim, enquanto em 2000 as diferenças entre a disponibilidade de alimentos dos países da América do Sul estavam mais relacionadas ao valor da produção desses alimentos, em 2011, a heterogeneidade decorre muito mais da variabilidade de oferta do que de capacidade produtiva.

Tabela 13 - Fatores Rotacionados “VARIMAX” – “Disponibilidade”

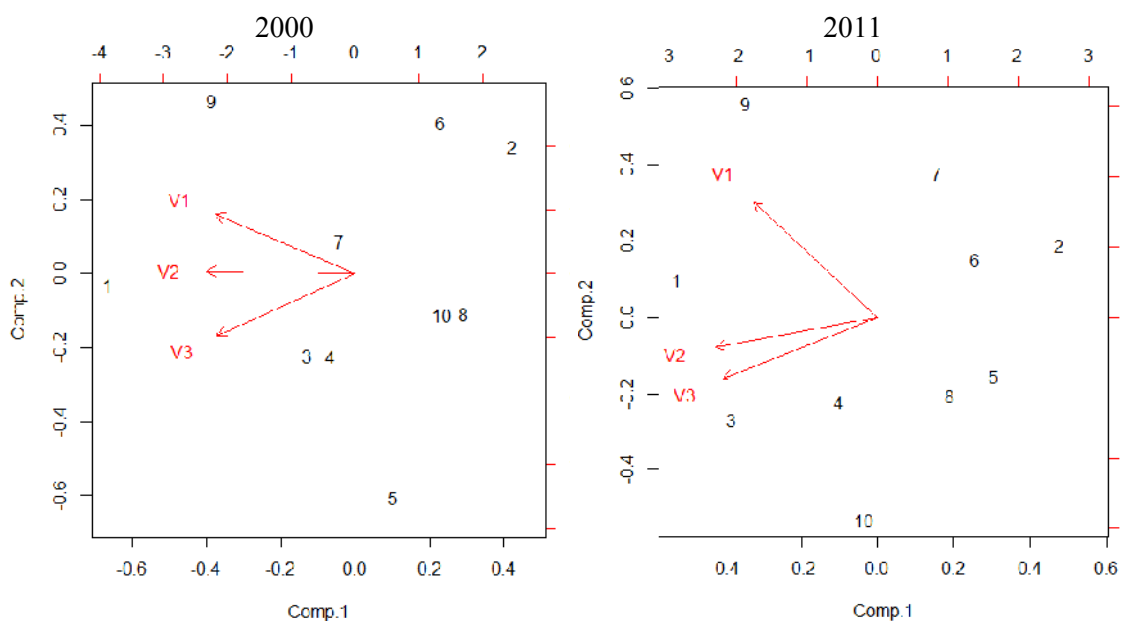
	2000		2011	
	RC1	RC2	RC1	RC2
V1	0,90	0,34	0,22	0,97
V2	0,57	0,54	0,81	0,35
V3	0,34	0,90	0,98	0,21

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Em 2011, V2 e V3 passam a ter cargas fatoriais mais elevadas para o primeiro componente, e a V1 (produção), se afasta, aproximando-se mais de uma segunda dimensão dentro da dimensão disponibilidade. É como se além de produção dar espaço à oferta como principal componente da “disponibilidade”, a variável criasse uma subdimensão própria de 2000 para 2011. Em 2000, as três variáveis tinham um direcionamento similar, mas que não era fortemente identificável como uma dimensão. Contudo, em 2011, V2 e V3 formam claramente uma subdimensão da disponibilidade que é a “oferta”, e V1 outra subdimensão que é a “produção”.

Essa subdimensão pode ser evidenciada pela análise gráfica do biplot, que busca projetar os dados em um plano. O gráfico nos permite visualizar a correlação mútua entre os vetores formados pelas variáveis, como eles se relacionam e de que forma os países na região estão localizados. Quanto mais agudo os ângulos formados pelos vetores, maior a correlação positiva entre as variáveis, quanto mais próximos de 180° maior a correlação negativa. Quando os vetores se aproximam de 90°, há baixíssima correlação. Assim, para que possamos visualizar uma dimensão pelo gráfico, os vetores devem indicar um mesmo sentido, mesmo que na direção oposta.

Como podemos visualizar, enquanto em 2000, V1, V2 e V3 apresentavam o mesmo sentido em um ângulo agudo e formavam uma dimensão, em 2011, a V2 e a V3 se aproximam uma da outra e a V1 se afasta. Essa visualização evidencia que em 2011 existente duas subdimensões na disponibilidade de alimentos.

Gráfico 17 - Biplot “Disponibilidade”

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Em relação à disposição dos países com os vetores das variáveis da dimensão “disponibilidade”, o Gráfico 17, que mostra o componente 1 no eixo e o componente 2 no Y, nos permite localizar a condição relativa entre os países da região para cada um dos dois anos. Os números distribuídos representam os países de acordo com o código mostrado na Tabela 10. Esses gráficos nos permitem apenas duas análises estáticas da situação relativa dos países, ou seja, são apenas fotografias de duas variáveis distintas no tempo, impossibilitando comparação temporal entre 2000 e 2011. Essa impossibilidade decorre do fato de que as duas variáveis sintéticas criadas são distintas nos dois anos, não permitindo revelar se um país melhorou em relação a ele mesmo de um ano para o outro, mas apenas se comparativamente entre os países ele está melhor ou pior. Assim, a análise apesar de não permitir um entendimento da dinâmica do processo, permite capturar questões estruturais, como quais as variáveis e qual magnitude são mais relevantes para determinar as diferenças existentes para a disponibilidade de alimentos entre os dez países analisados. Dessa forma, em 2000, a Argentina (1) e o Uruguai (9) possuíam melhor disponibilidade em relação aos demais países da região, ao passo que a Bolívia (2), Equador (6), Peru (8) e Venezuela (10) possuíam uma pior condição em relação aos países vizinhos. Em 2011, percebemos a manutenção do destaque positivo da Argentina e do Uruguai e melhoria da posição relativa do Brasil (3) e do Chile (4).

Além de visualizar a situação relativa dos países pelo gráfico acima, a Tabela 14 indica os escores fatoriais para a dimensão disponibilidade, a variável sintética capturada da redução das variáveis. Esses escores indicam como os países se relacionam com essa dimensão – se pouco, muito, negativamente ou positivamente.

Tabela 14 - Escores fatoriais para a dimensão “Disponibilidade”

	COD	2000		2011	
		Comp.1	Comp.2	Comp.1	Comp.2
Argentina	1	-3,22	-0,05	-2,38	0,24
Bolívia	2	2,05	0,57	2,16	0,45
Brasil	3	-0,62	-0,37	-1,73	-0,64
Chile	4	-0,32	-0,38	-0,46	-0,53
Colômbia	5	0,50	-1,02	1,38	-0,37
Equador	6	1,13	0,69	1,16	0,36
Paraguai	7	-0,20	0,15	0,72	0,90
Peru	8	1,42	-0,18	0,87	-0,49
Uruguai	9	-1,86	0,79	-1,56	1,34
Venezuela	10	1,13	-0,19	-0,16	0,24

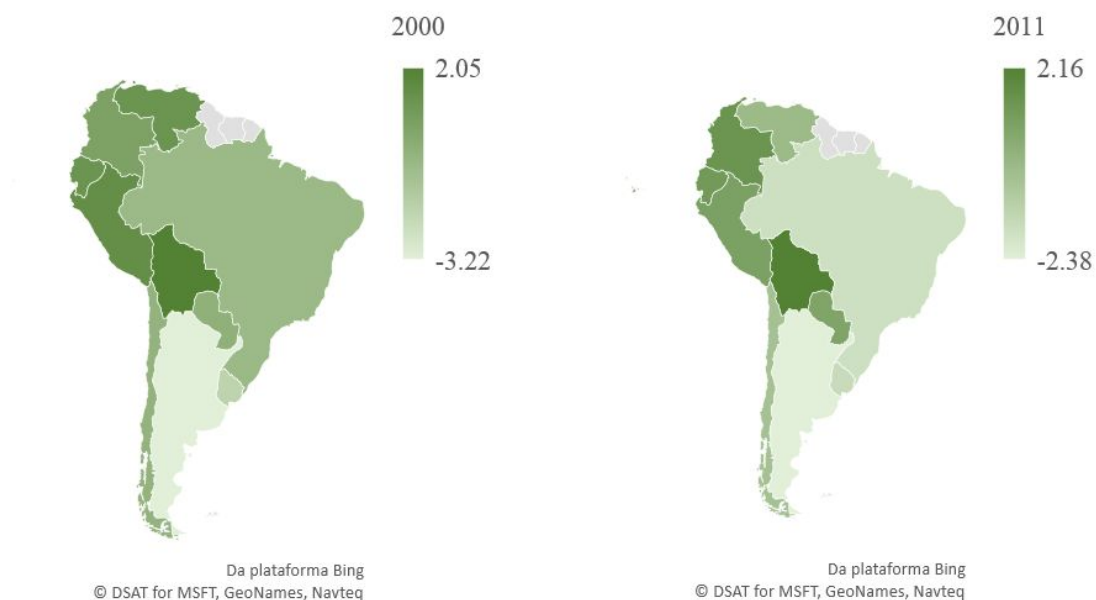
Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Os valores plotados nos gráficos abaixo mostram a situação dos países em 2000 e 2011, pelos componentes 1 e 2. A análise é dificultada pela inversão de variáveis relevantes que os componentes apresentam de um ano para o outro. Quando se trata de 2000, o componente 1 relaciona-se mais à produção de alimentos, mas sem tornar-se uma divisão explícita em duas subdimensões, em 2011, o componente 1 relaciona-se mais à oferta, já com uma referência à existência de uma outra dimensão, que seria a produção.

Os resultados foram plotados no Gráfico 18. Os escores foram computados de forma que quanto menor o valor, menos “indisponibilidade” de alimento existe. Essa é a razão da Argentina e do Uruguai estarem bastante claros e a Bolívia e o Peru apresentarem cores mais escuras. Assim, observamos que o Brasil melhorou sua disponibilidade relativamente aos demais países da região, tanto pela oferta, como pela produção de alimentos, e o Paraguai reduziu. A Bolívia aumentou a disponibilidade em relação à produção, mas nem tanto em relação à oferta. Pelos dados, o país que mais aumentou o valor de sua produção foi o Uruguai, passando de US\$ 788 *per capita* para US\$1180 – disparado o maior valor da região. Paradoxalmente, houve queda da oferta *per capita* de proteína no país que, em 2011, estava a um patamar 7% inferior ao reportado em 2000.

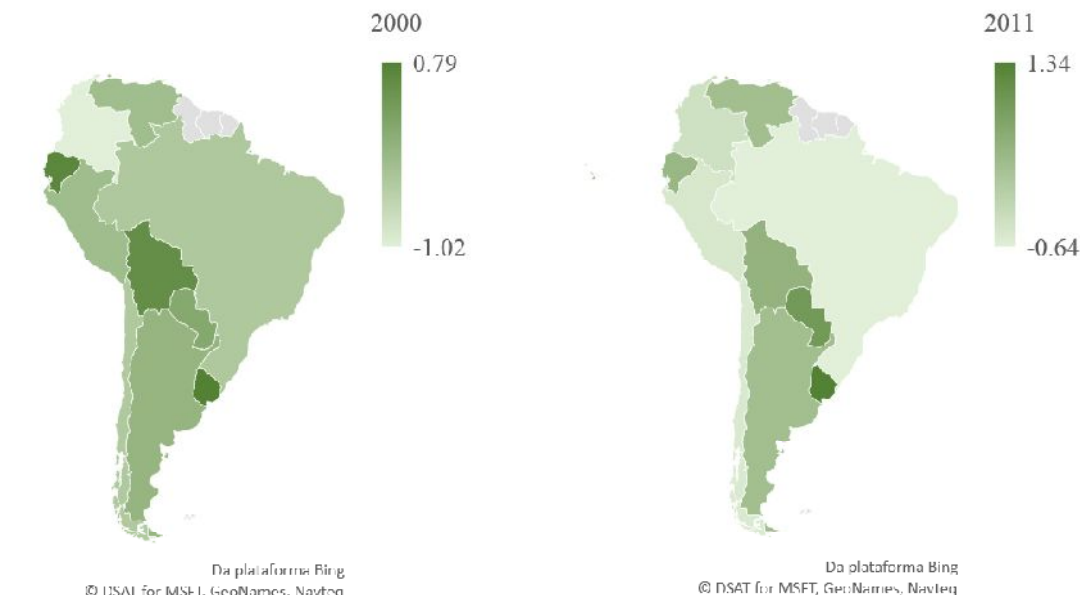
O componente 2, que é o que explica em menor grau a diferença de disponibilidade entre os países, podemos destacar que além do Brasil, que se tornou mais claro em relação ao restante dos países, a Bolívia, o Peru e o Chile também apresentaram o mesmo comportamento.

Gráfico 18 - Escores do componente 1 - "Disponibilidade"



Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Gráfico 19 - Escores do componente 2 - "Disponibilidade"



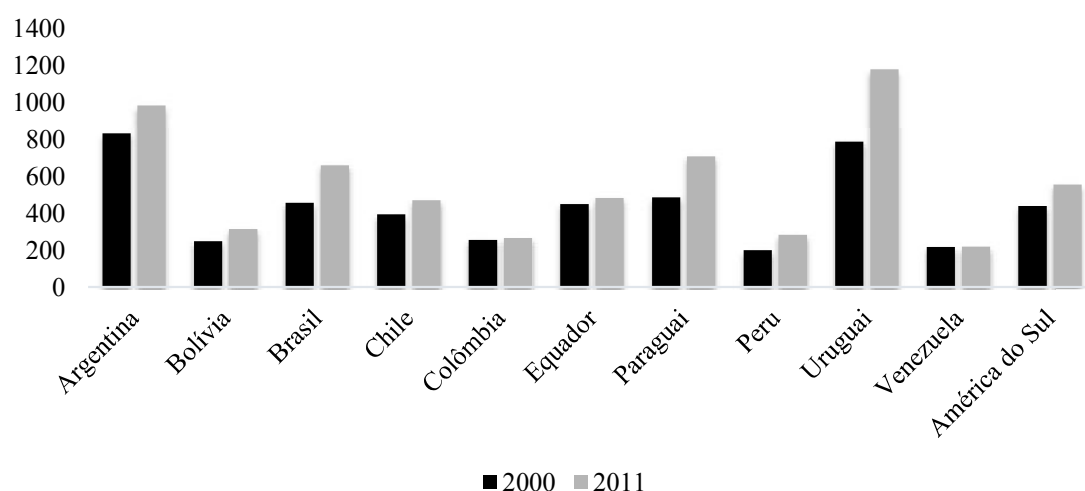
Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Os componentes, embora sejam representações multidimensionais no espaço que estão sendo analisado se possam simplificar a situação, a visualização da

disponibilidade de alimentos dos países da América do Sul, por exemplo, nada mais é do que uma abstração estatística, não podendo substituir a realidade concreta. Dessa forma, devemos sempre retornar aos dados originais para buscarmos as explicações dos resultados encontrados pelo método. Os três gráficos a seguir mostram os valores absolutos comparados das três variáveis, para que possamos melhor visualizar a mudança entre as duas datas e as muitas diferenças entre os países. Todos os valores são *per capita* a última informação refere-se à situação da América do Sul, como um todo.

Gráfico 20 - Produção de alimentos

(em dólares de 2004-2006 *per capita*)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da *FAO Food Security* (2016).

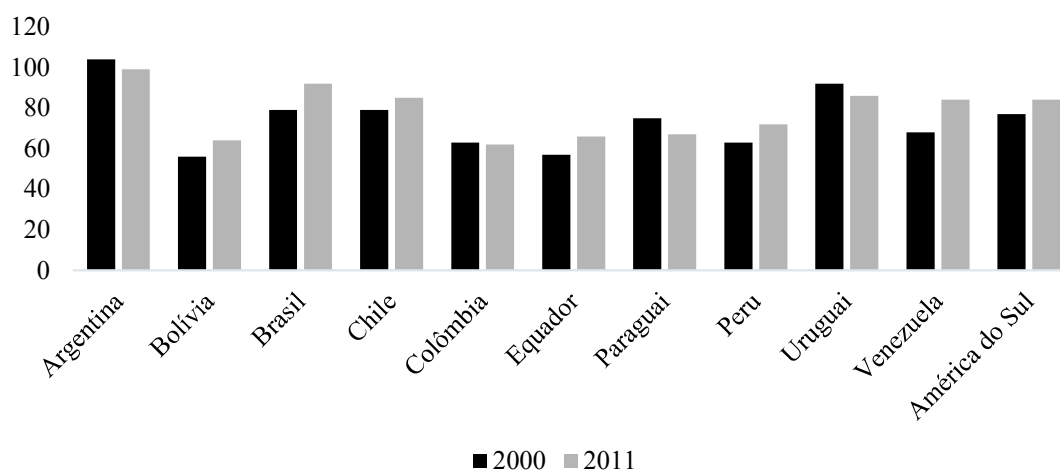
A produção *per capita* de alimentos na América do Sul cresceu 27% de 2000 para 2011. O Uruguai, Paraguai, Brasil e Peru foram os países que puxaram esse valor para cima, ao passo que Venezuela apresentou variação bem mais irrisória. Enquanto aqueles países apresentaram taxas em torno de 40%, a Venezuela apresentou 1,4%. O país, além de pouco ter apresentado melhoras na variável, é o que possui a menor produção em dólar, seguido da Colômbia, do Peru e da Bolívia.

Podemos observar que embora a produção de alimentos nos países da região seja bastante heterogênea, a oferta média de proteínas, e especialmente de energia alimentar são mais homogêneas. A Bolívia mantém resultados modestos nas três variáveis e o Peru e a Venezuela, apesar de terem baixa produção de alimentos, se comparado com os demais países, possuem quantidades mais parecidas quando se trata da oferta de proteínas e energia alimentar.

Pelo Gráfico 21, visualizamos que a oferta média de proteínas por dia/*per capita*, caiu no Paraguai, Uruguai, Argentina e Colômbia, e apresentou o maior salto na Venezuela – mesmo país que apresentou os resultados mais modestos no valor da produção de alimentos no período. Enquanto a Colômbia, a Argentina e o Paraguai apresentaram queda *per capita* também na oferta calórica, a Venezuela aumentou em 16% entre os dois anos, ocupando a segunda posição na região, seguindo a Argentina. Curioso ressaltar que as duas ofertas em conjunto, mesmo sendo muito mais homogêneas que a produção, passam a explicar mais a variabilidade da disponibilidade de alimentos entre os países em 2011.

Gráfico 21 - Oferta de proteínas

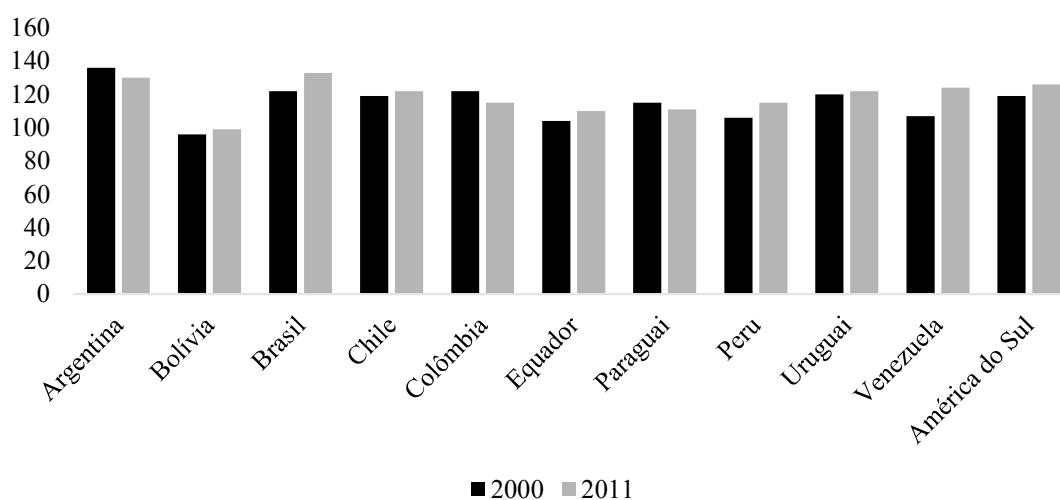
(gr/caput/dia)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da *FAO Food Security* (2016).

Gráfico 22 - Oferta média de calorias

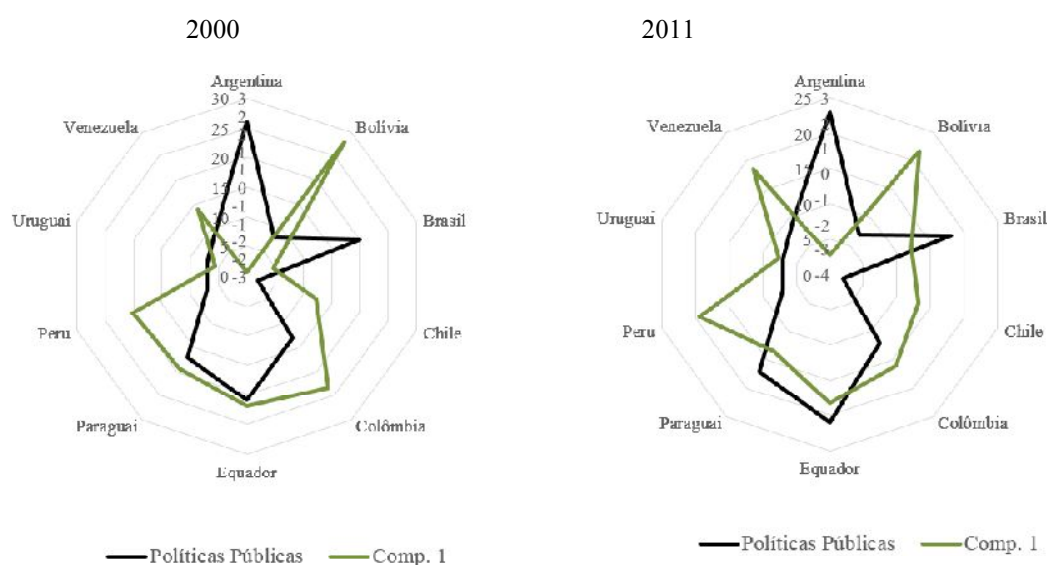
(Porcentagem do requisito de Média Dietética de Energia)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da *FAO Food Security* (2016).

Vale lembrar que desses países, o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Chile são os países que, em ordem, possuem mais políticas públicas relacionadas à disponibilidade de alimentos. O Gráfico 23 busca demonstrar tal relação. Relacionaremos o componente 1, de 2000, com o total de políticas públicas de disponibilidade existentes até aquela data, e o resultado do componente 1, de 2011, com o total de políticas atuais, incorporando as criadas durante os anos 2000 afim de entender não apenas se o número de políticas públicas existentes para cada país reflete na disponibilidade de alimentos, como para averiguar uma possível melhora relativa dos países com políticas públicas incorporadas no período.

Gráfico 23 - Políticas Públicas e Resultados – “Disponibilidade”



Fonte: Elaboração própria com na saída do *software* R e das informações da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (SAN).

Podemos perceber, para essa dimensão uma correlação negativa entre o número de políticas públicas e a indisponibilidade de alimentos (indisponibilidade, porque como foi explicado acima, o componente indica qual país tem menos disponibilidade de alimentos, não mais). Em 2000, a correlação era de apenas 0,37, ao passo que em 2011 subiu para 0,41. No período, criaram-se apenas sete políticas que alcançassem a disponibilidade na região: três na Argentina, uma na Bolívia, duas no Brasil e uma na Colômbia. Assim, embora não exista alta correlação dos resultados com o número de políticas, percebemos que o acréscimo de políticas em 2011 possibilitou o crescimento da correlação. Além disso, importante ressaltar que Argentina e o Brasil, países que possuem maior quantidade de políticas são os que apresentam também melhor

disponibilidade. Da mesma forma, a Bolívia, a Venezuela⁸⁹ e o Peru, que apresentam uma condição pior de disponibilidade de alimentos, são países com número reduzido de políticas.

3.2.3.2. *Dimensão Acesso*

O problema do acesso ao alimento pode ser causado por dois aspectos: o socioeconômico e o físico. Este pode ser considerado o maior dos gargalos para a superação do problema da insegurança alimentar, especialmente na América do Sul, visto que a região apresenta disponibilidade adequada. O aspecto físico relaciona-se principalmente à infraestrutura de transportes e comercialização adequadas, que permitam que a população de forma geral acesse aos alimentos produzidos. Pela insuficiência de dados no banco da FAO, esse aspecto não será analisado.

Como observado no capítulo 1, a pobreza e a indigência foram notadamente reduzidas na região, tanto em termos absolutos, como relativos. Contudo, de acordo com dados da Cepal (2016), já em 2013 esse quadro sofreu nova inflexão e o número de pobres voltou a crescer, fator que coloca novamente o acesso aos alimentos na centralidade da questão da superação da insegurança alimentar.

Apesar da desigualdade de renda também ter apresentado queda no período, ainda é uma das regiões com o Coeficiente de Gini mais altos do mundo (0,491), marcada pela reprodução estrutural dessa condição. De acordo com Maluf e Prado (2015), a história indica a existência de dois elos entre a equidade social e a segurança alimentar, ou entre políticas direcionadas à produção de alimentos e as direcionadas ao acesso e o enfrentamento da pobreza e desigualdade (que refletem as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos países). De acordo com os autores, o primeiro elo é a relação entre a oferta e o preço dos alimentos, visto que “os alimentos estão no centro da incorporação da maioria da população ao mercado de consumo, indicador incontornável em sociedades capitalistas nas quais a capacidade de consumir regularmente é a expressão econômica da equidade social” (MALUF e PRADO, 2015, p. 14). O segundo, relaciona-se ao mercado de trabalho e as rendas geradas pelo mercado criado em torno da disponibilidade de alimentos, desde a produção,

⁸⁹Importante ressaltar que o país se encontra sob forte bloqueio e sua principal fonte de receita, o petróleo. Resultado disso é uma dificuldade recente de importações por boicotes e estrangulamento financeiro, o caso da Bolívia é semelhante. À exceção da região de Santa Cruz de La Sierra, zona agrícola, o setor de exportações se sustenta pela comercialização de *commodities* minerais, em especial gás e metais com preços deprimidos ante os preços das *commodities* alimentares que precisa importar.

distribuição até o consumo (agricultura familiar, agroindústrias, varejo, serviços, etc.) que incorpora boa parte da massa trabalhadora dos países da região.

A discussão entre as duas faces da produção e dos preços dos alimentos foi apresentada no capítulo 2 e não deve ser perdida de vista, dado que, por muitas vezes, os organismos, ao analisarem essa dimensão, tratam em separado causas estruturais (pobreza, renda, desigualdade) e conjunturais (preços dos alimentos), sendo que o último é também reflexo do primeiro e guarda uma dupla relação com a insegurança alimentar, não podendo ser analisado apenas de maneira conjuntural⁹⁰.

Tendo em vista isso, a dimensão que corresponde ao acesso aos alimentos será computada de acordo com os indicadores expostos no Quadro 8: percentual de pessoas subnutridas (V4), PIB *per capita* (V5), preço dos alimentos (V6), percentual de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza de acordo com o Banco Mundial (V8), déficit alimentar (V9) e prevalência de alimentos inadequados (V10). O Índice de Gini (V7) não é considerado um indicador da dimensão acesso pela FAO. A presente pesquisa incluiu o indicador em um primeiro momento para ver o possível impacto da desigualdade de renda de um país no acesso a alimentos por parte de sua população, verificando se, de fato, não pode ser considerada uma variável relevante para a dimensão.

Contudo, após os testes realizados verifica-se que as correlações com as demais variáveis foram bastante fracas⁹¹, especialmente em 2011, e por essa razão optou-se por manter apenas as variáveis originalmente elencadas pela FAO para a dimensão na análise do trabalho. O gráfico biplot com a inclusão do Índice de Gini nesta dimensão, encontra-se no apêndice do trabalho. A Argentina foi retirada da análise de acesso, por não possuir estatísticas disponíveis de preços de alimentos e o *software* não calcula o modelo com valores ausentes.

⁹⁰Desde meados de 2014 ocorre queda do preço de alimentos e matérias primas. Essa queda ajudou a reduzir pressões inflacionárias em muitos países da região, que sofreram nesse sentido com a desvalorização de suas moedas. De 2014 até meados abril de 2016, os preços mantiveram uma tendência decrescente, e continua ainda cerca de 20-30% inferiores aos níveis de 2015.

⁹¹ A maior correlação entre Gini e as demais variáveis em 2011 foi em relação ao preço dos alimentos (-0,47). Em relação à subnutrição o valor foi -0,12. Em 2000, as correlações foram mais fortes, (0,71) em relação ao percentual de indigentes, (-0,69) em relação ao preço dos alimentos e 0,53 em relação ao percentual de subnutridos.

Quadro 8 - Lista de variáveis, definições e fontes – “Acesso”

Variável	Definição	Fonte
V4 Subnutrição	A prevalência de subnutrição expressa a probabilidade de que um indivíduo selecionado aleatoriamente da população consuma uma quantidade de calorias insuficiente para cobrir sua energia necessária para uma vida ativa e saudável. O indicador é calculado comparando uma distribuição de probabilidade do consumo de energia alimentar diário habitual com um nível de limiar denominado “Requisito Mínimo de Energia Alimentar”. Ambos são baseados na noção de um indivíduo médio na população de referência.	FAO
V5 PIB <i>per capita</i>	PIB per capita com base na paridade de poder de compra (PPP). Dólares de 2011.	WB
V6 Preço dos alimentos	O índice de nível de preços nacional de alimentos é um indicador do preço relativo dos alimentos em um país. Calculado pelo FAOSTAT, a partir dos dados do Programa de Comparação Internacional (ICP) do Banco Mundial, bem como dos índices gerais e de alimentos de preços ao consumidor da Organização Internacional do Trabalho. Especificamente, a proporção de alimentos e dispêndio de bebidas não-alcoólicas para consumo individual real é calculado em termos de paridade de poder relativo aos Estados Unidos.	FAO / OIT / WB
V7 Índice de Gini	O Índice de Gini é uma medida de desigualdade onde 0 corresponde a completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 100 corresponde a completa desigualdade (onde uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem).	WB
V8 Pobreza	Mede o gap de pobreza em US \$ 1,90 por dia (PPA 2011), expressa como uma porcentagem da linha de pobreza. Esta medida reflete a profundidade da pobreza, bem como a sua incidência. Como resultado das revisões das taxas de câmbio PPC, as taxas de pobreza para cada país não podem ser comparadas com as taxas de pobreza relatadas em edições anteriores.	WB
V9 Déficit alimentar	Estimação da diferença entre o requisito de energia da dieta média e o consumo de energia da dieta média da população subnutrida. O valor é multiplicado pelo número de subnutridos para fornecer uma estimativa do total déficit alimentar no país, que é então normalizado pela população total.	FAO
V10 Prevalência de alimentos inadequados	Mede a porcentagem da população que está em risco de não atender as necessidades alimentares associados à atividade física normal, e, portanto, incluindo também aqueles que embora não podem ser considerados cronicamente subnutridos, provavelmente estão sendo condicionadas na sua atividade econômica por falta de alimentos.	FAO

Fonte: Elaboração própria com base na FAO – *Food Security Indicators* e no Banco Mundial.

Interessante notar que a FAO coloca subnutrição (V4), déficit alimentar (V9) e prevalência de alimentos inadequados (V10), indicadores do grau de segurança e insegurança alimentar dos países, como variáveis pertencentes à dimensão acesso. Nesse sentido, cabe lembrar que a ACP não se trata de estatística inferencial e não reporta os impactos de uma variável em outra variável e nem implica causalidade. As relações estabelecidas entre as variáveis apenas mostram as correlações e tentam estabelecer padrões, a fim de gerar variáveis sintéticas a partir das originais. A tabela 15 e Tabela 16 apresentam as variáveis para o ano de 2000 e 2011, respectivamente.

Tabela 15 - Variáveis "Acesso" - 2000

País	COD	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10
Argentina	1	5	7669.3		51.06	2.93	6	5
Bolívia	2	32.8	1007	7.06	63	19.06	235	46.5
Brasil	3	11.2	3135.2	2.28	58.99	5.39	92	19
Chile	4	5	5229.2	2.19	55.59	1.28	33	11
Colômbia	5	9.6	2472.2	2.64	58.68	10.78	68	16.2
Equador	6	18.6	1451.3	5.33	56.38	11.64	114	28.8
Paraguai	7	12.9	1967.2	3.61	50.77	6.2	91	20.4
Peru	8	20.7	1545.6	3.71	54.58	4.07	149	31.9
Uruguai	9	5	6871.9	2.77	44.39	0.17	28	10.1
Venezuela	10	15.3	4785.2	2.15	48.32	5.32	112	27.1
Média		13.6	3613.4	3.5	54.2	6.7	92.8	21.6

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO – *Food Security Indicators* e Banco Mundial.

Tabela 16 - Variáveis "Acesso" - 2011

País	COD	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10
Argentina	1	5.0	12800.2		43.6	0.8	8.0	5.0
Bolívia	2	24.5	2377.7	5.6	46.3	3.7	140.0	36.4
Brasil	3	5.0	13039.1	2.4	53.1	2.9	12.0	5.0
Chile	4	5.0	14582.2	2.4	50.8	0.5	25.0	9.2
Colômbia	5	11.2	7227.8	2.8	54.2	2.5	78.0	19.0
Equador	6	12.8	5223.4	3.4	46.2	2.6	76.0	22.6
Paraguai	7	12.1	5731.7	4.6	45.5	1.1	81.0	20.6
Peru	8	10.7	3983.5	3.8	52.6	1.9	64.0	18.7
Uruguai	9	5.0	14166.6	3.1	43.4	0.1	23.0	8.4
Venezuela	10	5.0	10754.6	3.6	44.8	6.6	12.0	5.5
Média		9.6	8988.7	3.5	48.0	2.3	51.9	15.0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO – *Food Security Indicators* e Banco Mundial.

Podemos observar que, a exceção da Colômbia, todos os países reduziram o percentual de pessoas subnutridas de 2000 para 2011. O Índice de Gini caiu em todos os países no período, indicando queda generalizada da desigualdade de renda dos países da América do Sul no período. O percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza do Banco Mundial também caiu em todos os países, com exceção da Venezuela, que apresentou maiores progressos na redução do déficit alimentar e da prevalência de alimentos inadequados, apesar de todos os outros países terem também reportado a redução dessas duas variáveis.

O “acesso”, apesar de ser a dimensão com mais indicadores utilizados na análise, é a que possui as correlações mais altas entre as variáveis. As variáveis V4, V9 e V10, por reportarem quase a mesma informação – percentual de pessoas subnutridas, déficit alimentar e prevalência de alimentos inadequados, respectivamente –, possuem

correlações altíssimas entre si, tanto em 2000, como em 2011. O PIB *per capita* possui correlação negativa com todas as demais variáveis (lembrando que a o Índice de Gini foi retirado da análise), restando apenas pobreza, preço de alimentos e as três variáveis representativas do nível de insegurança alimentar.

Tabela 17 - Correlação "Acesso" - 2000

	V4	V5	V6	V8	V9	V10
V4	1,000	-0,741	0,860	0,800	0,991	0,995
V5		1,000	-0,674	-0,745	-0,733	-0,714
V6			1,000	0,818	0,802	0,819
V8				1,000	0,778	0,771
V9					1,000	0,989
V10						1,000

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Tabela 18 - Correlação "Acesso" - 2011

	V4	V5	V6	V8	V9	V10
V4	1,000	-0,851	0,830	0,133	0,975	0,979
V5		1,000	-0,759	-0,215	-0,876	-0,880
V6			1,000	0,236	0,782	0,787
V8				1,000	0,004	0,003
V9					1,000	0,993
V10						1,000

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Um fator interessante representado pelas matrizes de correlação é que a pobreza (V8), que possuía correlação forte com a V4, V9 e V10, em 2011, apresentou uma correlação baixíssima com V4 e V9, mas manteve-se fortemente correlacionado com a V10. A diferença é que V4, que é a variável utilizada pela FAO para monitorar os ODM, explicada no segundo capítulo, indica a probabilidade que um indivíduo selecionado aleatoriamente tenha um consumo calórico insuficiente para manter uma vida saudável. A variável V9 calcula o déficit alimentar de um país, ao estimar a diferença entre a dieta média e o consumo médio da população subnutrida, enquanto a V10 mostra-se mais capaz de captar a insegurança alimentar moderada, e não apenas a grave, pois mede a porcentagem da população que está em risco de não atender as necessidades alimentares, incluindo aqueles que não podem ser considerados cronicamente subnutridos. Um fator explicativo, então, para essa modificação nas correlações é a redução mais drástica da insegurança alimentar grave do que da moderada e dos níveis de extrema pobreza. Voltaremos à essa hipótese mais a frente.

A tabela abaixo mostra que, em 2000, o primeiro componente conseguia capturar 85% da variabilidade dos países na dimensão “acesso”, e o segundo 7%. Podemos notar que a proporção da variância do componente 2 foi aumentada em 2011, indicando agora que o segundo componente tem mais relevância para capturar as diferenças existentes do que antes.

Tabela 19 - Importância dos componentes "Acesso"

	2000			2011		
	Desvio-padrão	Proporção de variância	Proporção acumulada	Desvio-padrão	Proporção de variância	Proporção acumulada
Comp.1	2.130	0.850	0.850	2.003	0.752	0.752
Comp.2	0.610	0.070	0.920	0.965	0.175	0.926
Comp.3	0.530	0.050	0.970	0.486	0.044	0.971
Comp.4	0.380	0.030	1.000	0.378	0.027	0.998
Comp.5	0.100	0.000	1.000	0.095	0.002	0.999
Comp.6	0.010	0.000	1.000	0.066	0.001	1.000

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Pela tabela com os valores dos fatores rotacionados, podemos observar que o primeiro componente é fortemente correlacionado com as variáveis V4, V9 e V10 e com os determinantes do nível de insegurança alimentar e o segundo componente relacionado negativamente ao PIB *per capita*. A diferença de preço dos alimentos (V6) entre os países, por não ser uma variável relevante para nenhum dos dois componentes, que juntos capturam 92% da variabilidade da dimensão, parece não ser relevante para explicar a diferença do acesso aos alimentos entre os países selecionados da América do Sul⁹². Em 2011, o primeiro fator está mais correlacionado novamente, e com mais força, às variáveis V4, V9 e V10 e também passa a englobar PIB *per capita* (V5) como relevante para a dimensão. O segundo componente para a dimensão “acesso” é basicamente a pobreza, visto que o valor de V8 com esse componente é 1,0 e os das demais variáveis apresentam níveis baixos⁹³. Curioso notar que, apesar do esperado ser que o componente apresentasse apenas o PIB (V5) com valores negativos, as variáveis V9 e V10 também reportaram o sinal, apesar de valores com grandeza quase insignificante para a dimensão.

⁹² A média reportada para a variável foi de 3,5 com desvio padrão de 1,04. A Bolívia é o país que possui o maior índice de preço de alimentos, com 5,6 e o Brasil e o Chile, o menor patamar com 2,4. Assim, apesar dos resultados demonstrarem que não é uma variável relevante para determinar as diferenças de acesso aos alimentos, a Bolívia é o país que mais possui pessoas subnutridas, ao passo que tanto o Brasil como o Chile já atingiram o nível de subnutrição muito baixa.

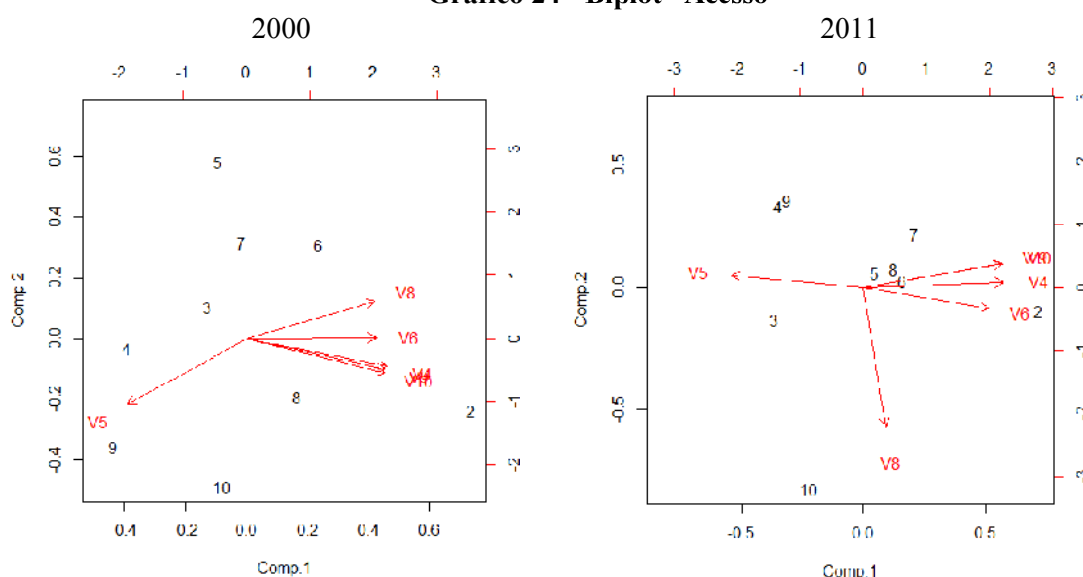
⁹³ Resultado é apenas um arredondamento artificial que ocorreu devido aos efeitos da rotação dos fatores.

Tabela 20 - Fatores Rotacionados "VARIMAX" - "Acesso"

	2000		2011	
	RC1	RC2	RC1	RC2
V4	0,82	0,33	0,92	0,09
V5	-0,36	-0,86	-0,73	-0,16
V6	0,47	0,28	0,56	0,16
V8	0,40	0,36	0,01	1,00
V9	0,85	0,33	0,93	-0,04
V10	0,86	0,30	0,93	-0,04

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Pelo gráfico biplot podemos notar que, em 2000, as variáveis em conjunto representavam uma dimensão bem definida de acesso, com os vetores bastante correlacionados. O PIB *per capita* fazia parte dessa dimensão mesmo tendo uma correlação forte (não importando se negativa) com as demais variáveis intercorrelacionadas.

Gráfico 24 - Biplot "Acesso"

Fonte: Elaboração própria a partir de saída do *software* R.

Em 2011, por sua vez, a pobreza (V8), capturou uma segunda dimensão que agora passa a ser importante para determinar a variabilidade do acesso entre os países da região. O vetor deslocou-se dos relacionados à subnutrição e criou uma subdimensão própria, formando um ângulo próximo de 90° (o que representa uma correlação baixa) com as demais variáveis. A dimensão “acesso”, então, em 2011, pode ser entendida por duas subdimensões: uma relacionada à “fome”, que captura a insegurança, e outra à “pobreza”. Importante ressaltar que o indicador de pobreza utilizado é a linha de pobreza do Banco Mundial, que computa o percentual de pessoas

que vivem com menos de US\$ 1,90 por dia. Assim, trata-se de uma linha de quase indigência, com percentuais de pessoas que vivem nessa condição bastante inferiores aos de pessoas vivendo em estado de subnutrição.

Ao analisar a disposição dos países no gráfico, podemos observar que, em 2011, a Bolívia encontra-se em uma situação intermediária com relação à “pobreza”, mas ruim com relação à “fome”. Chile e Uruguai estão em um cenário melhor tanto em relação à “pobreza” como em relação à “fome”, e Brasil e Venezuela estão em uma conjuntura positiva em relação à “fome”, mas negativa no que tange à “pobreza”. A situação relativa à Colômbia (5), de 2000 para 2011, piorou, sendo o único país que aumentou o percentual de subnutridos entre os dois anos. A Bolívia (2), relativamente, deu um salto em pobreza, mas melhorou bem menos em relação à segurança alimentar. O Brasil (3) e o Uruguai (9) não estavam em situação tão favorável comparados aos demais países da região em 2000, como estavam 2011.

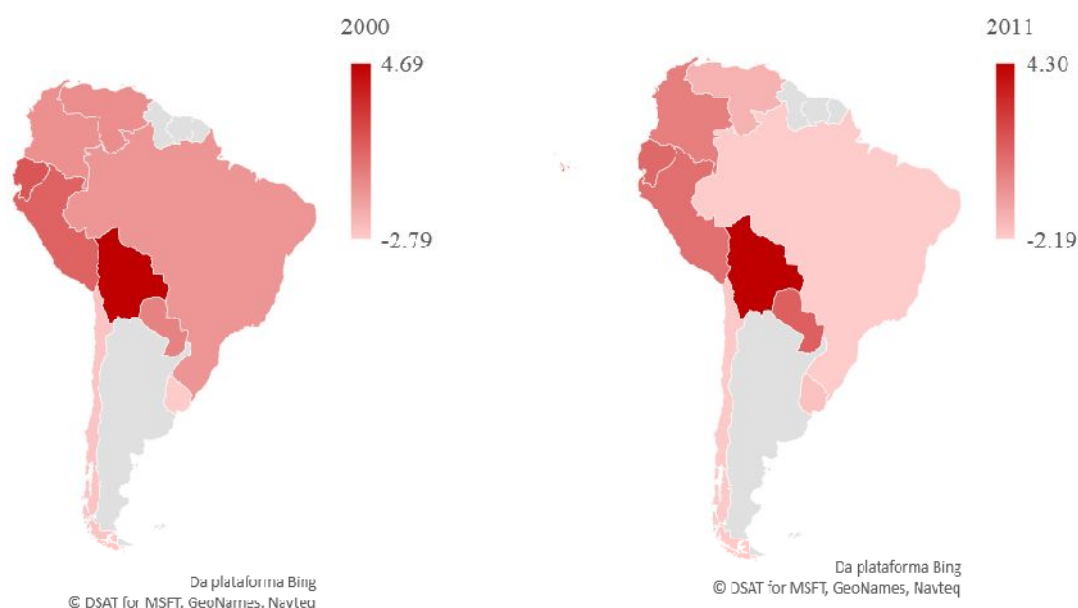
Na Tabela 21, são apresentados os escores dos dois componentes principais da dimensão acesso. Quanto maior o primeiro componente dos anos 2000 e 2011, menor a subnutrição dos países. O segundo componente, em 2000, relaciona-se ao PIB *percapita* e em 2011 ao percentual de indivíduos abaixo da linha da pobreza do Banco Mundial.

Tabela 21 - Escores Fatoriais para a dimensão "Acesso"

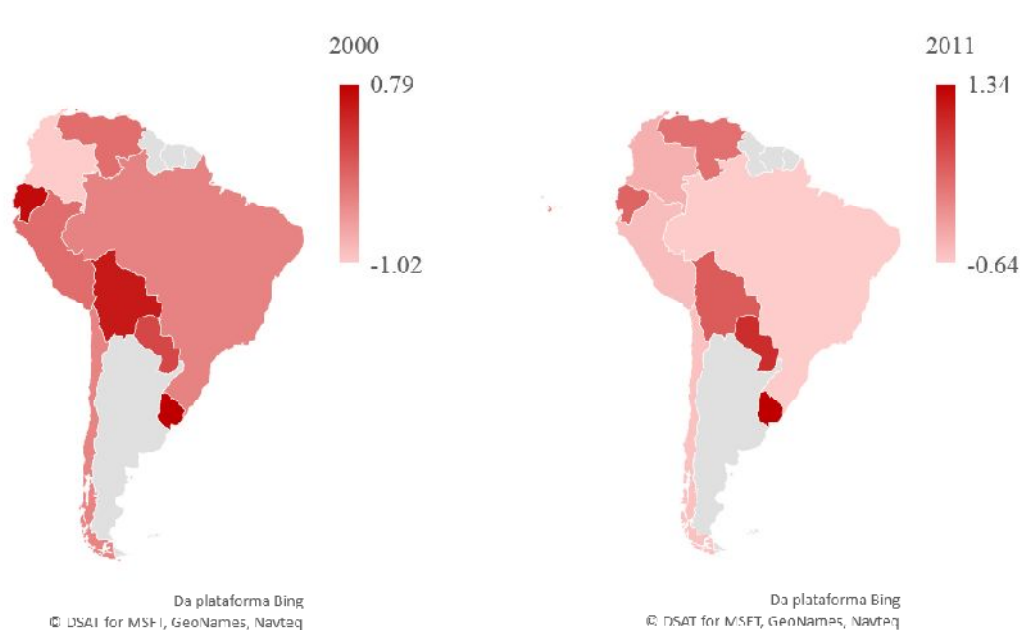
	COD	2000		2011	
		Comp.1	Comp.2	Comp.1	Comp.2
Bolívia	2	4,693	-0,436	4,2969	-0,2784
Brasil	3	-0,810	0,194	-2,1915	-0,3879
Chile	4	-2,490	-0,056	-2,1015	0,9547
Colômbia	5	-0,589	1,067	0,2720	0,1676
Equador	6	1,522	0,560	0,9565	0,0746
Paraguai	7	-0,097	0,574	1,2462	0,6180
Peru	8	1,067	-0,354	0,7426	0,2091
Uruguai	9	-2,791	-0,653	-1,8666	1,0324
Venezuela	10	-0,505	-0,895	-1,3546	-2,3900

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

O Gráfico 25 plota os resultados dos escores do primeiro componente no mapa, permitindo a melhor visualização do resultado e da magnitude que cada país possui na dimensão “acesso”, sendo que quanto mais escuro o país no mapa, pior o acesso aos alimentos. Podemos perceber que, em 2000, Chile e Uruguai eram os melhores posicionados na região, com o Brasil apresentando melhora significativa de 2000 para 2011.

Gráfico 25 - Escores do componente 1 – “Acesso”

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Gráfico 26 - Escores do componente 2 – “Acesso”

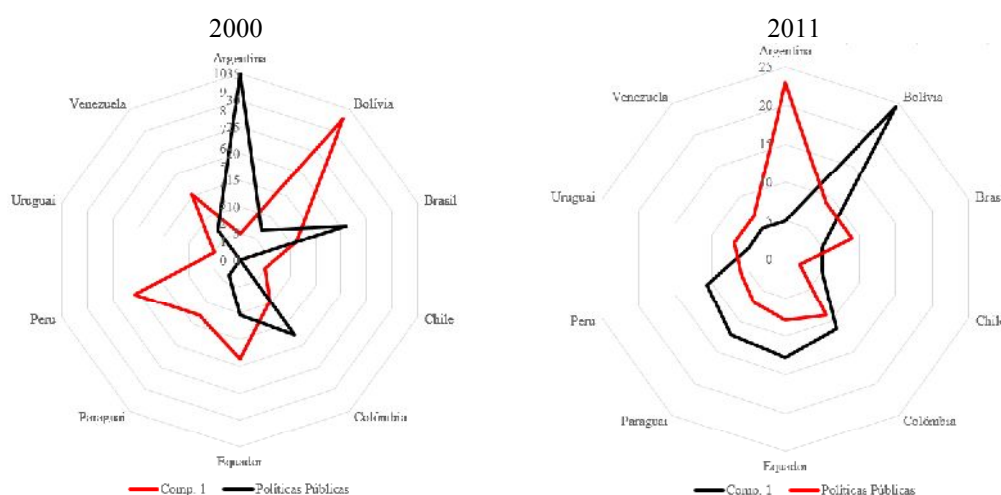
Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

O segundo componente, que seria a subdimensão “pobreza” do acesso, apresenta-se no primeiro gráfico em tom mais escuro, quanto pior for, e no segundo, mais claro. Embora com análise mais complexa, podemos alertar que a Venezuela possui uma condição relativa melhor nessa dimensão em 2000 do que em 2011. A Colômbia apresentou bons resultados, bem como o Uruguai e o Paraguai.

Importante lembrar que, embora muitas vezes relacionados, pobreza e insegurança alimentar dizem respeito a diferentes problemas que podem ter diferentes causas. Apesar do combate à pobreza frequentemente causar redução da insegurança alimentar, essa relação nem sempre é direta e se aplica como causa e efeito, visto que a pobreza por renda nem sempre limita o acesso aos alimentos. Assim, a suposição de que a correlação entre pobreza e insegurança alimentar tenha apresentado redução poderia nos indicar que, por efeito de políticas públicas, as pessoas pobres passaram a ter acesso a alimentos, mas não deixaram a condição da pobreza. Tal condição também se consegue estruturalmente apenas pela inserção dessas pessoas no mercado de trabalho. Contudo, ao analisar os dados brutos, percebemos que a queda de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza no período foi maior do que pessoas com a nutrição inadequada nos países da região.

Com relação à eficácia de políticas públicas, optou-se por não utilizar a variável sintética fornecida pelos escores do componente 1, de 2011, e sim a variável V4, que é a utilizada pela FAO para o acompanhamento dos ODM. Essa opção se baseia tanto por ser esta a variável utilizada pelas entidades para computar o estado da subnutrição no mundo quanto para que possamos englobar a Argentina na análise, uma vez que este país é o que mais possui políticas públicas relacionadas à SAN.

Gráfico 27 - Políticas Públicas e Resultados – “Acesso”

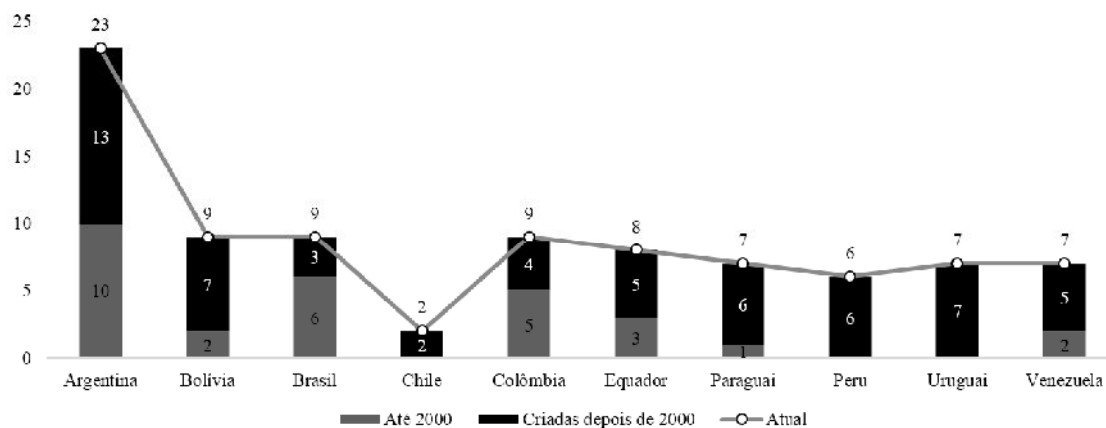


Fonte: Elaboração própria base nos dados da *FAO Food Security* e das informações da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)*.

O número de políticas públicas não tem uma relação tão direta e positiva na dimensão acesso. A correlação entre o número de políticas e o percentual de subnutridos, em 2000, é de apenas -0,25, sendo que, em 2011, caiu para -0,08. Apesar da queda da correlação, o número de programas criados nesse período foi elevado: em

2000 existiam 29 programas, atualmente 87, ou seja, foram criados 58 programas depois de 2000. Visualizamos no Gráfico 28, a quantidade de políticas existentes atualmente, as que já existiam em 2000 e as criadas após essa data. Lembramos que praticamente não há datas de criação das políticas chilenas.

Gráfico 28 – Políticas de “Acesso” criadas antes e depois de 2000



Fonte: Elaboração própria base nos dados da *FAO Foody Security* e das informações da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)*.

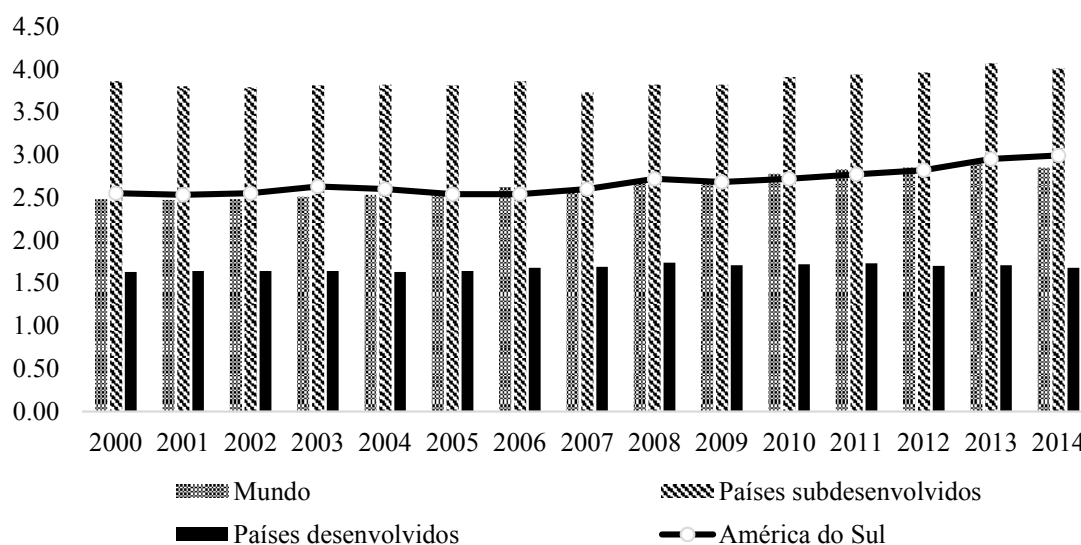
Contudo, apesar da baixa correlação apresentada, podemos notar que a Argentina, que possui o maior número de políticas, já possui menos que 5% de sua população subnutrida. Os países que possuem este percentual deixam de ser estatisticamente estudados pela FAO e os dados param de ser computados. O Brasil e o Chile, outros dois países que também já apresentavam em 2011 menos que 5% de sua população nesse estado, possuem em torno de 10 políticas que abarcam a dimensão “acesso” cada, mesma quantidade da Bolívia, que apresenta o pior resultado da região com 24,5% da sua população subnutrida em 2011. O Uruguai, que também tem menos de 5% de subnutridos, apresenta 12 políticas. Já a Venezuela, apesar de ser um dos países que menos possui políticas, também atingiu resultado semelhante.

O acesso aos alimentos nos parece ter mais relação com o sucesso de alguma política específica de transferência monetária, por exemplo, e de melhorias no mercado de trabalho, do que em relação à quantidade de políticas que os países empregam. Essa política ainda tem que ser analisada com mais cautela, visto que existem dois tipos diferentes de pobreza: os pobres crônicos (os que sofrem insegurança alimentar e devem ser alvo de políticas e programas a longo prazo), e os transitórios (do qual os programas de segurança alimentar desempenham um papel de amortecimento social até que esse pobre saia de sua condição pelo mercado de trabalho).

Por último, apesar de não ter se mostrado uma variável capaz de explicar as diferenças entre o nível de segurança alimentar dos países da América do Sul, uma análise do patamar de preços é bem-vinda, ainda mais se comparada entre o resto do mundo. O capítulo 2 nos mostrou que a insegurança alimentar é um problema, que apesar de global, ocorre predominantemente nos países subdesenvolvidos e pelo gráfico abaixo é fácil perceber que o nível de preços dos alimentos nos países subdesenvolvidos é bastante superior aos níveis de países desenvolvidos e da média mundial. Os preços da América do Sul acompanham os patamares dos demais países subdesenvolvidos.

Assim, mesmo que não explique a diferença entre o nível de subnutrição entre países “semelhantes” de uma mesma região subdesenvolvida, podemos notar que existe relação entre os níveis de preços dos países que padecem de segurança alimentar e dos países que não padecem do problema.

Gráfico 29 - Índice de preços de alimentos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO – Food Security Indicators (2016).

Assim, a dimensão “acesso” além de mais relevante na região, é emblemática. A dificuldade em analisar a dimensão e os fatores mais relevantes de impacto permanecem. Questões como a equidade social, que nos pareciam relevantes, também não conseguem explicar a diferença entre os níveis de subnutrição dos países da região. Dessa forma, os níveis de renda *per capita* e o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza ainda parecem ser as variáveis relevantes para entender o

problema na região, mesmo que ainda presas na concepção apenas monetária de privações.

3.2.3.3. Dimensão Utilização

As reduções da fome e da pobreza têm um impacto bastante positivo sobre o nível nutricional, contudo, a má nutrição por déficits alimentares abre espaço para o aumento do sobrepeso e da obesidade, vinculada tanto a mudanças nos padrões de consumo em direção a dietas pouco nutritivas, como ao estilo de vida sedentário. Assim, com a inclusão do termonutricional, não basta mais haver disponibilidade e acesso, tem que ter boa utilização dos alimentos, para que estes se convertam em nutrição adequada.

É certo, porém, que a renda condiciona o acesso não só aos alimentos, mas também à compra, a serviços de saúde e informação. A América do Sul, segundo a FAO (2015), apesar de ter reduzido significativamente o número de subnutridos, avança nas altas taxas de sobrepeso, num fenômeno denominado “a dupla carga da má nutrição”, e que se transforma em um problema transversal. O problema atinge 2,5 milhões de crianças na região, em contraste aos 3,3 milhões de crianças que sofrem desnutrição crônica. A obesidade em adultos se elevou de 20,5% em 2010 para 22,7% em 2014.

A FAO elenca dez variáveis relevantes para computar a boa utilização dos alimentos, sendo acesso a fontes de água potável; acesso a instalações sanitárias melhoradas; percentagem de crianças com menos de 5 anos de idade afetadas por perda de massa; percentagem de crianças com menos de 5 anos de idade que são raquíticas; percentagem de crianças com menos de 5 anos de idade que estão abaixo do peso; percentagem de adultos que estão abaixo do peso; prevalência de anemia entre as mulheres grávidas; prevalência de anemia em crianças menores de 5 anos de idade; prevalência de deficiência de vitamina A na população e prevalência de crianças em idade escolar (6-12 anos) com ingestão insuficiente de iodo. Contudo, como se trata de um entendimento mais recente e, por vezes, considerado marginal, as estatísticas que abarcam essas variáveis elencadas são ainda precárias. Dessa forma, utilizaremos em nossa análise as variáveis que indicam a parcela da população que tem acesso à água potável (V11) e à saneamento básico (V12).

Quadro 9 - Lista de variáveis, definições e fontes – “Utilização”

Variável	Definição	Fonte
V11 Água potável	Acesso a uma fonte potável de água refere-se à percentagem da população com acesso razoável a uma quantidade adequada de água de uma fonte estável. Fontes não estáveis incluem vendedores, caminhões-cisterna e poços desprotegidos e nascentes. Acesso razoável é definido como a disponibilidade de, pelo menos, 20 litros por pessoa por dia a partir de uma fonte dentro de um quilômetro da habitação.	OMS / UNICEF
V12 Saneamento básico	Acesso a instalações sanitárias básicas refere-se à percentagem da população com acesso pelo menos adequado para instalações de disposição de dejetos que possam prevenir eficazmente o contato humano, animal, e de inseto com excrementos. Instalações básicas variam de simples, mas protegidas, latrinas em vasos sanitários com uma conexão de esgoto. Para ser eficaz, as instalações devem ser corretamente construídas e mantidas.	OMS / UNICEF

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do FAO – *Food Security Indicators*.

O acesso à água potável (V11) e ao saneamento básico (V12) de 2000 para 2011 melhoraram em todos os países da região. A América do Sul passou a fornecer água potável de 91,2% da sua população, para 95% em 2011, melhora de 4,2%. O acesso ao saneamento deu um salto maior, de 76,2% em 2000 para 82,3% em 2011, melhora de 7,3%. O mundo, em 2011, possuía 88,2% pessoas com acesso à água potável, nos países subdesenvolvidos o valor era 85,1% e nos desenvolvidos 99,3%. As condições de saneamento, por outro lado, são mais precárias, apenas 62,8% da população mundial possuía acesso à saneamento básico em 2011. Dos residentes em países subdesenvolvidos apenas 54,8% e dos desenvolvidos 95,8%. Nesse sentido, doenças relacionadas à má higiene e à água contaminada são grandes responsáveis pela desnutrição nas regiões que carecem desses serviços, especialmente em crianças⁹⁴.

De 2000 para 2011, de acordo com os dados da Tabela 23, a correlação entre água potável e saneamento básico se reduziu. Antes, a correlação era de 0,85 e em 2011 de 0,698. O motivo dessa redução de correlação pelo patamar alto do acesso à água potável em relação ao saneamento, de forma que enquanto o primeiro tendeu a estagnação, o segundo teve (e ainda tem) muita margem para crescer.

⁹⁴ Em média morrem anualmente 3,5 milhões de pessoas por falta de acesso à água e ao saneamento básico. As crianças são as mais afetadas, com estatísticas de que 1,4 milhões de crianças morrem por ano em decorrência de diarreia relacionada à falta de saneamento básico. Muitas doenças estão relacionadas à precariedade desses serviços, como esquistossomose, febre amarela, febre paratifoide, amebíase, ancilostomíase, ascaridíase, cisticercose, cólera, dengue, disenterias, elefantíase, malária, poliomielite, teníase e tricuriase, febre tifoide, giardíase, hepatite, infecções na pele e nos olhos e leptospirose.

Tabela 22 - Variáveis "Utilização" - 2000-2011

País	COD	2000		2011	
		V11	V12	V11	V12
Argentina	1	96.5	91.7	98.6	96.8
Bolívia	2	78.9	37.0	88.0	46.3
Brasil	3	93.5	74.6	97.2	80.8
Chile	4	94.8	91.6	98.5	98.3
Colômbia	5	89.9	74.6	91.1	79.8
Equador	6	79.6	69.6	85.8	82
Paraguai	7	73.5	58.5	92.6	79.5
Peru	8	80.6	63.2	86.3	72.3
Uruguai	9	97.1	93.8	99.2	96.2
Venezuela	10	92.1	88.7	93.0	91
Média		87.7	74.3	93.0	82.3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO – *Food Security Indicators* e Banco Mundial.

Tabela 23 - Correlação "Utilização"

	2000		2011	
	V11	V12	V11	V12
V11	1.000	0.846	1.000	0.698
V12		1.000		1.000

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

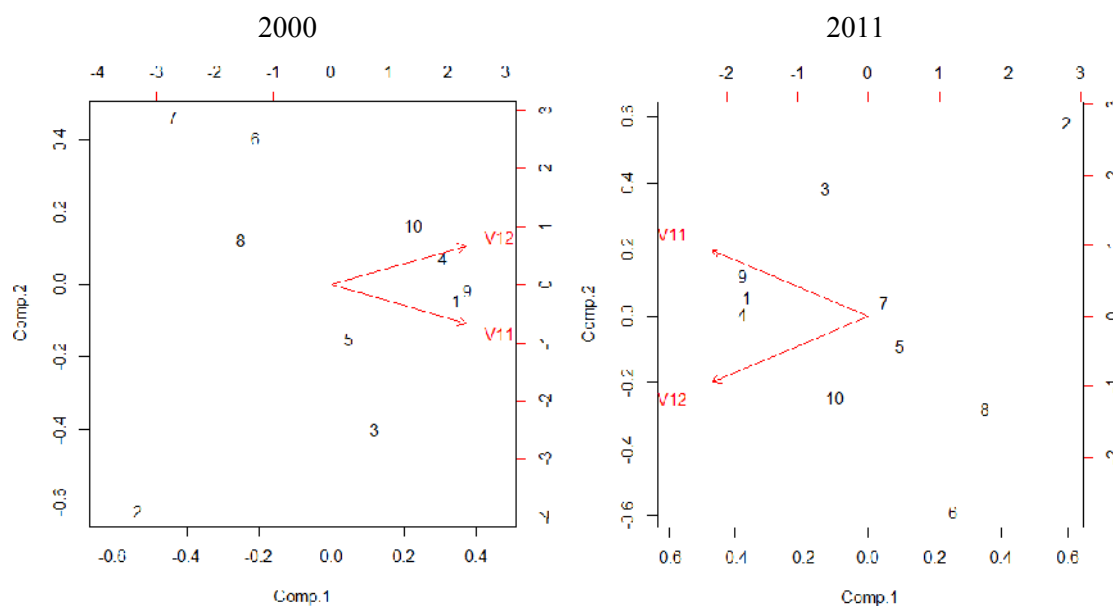
Por essa mesma razão, em 2000, o componente 1 possuía uma proporção da variância maior do que em 2011. Enquanto em 2000 componente 1 explicava 92,3% da dimensão composta por essas duas variáveis, em 2011 o poder foi reduzido para apenas 84,9%.

Tabela 24 - Importância dos componentes "Utilização"

	2000			2011		
	Desvio-padrão	Proporção de variância	Proporção acumulada	Desvio-padrão	Proporção de variância	Proporção acumulada
Comp.1	1.289	0.923	0.923	1.236	0.849	0.849
Comp.2	0.372	0.077	1.000	0.522	0.151	1.000

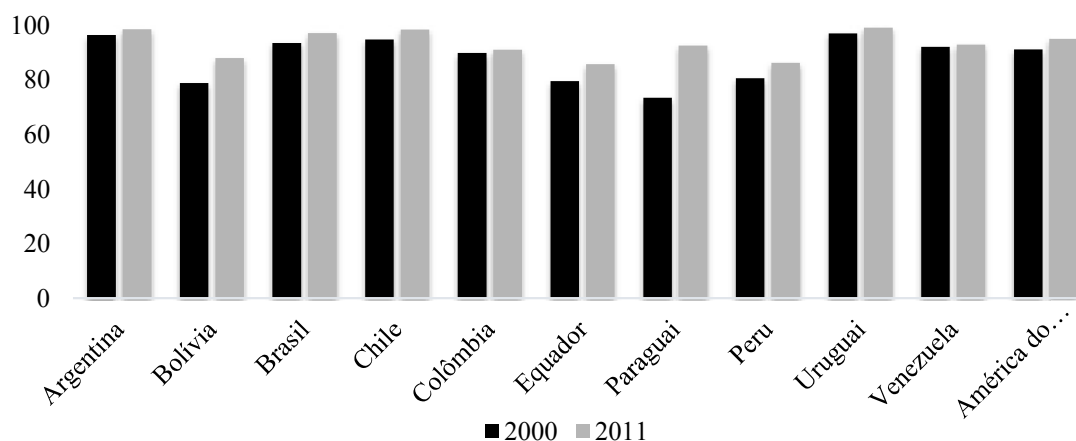
Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Apesar de ser uma dimensão complexa, com bastantes variáveis, devido à restrição dos dados, a ACP fica comprometida. Como o objetivo do método é reduzir dados, não se aplica para apenas duas variáveis. Nesse sentido, apenas apresentaremos o biplot e os dados brutos de água potável e saneamento básico para os países da região. O que podemos retirar do biplot é o mesmo percebido pelas matrizes de correlação: os vetores se distanciaram, tornando a utilização pelo saneamento básico e água potável formam uma dimensão mais fraca em 2011 do que 2000.

Gráfico 30 - Biplot “Utilização”

Fonte: Elaboração própria a partir de saída do *software* R.

Peru é o país com pior acesso à água potável entre os analisados, com 86,3%. Em 2000, o último lugar era ocupado pelo Paraguai, quando apenas 73,6% da população tinha acesso à água potável, contudo, devido aos avanços do país nesse quesito, em 2011, 92,6% da população foi incluída. A Bolívia também apresentou bons resultados, saindo do patamar de 78,9% para 88% com acesso a fontes de água potável. O Uruguai, a Argentina e o Chile possuem os melhores resultados, seguidos pelo Brasil.

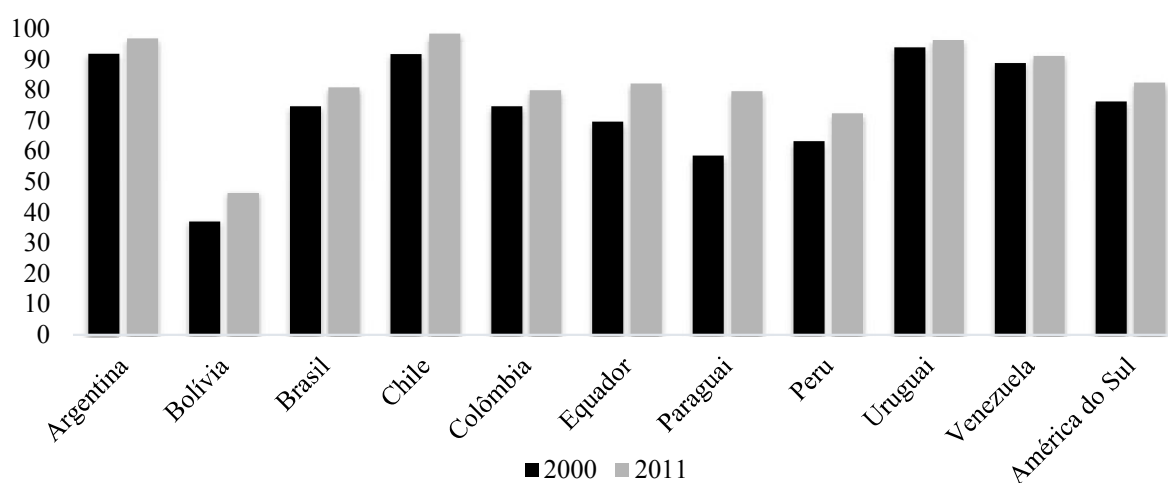
Gráfico 31 - Parcela da população com acesso à água potável

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da *FAO Food Security* (2016).

O Paraguai, país que mais incluiu sua população ao acesso à água potável avançou ainda mais no quesito saneamento básico. O país possuía 73,5% de sua população com acesso à saneamento em 2000. Em 2011, o serviço alcançava 92,6%,

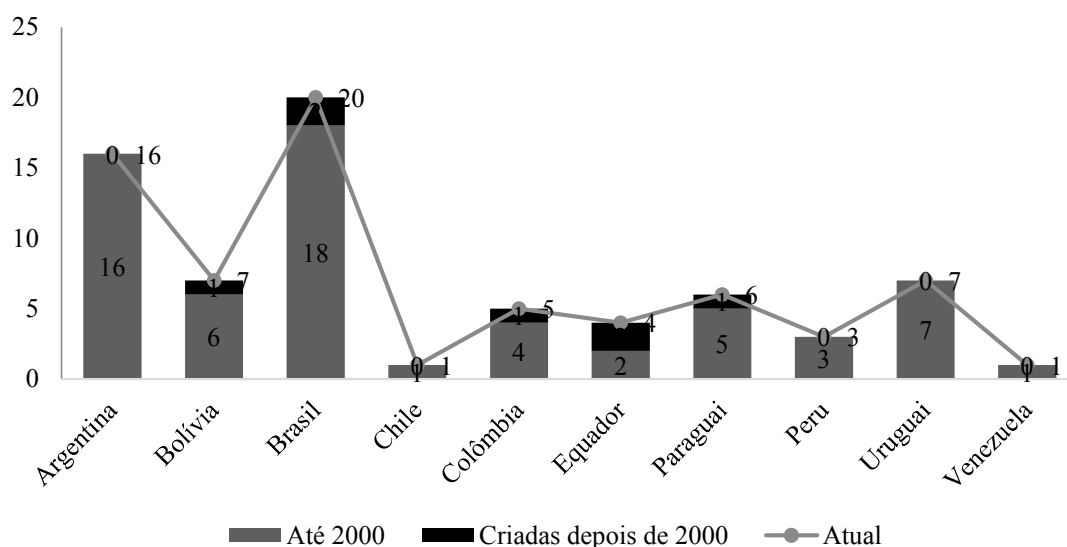
com um salto impressionante de 36% entre as duas datas. A Bolívia, também apresentou crescimento elevado, mas ainda conta com um número muito baixo, tanto para a média da região, como para a do mundo. Em 2000, apenas 37% da população do país tinha acesso à saneamento básico, e em 2011, o serviço alcançava 46,3% da população bolivariana. O Equador e o Peru, outros dois países que apresentam valores inferiores à média da região, também apresentaram taxas altas de crescimento do acesso à saneamento básico no período. Os únicos países que garantem saneamento a mais de 90% de sua população são o Chile, a Argentina e o Uruguai.

Gráfico 32 - Parcela da população com acesso à saneamento básico



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da *FAO Food Security* (2016).

Infelizmente, a análise utilização nutricional dos alimentos restringiu-se a essas duas variáveis, que mais relacionam-se à desnutrição por provocarem doenças do que a indicadores da crescente má nutrição que assola o mundo moderno. Outras variáveis para acompanhar progressos em sociedades com indicadores relacionados à nutrição ainda carecem de fontes com pesquisas continuadas. Por essa mesma razão, a análise de resultados da dimensão com as políticas públicas direcionadas fica comprometida. As políticas geralmente se dirigem à saúde nutricional e à extensão e informação em nutrição, sendo menos comuns os que comportam infraestrutura sanitária. O gráfico, a seguir, demonstra as políticas existentes para cada país, evidenciando as que já existiam em 2000 e as criadas após essa data.

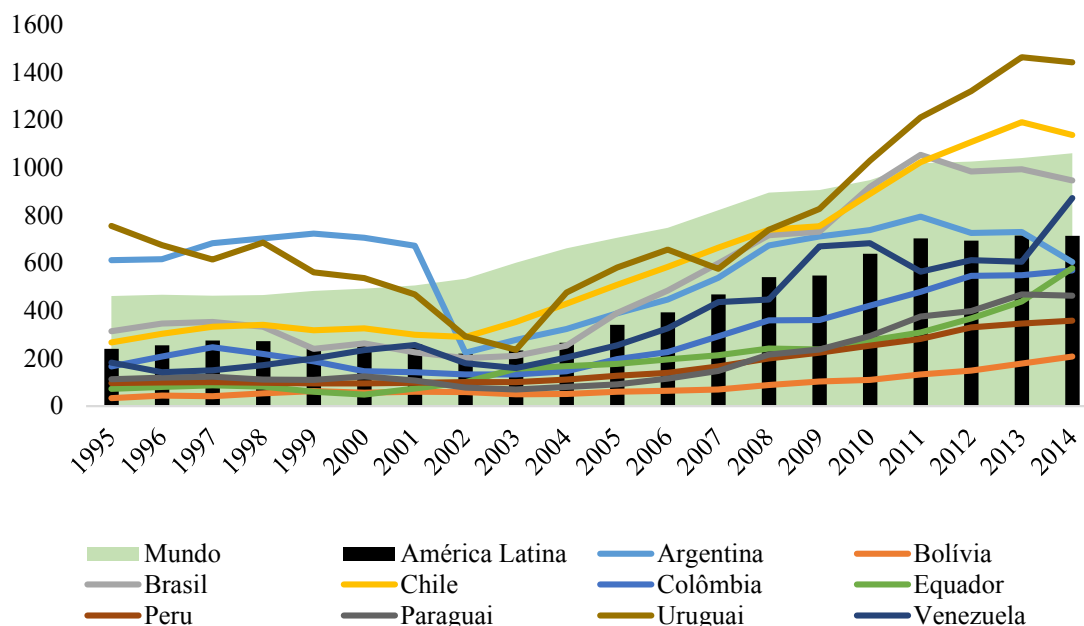
Gráfico 33 - Políticas Públicas e Resultados – “Utilização”

Fonte: Elaboração própria com nas informações da da *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (SAN).

Poucas políticas foram criadas no período: duas no Brasil, duas no Equador, uma na Bolívia e outra no Paraguai. A falta de correlação ou efetividade das políticas fica evidente em, por exemplo, a Bolívia ser o país que mais tem políticas direcionadas à utilização e o que apresenta piores resultados na região. Interessante ressaltar que a infraestrutura sanitária é abarcada por três programas na Bolívia – país que apresenta a condição mais precária da região –, número superior a todos os demais países da região - uma iniciada em 1970, apenas para o meio rural, outra em 2006 para toda a população e outra em 2010, apenas para a população urbana. Tal fato pode evidenciar que, nesse caso, o número de políticas não reflete bem qualitativamente e quantitativamente os serviços prestados à população, mas também a maior preocupação do Estado bolivariano em resolver o problema que assola grande parte da população e que não é tão forte nos demais países da região.

Por último, mesmo não sendo uma variável determinada pela FAO para “utilização”, o gráfico abaixo mostra as despesas com saúde *per capita* para os dez países, a média da região e do mundo.

Gráfico 34 - Despesas com saúde per capita
(US\$ corrente)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial.

Podemos perceber que os gastos médios da região são inferiores aos gastos médios no mundo. Bolívia, Peru, Paraguai, Equador, Colômbia e Venezuela apresentam um gasto ainda menor, justamente os países da região que apresentam maior percentual de pessoas subnutridas. Uruguai e Chile, países que apresentam baixa taxa de subnutrição, possuem uma média de gastos superior ao da região e também superior a média mundial. O Brasil e a Argentina que apesar de apresentarem gastos superiores aos da região, ainda gastam menos que a média do mundo.

3.2.3.4. Dimensão Estabilidade

A estabilidade trata-se mais de uma dimensão transversal às outras três do que uma dimensão real da insegurança alimentar. Os indicadores propostos pela FAO para essa dimensão teoricamente indicam as condições de cada nação promover a disponibilidade, o acesso e a utilização dos alimentos de forma contínua.

Os fatores climáticos são elementos relevantes para se analisar a estabilidade da segurança alimentar e nutricional. Na última década, os desastres naturais têm elevado a sua frequência, sendo inundação o evento mais registrado na região, além da elevação de temperatura e secas. No Caribe, estes eventos são mais recorrentes e dramáticos, com índices elevados de tempestades, já na América do Sul predominam inundações. Tais eventos estão estreitamente relacionados com a emissão de gases

poluentes. Segundo a Cepal (2016), apesar de a região registrar comparativamente à outras regiões, baixa emissão de gases que causam efeito estufa, é especialmente vulnerável aos efeitos negativos deste fenômeno.

Além de fatores climáticos, a perda e o desperdício de alimentos é outra causa relevante de risco para a estabilidade da segurança alimentar e nutricional, em especial, pela crescente preocupação com a sustentabilidade ambiental e social. Ainda segundo a Cepal (2016), a América Latina perde ou desperdiça aproximadamente 34% dos alimentos destinados ao consumo humano, sendo que 13,4% dessa perda ocorre na produção agrícola, 7,5% depois da colheita, 5% no processo de embalagem, 4,1% na distribuição e 3,7% no consumo. Em números absolutos são 223 kg de alimentos anuais por pessoa perdidos na região – 127 milhões de toneladas por ano⁹⁵ -, quantidade suficiente para alimentar 300 milhões de pessoas. Nas outras regiões do mundo esse valor varia entre 296 kg/pessoa/ano (América do Norte e Oceania) e 126 kg/pessoa/ano (Sul e Sudeste asiático). O Quadro 10 apresenta dos indicadores propostos pela FAO, os utilizados neste trabalho, pelo critério de estabilidade.

Quadro 10 - Lista de variáveis, definições e fontes – “Estabilidade”

Variável	Definição	Fonte
V13 Terra equipada para irrigação	Relação entre a terra arável equipada para irrigação e terras aráveis. A terra arável é definida como a terra com culturas agrícolas temporárias, prados temporários ou pasto, terra sob mercado e hortas e terrenos temporariamente desutilizadas (menos de cinco anos). A terra abandonada resultante da agricultura itinerante não está incluída nesta categoria. Os dados para a terra arável não são destinados a indicar a quantidade de terra que é potencialmente cultivável. Terras aráveis equipadas para irrigação é definida como a área equipada para fornecer água (através de irrigação) para as culturas. Inclui áreas equipadas para a irrigação controle total e parcial, áreas de várzea equipadas, pastos e áreas equipadas para controle de inundação.	FAO
V14 Dependência de importação de cereais	A relação da dependência de importações de cereais informa quanto da oferta interna de alimentos disponíveis de cereais foi importada e quanto vem da própria produção do país. É calculado como $(\text{Importações de cereais} - \text{As exportações de cereais}) / (\text{produção de cereais} + \text{cereais importações} - \text{exportações de cereais}) * 100$. Dada esta fórmula o indicador assume apenas valores ≤ 100 . Os valores negativos indicam que o país é um exportador líquido de cereais.	FAO

⁹⁵ A perda e o desperdício de alimentos na América Latina ocorrem com 25% dos cereais, 40% das raízes e tubérculos, 20% das oleaginosas e legumes, 20% das carnes, 20% dos produtos lácteos e 33% dos peixes e frutos do mar.

Variável	Definição	Fonte
V15 Variabilidade da produção de alimentos	A variabilidade da produção alimentar <i>per capita</i> corresponde à variabilidade do "valor líquido da produção alimentar líquida <i>per capita</i> em dólares internacionais de 2004-2006", tal como divulgado no FAOSTAT.	FAO
V16 Variabilidade da oferta de alimentos	Variabilidade do abastecimento alimentar em kcal/caput /dia	FAO
V17 Estabilidade política	A estabilidade política e ausência de violência mede a percepção da probabilidade de que o governo possa ser desestabilizado ou derrubado por meios inconstitucionais ou violentos, incluindo violência e terrorismo politicamente motivados (índice).	WB / WWGI

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do FAO – *Food Security Indicators*.

As tabelas abaixo mostram os valores dos indicadores para os anos de 2000 e 2011, respectivamente. A América do Sul apresentava 10,6% em 2000 e 11,8% em 2011 das terras equipadas para irrigação (V13), enquanto o mundo possuía 20,8%, em 2000 e 23,2, em 2011. A dependência de importação de cereais (V14) tem uma média negativa de 3,4, em 2000, que cai para -17,7. Isso indica que apesar de já no início do milênio a região era exportadora líquida de alimentos, o saldo positivo aumenta em 2011.

Tabela 25 - Variáveis "Estabilidade" – 2000

País	COD	V13	V14	V15	V16	V17
Argentina	1	5.7	-158.7	15.3	48	0,05
Bolívia	2	7.3	27.8	6.4	63	-0,31
Brasil	3	5.7	15.3	12.4	20	0,18
Chile	4	62.3	39.8	12.2	20	0,43
Colômbia	5	34.7	53.9	4.8	29	-1,61
Equador	6	54.1	30.6	28.8	31	-0,69
Paraguai	7	2.2	-22.9	9.5	23	-1,09
Peru	8	46.7	45.4	5.8	39	-1,10
Uruguai	9	13.8	-116.2	37.2	36	0,85
Venezuela	10	22.5	51.3	6	63	-0,81
Média		25.5	-3.4	13.8	37.2	-0,41

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO – *Food Security Indicators* e Banco Mundial.

Tabela 26 - Variáveis "Estabilidade" - 2011

País	COD	V13	V14	V15	V16	V17
Argentina	1	6,1	-168,5	73,1	17	0,14
Bolívia	2	7,2	18,7	7	25	-0,44
Brasil	3	7,5	-3	10,7	21	-0,14
Chile	4	86	38,8	13	27	0,46
Colômbia	5	61,2	63,3	9,8	59	-1,27
Equador	6	100	36,4	16,3	28	-0,71
Paraguai	7	2,2	-144,3	68,5	36	-0,67
Peru	8	60,8	48,4	3,8	22	-0,74
Uruguai	9	10,5	-123,7	38,6	33	0,96
Venezuela	10	39,6	56,6	10,6	101	-1,09
Média		38,1	-17,7	25,1	36,9	-0,35

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO – *Food Security Indicators* e Banco Mundial.

Conforme a Tabela 27 e a Tabela 28, as correlações entre as variáveis da dimensão estabilidade são fracamente correlacionadas entre si. Podemos ver que a variabilidade da produção de alimentos (V15) e da dependência de importação de cereais (V14) mostram-se mais forte e inversamente proporcional, e que essa correlação se fortalece de 2000 para 2011. Com base nessa baixa correlação, constata-se que as variáveis não representam estatisticamente uma dimensão, e sim uma dimensão transversal às demais, conforme explicado anteriormente, o que não nos permite computar os escores dos componentes principais de maneira estatisticamente significativa.

Tabela 27 - Correlação "Estabilidade" 2000

	V13	V14	V15	V16	V17
V13	1.000	0.456	0.064	-0.228	0.112
V14		1.000	-0.741	0.160	0.174
V15			1.000	-0.224	0.258
V16				1.000	0.184
V17					1.000

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

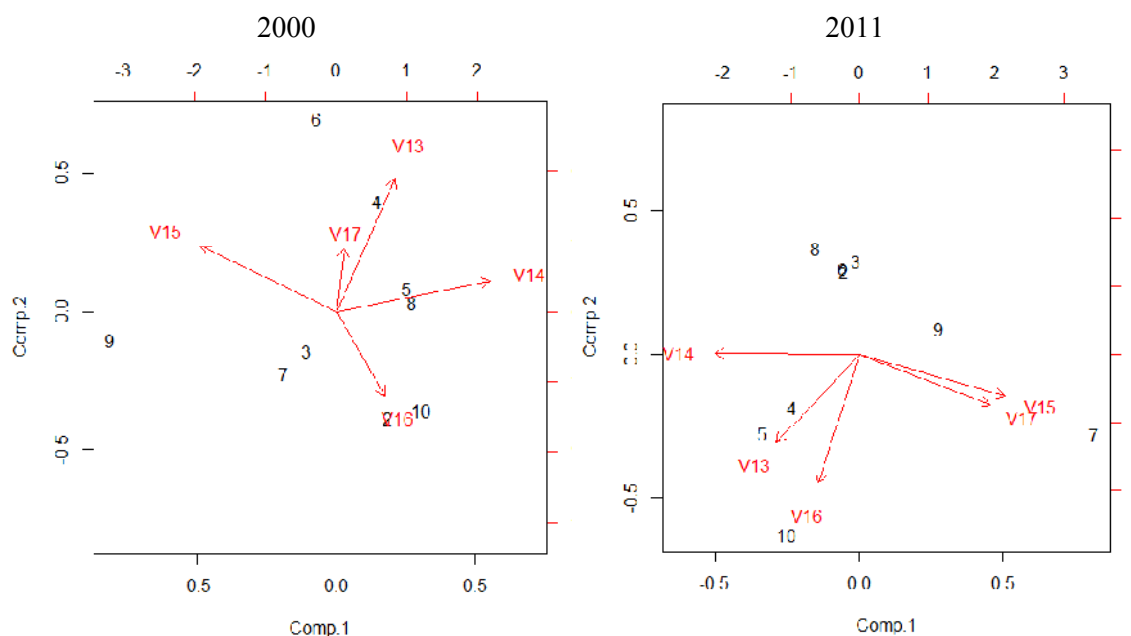
Tabela 28 - Correlação "Estabilidade" 2011

	V13	V14	V15	V16	V17
V13	1.000	0.431	-0.292	0.344	-0.269
V14		1.000	-0.913	0.250	-0.666
V15			1.000	-0.068	0.836
V16				1.000	-0.013
V17					1.000

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Os valores dos resultados estarão no apêndice do trabalho, de forma que reportaremos apenas o gráfico biplot, com o intuito de demonstrar a dispersão dos vetores, impossibilitando que seja utilizada alguma variável sintética representativa. Como explicado anteriormente, no gráfico biplot, as variáveis que formam ângulos agudos possuem baixa correlação e não podem formar uma dimensão. O gráfico de 2000 nos permite observar esta ocorrência, ou seja, por apresentarem baixa correlação entre si, as variáveis estão plotadas de forma a não produzirem uma dimensão, com exceção de V13 e V17 que estão próximas. Por outro lado, em 2011 os resultados são distintos, algumas variáveis (V14, V15 e V17) estão dispostas de forma mais linear que, em 2000, e começam a se apresentar como uma dimensão e V13 e V16 possivelmente como outra.

Gráfico 35 - Biplot Estabilidade

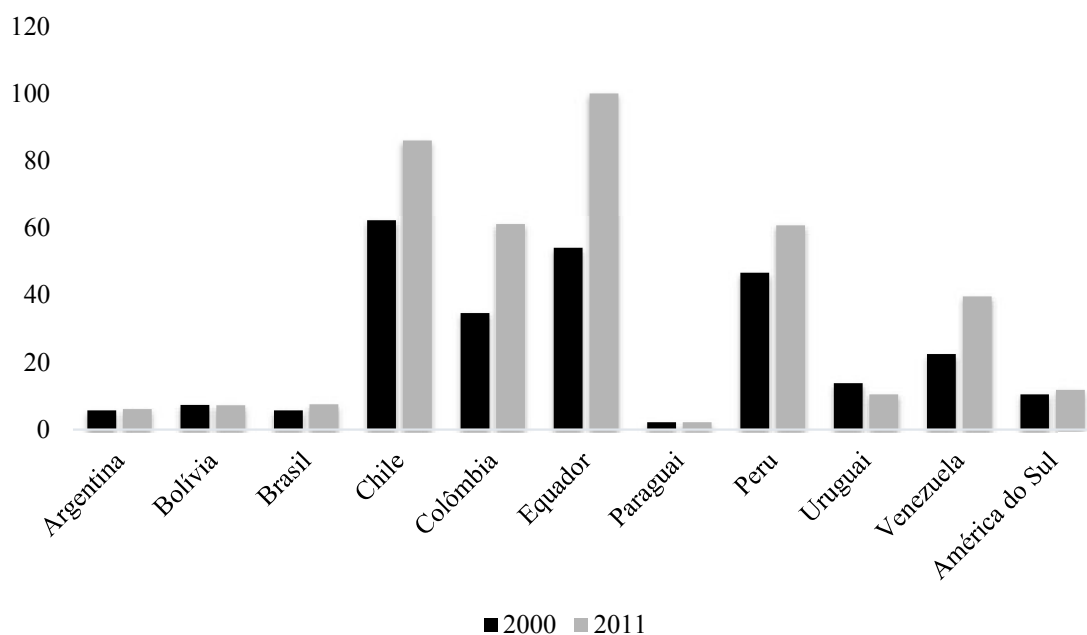


Fonte: Elaboração própria a partir de saída do *software* R.

Assim, dada a impossibilidade de criarmos uma variável sintética pelo método de análise de componentes principais, analisaremos brevemente as cinco variáveis selecionadas para os dois anos a seguir. De acordo com o Gráfico 36, podemos notar a grande diferença entre os países no quesito percentual de terras equipadas para irrigação, que possibilita maior produtividade e possibilidade do produtor se precaver contra intempéries. Enquanto o Equador possui 100% de suas terras equipadas desde o biênio 2006-2008, e o Chile apresenta 86%, países como o Brasil, a Bolívia e a Argentina, possuem percentuais bastante baixos, e o Paraguai irrisório de 2,2%. Importante destacar que entre os países que possuem maior

quantidade de terras equipadas para irrigação, tiveram grandes avanços de 2000 para 2011. O Equador, por exemplo, possuía pouco mais de 50% das terras equipadas, avançando para completar a totalidade nesse curto período. No mesmo sentido, países que possuíam baixo percentual de terras equipadas para irrigação, pouco avançaram nesse quesito. Tais diferenças, no entanto, podem ser em parte explicadas pela extensão dos territórios, qualidade dos solos e tipo de culturas produzidas pelos países. O Equador, por exemplo, o menor país da análise, conseguiu a totalidade do território equipada. Por outro lado, o Uruguai que possui extensão semelhante, não só reporta valores bastante inferiores, na casa dos 10-15%, como reduziu o percentual de 2000 para 2011, colocando em relevo outros determinantes possíveis para as diferenças entre os países.

Gráfico 36 - Terra equipada para irrigação
(porcentagem)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO *Food Security Indicator* (2016).

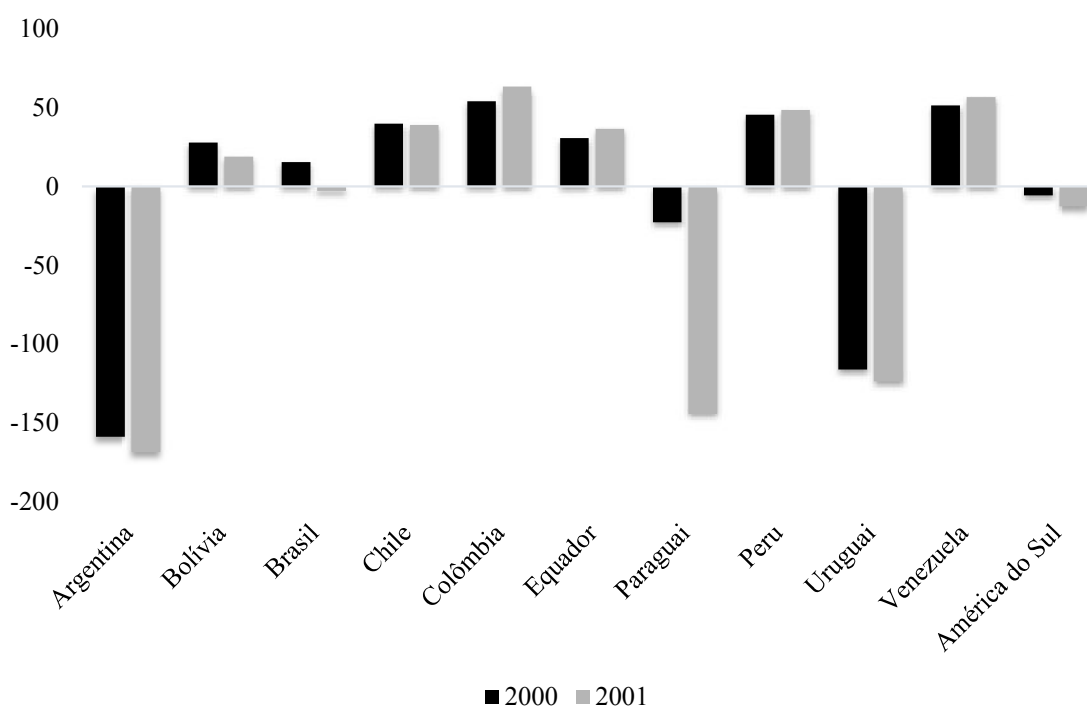
A dependência de importação de cereais determina a estabilidade da segurança alimentar na medida em que o abastecimento alimentar fica vulnerável aos movimentos do mercado internacional e, por sua vez, ao câmbio e a dinâmica econômica mundial. Um país exportador líquido, por outro lado, apresenta uma situação de segurança quanto ao abastecimento alimentar de sua população de forma mais independente da produção advinda de outros países. Importante ressaltar que embora a condição de exportador líquido possa transparecer a ideia de soberania de determinada nação, pode indicar dependência da demanda do mercado internacional,

bem como um perfil agrário-exportador, que pode limitar a construção de uma nação com dinamismo econômico interno.

O índice mostra quanto da oferta interna de cereais advém de produção interna e quanto é importado. Quando assume valores negativos, o país é exportador líquido de cereais, quanto mais positivos, maior a dependência. Como podemos ver pelo Gráfico 37, a região que é exportadora líquida. A Argentina e o Paraguai são os países que possuem maior estabilidade nesse sentido, por serem exportadores líquidos com ampla margem. Colômbia, Venezuela, Peru, Chile, Equador e Bolívia, no entanto, possuem dependência de importação de cereais. O Brasil era importador líquido nos anos 2000, passando a ser exportador, mesmo que com pequena margem. A maior dependência do país vem exatamente do trigo importado especialmente da Argentina.

Gráfico 37 - Dependência de importação de cereais

(Índice)

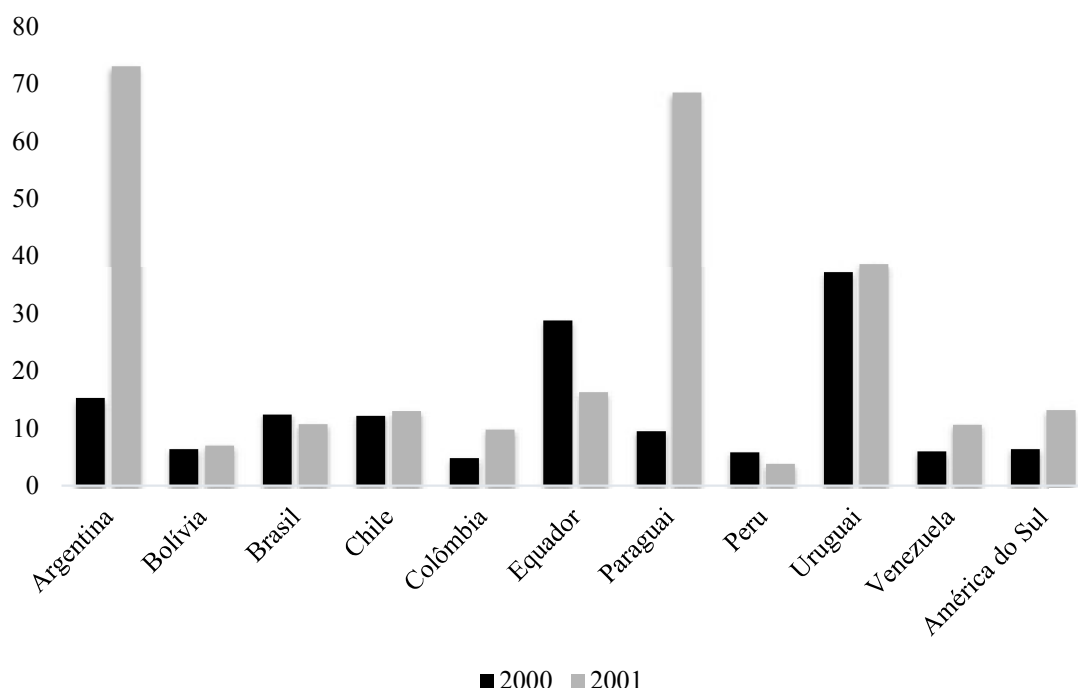


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO *Food Security Indicator* (2016).

No mesmo sentido, a variabilidade da produção de alimentos pode determinar tanto problemas para garantir a estabilidade da oferta interna, como comprometer resultados da economia das nações. Podemos notar que, na América do Sul, não há grande variabilidade na produção como um todo, mas o Uruguai apresenta historicamente níveis elevados na produção alimentar. Já a Argentina apresentou variabilidade crescente no período, especialmente a partir de 2003. O Paraguai

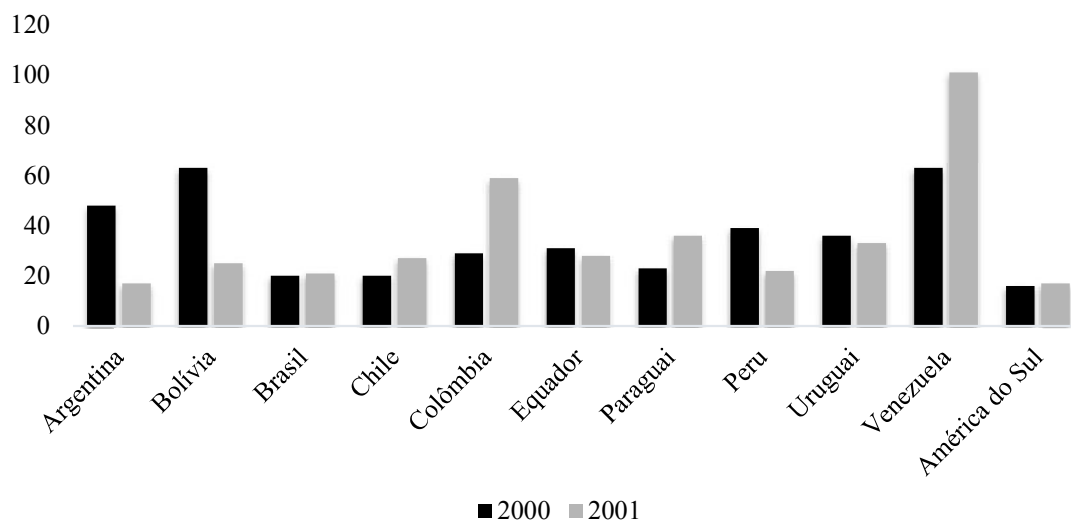
manteve-se constante em uma variabilidade de 15-20 dólares *per capita* durante todo o período até 2008, chegando a 98,1 em 2013, que são os dados mais atualizados da série.

Gráfico 38 - Variabilidade da produção de alimentos
(Dólares *per capita*)



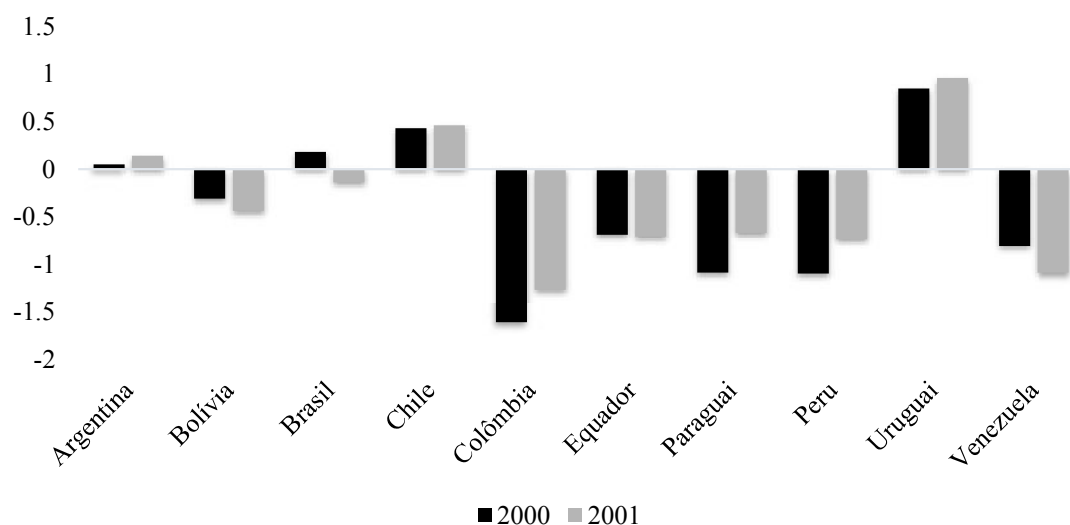
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO *Food Security Indicator* (2016).

Contudo, como visto na análise da estabilidade, a oferta de alimentos se mostra agora mais relevante para explicar as diferenças de disponibilidade alimentar nos países do que a produção. Nesse sentido, enquanto a Venezuela possui produção mais constante, apresenta a maior variabilidade da oferta dos países da região, o que causa instabilidade principalmente para a população mais vulnerável. Enquanto Venezuela, Colômbia e Paraguai aumentaram a variabilidade da oferta de alimentos de 2000 para 2011, Bolívia, Argentina, Peru e Equador tornaram a oferta mais constante. A América do Sul apresenta oferta de alimentos bastante constante. Essa variabilidade ao que nos parece decorre mais de fatores econômicos que determinam importações, visto a grande diferença entre os países que apresentaram maior variabilidade de oferta e de produção. Contudo, dos países que apresentam maior variabilidade da oferta, apenas a Colômbia apresenta maior dependência de importação de cereais, sendo a Venezuela e o Paraguai exportadores líquidos.

Gráfico 39 - Variabilidade da oferta de alimentos*(kcal/caput/dia)*

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO *Food Security Indicator* (2016).

Em relação à estabilidade política, a FAO utiliza o índice criado pelo Banco Mundial que compila e resume informações de 30 fontes de dados existentes, que relatam as visões e experiências de cidadãos, empresários e especialistas nos setores público, privado e de ONG de todo o mundo, sobre a qualidade de vários aspectos da governança. Quanto maior o índice, mais estável é considerada a política do país, e quanto menor, mais instável, podendo assumir valores negativos. Podemos notar que a maioria dos países possui o índice negativo, indicando a baixa segurança institucional da região, marcada por democracias recentes.

Gráfico 40 - Estabilidade política

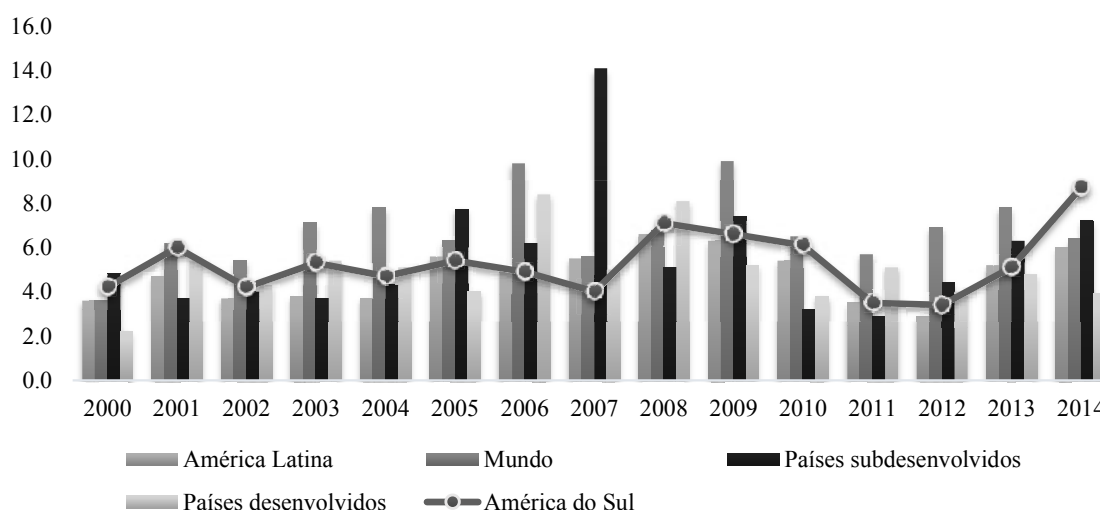
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO *Food Security Indicator* (2016).

Em 2000, apenas o Brasil, o Chile e o Uruguai possuíam índices positivos, em 2011, apenas o Chile e Uruguai e a Argentina, exatamente os países que apresentam os menores índices de subnutrição, pobreza e melhores IDH e PIB per capita. O índice foi computado apenas até 2013, mas é sabido pelos rumos internacionais e do continente que as tensões atuais tendem a manter esse patamar de baixa estabilidade política.

Outra fonte relevante de instabilidade que pode atingir a insegurança alimentar é a volatilidade dos preços dos alimentos, apesar de outros preços também impactarem o consumo de alimentos da família, visto que se gastos com serviços, habitação, vestuário, saúde, educação, etc., crescem, haverá menos renda disponível para uma alimentação de qualidade. O Gráfico 41 mostra a volatilidade de preços na região, na América Latina, no mundo, nos países desenvolvidos e subdesenvolvido.

Em todos os anos, a exceção de 2008, a América do Sul exibiu uma volatilidade inferior a mundial. Entretanto, em 2014, a região apresentou uma maior volatilidade de preços se comparada ao mundo, a América Latina e mesmo em relação aos demais países subdesenvolvidos. A volatilidade traz ainda mais insegurança sobre a possibilidade de consumo futuro do que apenas um nível elevado de preços, podendo elevar a fome transitória e/ou a manifestação psicológica da insegurança alimentar, que é o medo.

Gráfico 41 - Volatilidade dos preços dos alimentos
(Índice)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da FAO *Food Security Indicator* (2016).

Assim, podemos notar que, embora a América do Sul tenha avançado bastante na questão da segurança alimentar, trata-se de um problema extremamente sensível a

fatores conjunturais e de complexa compreensão. Assim, não compreender os limites estruturais ao real combate ao problema pode nos deixar reféns da necessidade de uma ótima conjuntura para que as sociedades consigam alimentar e nutrir os que nela vivem.

Dado o entendimento da complexidade existente do fenômeno da segurança alimentar dentro das próprias dimensões, a próxima seção buscará relacionar indicadores de desenvolvimento, pobreza e insegurança alimentar, buscando avançar sobre relações estruturais da determinação do fenômeno.

3.2. Desenvolvimento, pobreza e segurança alimentar na América do Sul

Ao longo do trabalho passamos pela análise de desenvolvimento, pobreza e segurança alimentar na América do Sul. O que pretendemos fazer brevemente nesta seção é apenas a elaboração de *rankings* comparativos entre os países da região, visando entender como os níveis de renda, de desenvolvimento, pobreza e insegurança alimentar se relacionam. Busca-se averiguar se realmente os países que possuem melhores indicativos de renda ou de IDH são os países que conseguem garantir da melhor forma uma alimentação adequada. Além disso, avançaremos para entender as relações entre pobreza extrema e subnutrição.

Assim, apresentaremos novamente os dados, para depois relacioná-los. Começaremos pelo PIB *per capita*, indicador de primeira geração; depois o IDH, indicador de segunda geração e compararemos com a porcentagem de pessoas subnutridas e de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza do Banco Mundial, que é quase uma linha de indigência, conforme constatado na seção anterior.

O PIB *per capita* dos países da região, apresentado na Tabela 29, demonstra uma grande heterogeneidade, com o Chile reportando valor três vezes superior à Bolívia em 2015. O crescimento da economia chilena no período foi de longe o maior. Enquanto o PIB *per capita* do país, em 2015, foi cinco vezes maior que o computado em 1990, os demais países da região estão com a renda *per capita* de 2,3 a 3,3 vezes a que possuíam na década. Em 1990, a Venezuela ocupava a primeira posição, seguida da Argentina, Brasil e Uruguai. O Chile ocupava apenas a sétima posição, a frente apenas do Peru e da Bolívia. Em 2000, a Argentina ocupava o primeiro lugar e a Venezuela o segundo, seguido do Paraguai. O Chile já havia dado um grande salto e passado do sétimo lugar para o quarto. A Bolívia manteve a pior renda *per capita* da região.

Tabela 29 – PIB per capita*(em dólares PPP)*

<i>Ranking</i>	País	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2015
1	Chile	4407,2	7338,5	9848,9	12964,8	18249,5	22128,6	22370,2
2	Uruguai	6360,4	8392,7	10204,9	11553,5	16736,9	20886,5	21243,8
3	Argentina	7002,1	10146,4	11829,5	13845,2	18414,1	19880,7	20364,4
4	Venezuela	9340	11172,4	11427,4	13317,2	16228,3	17664,7	-
5	Brasil	6622,2	8028,9	8963,4	10860,4	14114,5	15972	15390,6
6	Colômbia	4869,2	6155,7	6585,3	8248,4	10680	13394,1	13829,1
7	Peru	3433,8	4539,6	5202,2	6762,8	9755,1	12161,9	12529,2
8	Equador	4829,4	5633,2	5855,6	7664,3	9163,2	11506,2	11474,1
9	Paraguai	3901,6	4840,2	4823	5449	7142,1	8955,6	9198,5
10	Bolívia	2396,2	2993,9	3497,3	4180,4	5298,2	6662,8	6953,8
América Latina e Caribe		5934,5	7457,2	8701,7	10519,9	13407,6	15519,9	15443,5

Fonte: Banco Mundial (2016).

O Índice de Desenvolvimento Humano, como explicado no primeiro capítulo, computa além da renda, os níveis de saúde e educação, buscando capturar aspectos relevantes das condições de vida de uma sociedade para além do nível de renda. Assim, a Argentina ocupa o primeiro lugar e permaneceu no posto durante quase todo o período, excetuando-se alguns anos, especialmente entre 2005 e 2010, quando o Chile assumiu a primeira posição. Da mesma maneira, a Bolívia manteve-se com o pior índice durante todo o período. O Equador foi o país da região que apresentou a maior piora relativa do indicador ao longo do tempo. O Brasil subiu no *ranking*.

Tabela 30 – Índice de Desenvolvimento Humano

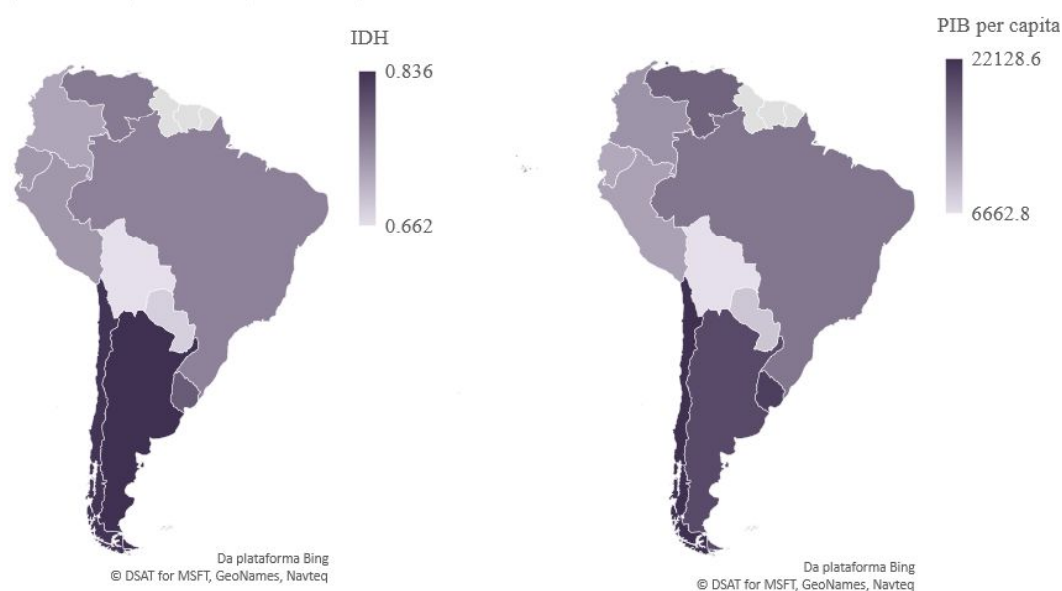
<i>Ranking</i>	País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
1	Argentina	0,675	0,694	0,705	0,731	0,762	0,775	0,811	0,836
2	Chile	0,636	0,654	0,699	0,723	0,752	0,788	0,814	0,832
3	Uruguai	0,664	0,667	0,692	0,711	0,742	0,756	0,78	0,793
4	Venezuela	0,628	0,632	0,635	0,659	0,673	0,716	0,757	0,762
5	Brasil	0,547	0,576	0,608	0,648	0,683	0,702	0,737	0,755
6	Peru	0,577	0,6	0,613	0,643	0,677	0,691	0,718	0,734
7	Equador	0,603	0,631	0,645	0,665	0,674	0,698	0,717	0,732
8	Colômbia	0,557	0,573	0,596	0,629	0,654	0,679	0,706	0,72
9	Paraguai	0,551	0,564	0,579	0,604	0,623	0,646	0,668	0,679
10	Bolívia	-	-	0,536	0,572	0,603	0,616	0,641	0,662

Fonte: PNUD (2016).

Como o PIB *per capita* está inserido na composição do IDH, podemos observar *rankings* bastante similares, com poucas diferenças, tais como a Argentina apresentar um índice humano melhor do que quando capturado apenas o nível de

renda. De outra maneira, o Uruguai e a Venezuela apresentaram resultados melhores de renda *per capita* do que de níveis de desenvolvimento humano. Os valores para o ano de 2014 podem ser melhor visualizados gráfico abaixo.

Gráfico 42 – PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano na América do Sul



Fonte: Banco Mundial (2016) e FAO *Food Security* (2016).

Agora, apresentaremos os dados utilizados pela FAO para acompanhamento do ODM-1. A variável indica a porcentagem de pessoas subnutridas, e quando o indicador está abaixo de 5%, valor considerado muito baixo, o organismo para de reportar o número exato. Como podemos ver pela tabela abaixo, a Argentina desde o início da década de 1990 já possuía menos de 5% de sua população consumindo menos calorias dos que as necessárias para uma vida ativa e saudável. A Bolívia, no entanto, possuía quase 40% e o Peru 31,6% nesse estado. Já em entre 1997-1999, o Uruguai também passou a ter menos de 5% de pessoas nessa situação. Entre 1999-2001, o Chile também alcançou esse resultado, o Brasil conseguiu no biênio 2004-2006 e a Venezuela entre 2007-2009. Os demais países (Peru, Colômbia, Paraguai e Equador) ainda apresentam um percentual que é considerado moderadamente baixo de pessoas subnutridas, e a Bolívia ainda apresenta um número considerado moderadamente elevado, apesar de estar quase no limite inferior do intervalo.

Tabela 31 – Percentual de pessoas subnutridas
(Porcentagem)

Ranking	País	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	2010-12	2014-16*
1	Argentina	<5	<5	<5	<5	<5	<5
2	Chile	9	5,5	<5	<5	<5	<5
3	Uruguai	8,6	5,3	<5	<5	<5	<5
4	Brasil	14,8	13,6	11,2	<5	<5	<5
5	Venezuela	14,1	16	15,3	9	<5	<5
6	Peru	31,6	25,1	20,7	18,9	10,7	7,5
7	Colômbia	14,6	10,2	9,6	9,7	11,2	8,8
8	Paraguai	19,5	15,6	12,9	11,2	12,1	10,4
9	Equador	19,4	15,1	18,6	18,8	12,8	10,9
10	Bolívia	38	33,7	32,8	29,9	24,5	15,9

Fonte: FAO *Food Security* (2016).

No período, o Peru, seguido do Brasil, Venezuela e Bolívia foram os países que apresentaram maiores avanços, o Peru e a Bolívia especialmente pelo estado muito ruim em que se encontravam na década de 1990. Dado os resultados encontrados, analisaremos a composição dos *rankings* das três variáveis até aqui apresentadas. A Tabela 32 mostra os países em ordem de melhor para pior qualidade, dados de 2014 – ano que possuía todos os dados disponíveis para os três indicadores.

Tabela 32 – Rankings comparativo Subnutrição, IDH e PIB *per capita*

Ranking	Subnutrição		IDH		PIB <i>per capita</i>	
1	Argentina	<5	Argentina	0.836	Chile	22128.56
2	Chile	<5	Chile	0.832	Uruguai	20886.46
3	Uruguai	<5	Uruguai	0.793	Argentina	19880.7
4	Brasil	<5	Equador	0.732	Venezuela	17664.74
5	Venezuela	<5	Venezuela	0.762	Brasil	15972.03
6	Peru	7.5	Peru	0.734	Colômbia	13394.08
7	Colômbia	8.8	Brasil	0.755	Peru	12161.94
8	Paraguai	10.4	Colômbia	0.72	Equador	11506.2
9	Equador	10.9	Paraguai	0.679	Paraguai	8955.581
10	Bolívia	15.9	Bolívia	0.662	Bolívia	6662.801

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2016) e FAO *Food Security* (2016) e PNUD (2016).

Como podemos observar, Argentina, Chile e Uruguai são os três países que lideram os três *rankings*. A Argentina, em detrimento de possuir menor renda *per capita* dos três, consegue converter suas riquezas de forma mais proveitosa para a sua população, liderando tanto o IDH quanto com o combate à subnutrição. O país, como visto, lidera também o volume de políticas públicas que abarca algumas das dimensões

SAN na região. O desempate entre os países que possuem menos de 5% da população subnutrida se deu pela ordem em que os países alcançaram o nível “muito baixo” de subnutrição. Os países “medianos” também se mantiveram bastante constantes. Brasil, Peru e Venezuela estiveram no mesmo grupo para todas as variáveis. A Colômbia permanece no grupo apenas no *ranking* de subnutrição e PIB *per capita*, ficando entre os três últimos quando se trata de IDH. Já o Equador, apesar de estar no grupo dos três piores países em PIB *per capita* e subnutrição, está no grupo “mediano” de IDH. A Bolívia encontra-se em último lugar em todos os indicadores, e o Paraguai apresenta o pior resultado em seguida da Bolívia tanto em IDH como em PIB *per capita*, ganhando por pouco do Equador no percentual de pessoas subnutridas.

Especificamente sobre o grupo de países “medianos” da região, podemos destacar que embora o Brasil esteja bem colocado no combate à fome e até em PIB *per capita*, apresenta os piores resultados no IDH, destacando a baixa qualidade da educação e da saúde no país. O Peru, com renda inferior, consegue apresentar melhores resultados de IDH e subnutrição. A Colômbia, entretanto, é o que mais chama atenção: possui renda maior do que a do Peru, mas um nível e subnutrição que o coloca em último do grupo e um IDH que o coloca no último grupo. Nesse país, podemos perceber que a renda não tem se convertido de forma adequada em benefícios para o conjunto da população. Se analisado pelo prisma da distribuição de renda, percebemos que, em 2014, o país liderava o *ranking* de concentração de renda na região, seguido pelo Paraguai, o Brasil e a Bolívia. Pelos dados de 2011, utilizados na seção anterior o *ranking* de concentração de renda era liderado pela Bolívia, seguida do Brasil e da Colômbia. Todos esses países apresentaram queda da concentração de renda entre os dois anos, mas o Brasil e a Bolívia apresentaram melhorias muito superiores as alcançadas pela Colômbia, fato que possa nos indicar uma das razões do PIB *per capita* não ter se convertido em bons indicadores de IDH e subnutrição. O Peru foi o único dos países da região a apresentar piora do Gini de 2011 para 2014. O *ranking* de concentração não será incorporado ao trabalho, tanto porque não há sequência histórica dos dados, como porque não existem dados de 2014 para o Chile e a Venezuela e optamos por não comparar variáveis de diferentes datas.

Com relação aos níveis de pobreza computados pelo Banco Mundial, nos deparamos com o mesmo problema: ausência de dados para o Chile e a Venezuela para o ano de 2014. Considerando a extrema importância da variável para o trabalho,

retiraremos os dois países do próximo *ranking* da análise, buscando capturar apenas a correlação existente, já analisada nos resultados da seção anterior.

A linha de pobreza, como visto, é quase uma linha de indigência, sendo ainda mais restrita do que a população que não acessa níveis calóricos adequados para uma vida saudável. Podemos observar que agora os *rankings* parecem mais incompatíveis que os anteriores, apresentando bastante diferença de posição relativa dos países. A Bolívia, no entanto, continua na última posição do *ranking* das 4 variáveis. Interessante ressaltar, que a Argentina que lidera os três *rankings* na ausência do Chile, ocupa a quarta posição quando se trata de extrema pobreza. O Peru, por outro lado, embora possua um PIB *per capita* comparativamente mais baixo, consegue bons resultados não apenas no IDH e no combate a subnutrição, mas resultados ainda melhores no combate à pobreza extrema. A Colômbia, embora tenha resultados melhores em PIB e subnutrição, apresenta dados bem piores no combate à pobreza extrema, bem como o Brasil, que já consegue possibilitar que menos de 5% de sua população tenha alimentação insuficiente, mas ainda reporta 1,72% da população em situação de extrema pobreza.

Tabela 33 – *Ranking* comparativo Subnutrição, IDH, PIB *per capita* e Pobreza

Ranking		Subnutrição		IDH	PIB <i>per capita</i>		Pobreza	
1	Argentina	<5	Argentina	0.836	Uruguai	20886.46	Uruguai	0.09
2	Uruguai	<5	Uruguai	0.793	Argentina	19880.7	Peru	0.79
3	Brasil	<5	Equador	0.732	Brasil	15972.03	Paraguai	0.85
4	Peru	7.5	Peru	0.734	Colômbia	13394.08	Argentina	0.97
5	Colômbia	8.8	Brasil	0.755	Peru	12161.94	Equador	1.43
6	Paraguai	10.4	Colômbia	0.72	Equador	11506.2	Brasil	1.72
7	Equador	10.9	Paraguai	0.679	Paraguai	8955.581	Colômbia	2.31
8	Bolívia	15.9	Bolívia	0.662	Bolívia	6662.801	Bolívia	3.24

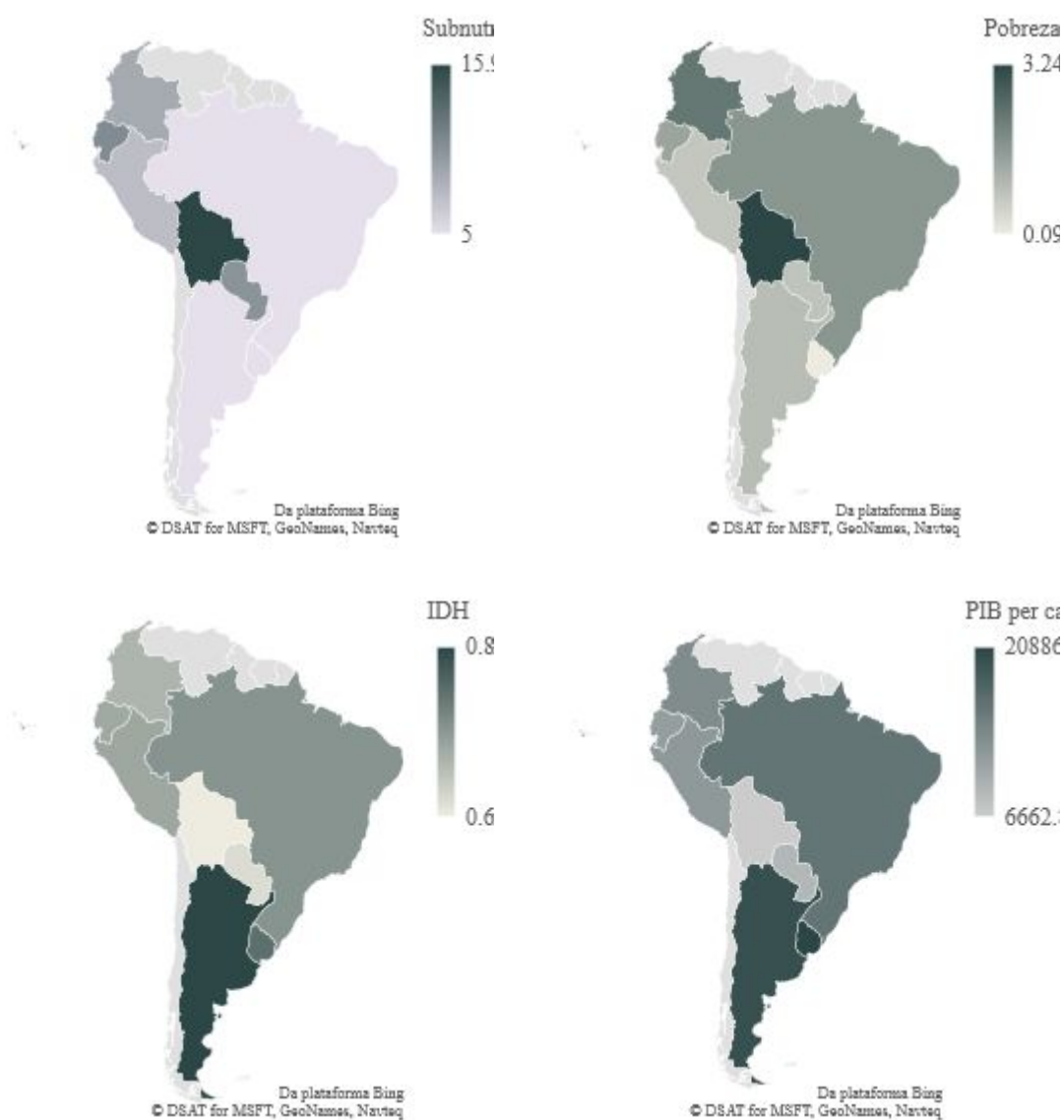
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2016) e FAO *Food Security* (2016) e PNUD (2016).

Analisando-se os mesmos resultados, plotados nos mapas abaixo, fica mais evidente as discrepâncias dos resultados de pobreza extrema com as demais variáveis. Importante lembrar que trata-se de uma linha de pobreza unidimensional que trata pobreza apenas por renda, desconsiderando assim especificidades locais e parte da dinâmica do principalmente do meio rural, onde não há necessariamente renda nas transações que determinam alimentação e condições de vida de qualidade. Há, nesse sentido, grande limitação de análise. O meio rural, onde se localiza a maior parte da população vulnerável, é também um espaço que pode existir fartura, mesmo com

ausência de renda. Dois fenômenos de difícil captação, por não envolverem da mesma maneira que o urbano variáveis facilmente detectáveis, como trabalho e consumo formalizados.

Gráfico 43 – Subnutrição, pobreza, IDH e PIB *per capita* na América do Sul

(Porcentagem, porcentagem, índice, dólares PPP)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2016) e FAO *Food Security* (2016) e PNUD (2016).

Assim, percebemos que mesmo frente aos grandes avanços, muito em virtude de uma conjuntura bastante favorável e de intensificação de políticas públicas, como analisado na primeira seção do capítulo, o fenômeno da insegurança alimentar é extremamente complexo. A sua superação de maneira definitiva passa por reconhecer a multidimensionalidade do problema, que abandona tanto a ideia de que se combate

fome com produção de alimentos (disponibilidade), como também que se combate a fome com erradicação da pobreza (acesso). Ambas as dimensões são condições necessárias, mas não suficientes. Outros aspectos envolvem o fenômeno: a subnutrição pode ser mitigada sem retirar a população da pobreza, com a permanência de políticas compensatórias em detrimento do aprofundamento de políticas que visam desenvolver as regiões e os grupos atingidos pela mazela. Da mesma maneira, aumento de renda pode não necessariamente levar ao combate de uma alimentação inadequada na presença de más condições para a utilização fisiológica dos alimentos e piora qualitativa dos alimentos pelas mudanças estruturais do mercado alimentício e ascensão da comida industrializada. Da mesma maneira, percebemos pela seção anterior que não apenas os países podem modificar de maneira dinâmica as diferenças entre si, mas também que também mudam os fatores que determinam essas diferenças, ressaltando a importância do estudo do fenômeno de maneira multidimensional e de forma contínua.

De maneira diferente da conjecturada, apesar dos *rankings* entre os níveis de renda, desenvolvimento humano, pobreza e subnutrição diferirem entre si, o PIB *per capita* mostrou-se mais coeso e relacionado com subnutrição do que desenvolvimento humano e inclusive pobreza extrema. Contudo, ao analisar a composição dos *rankings* de 1990 podemos analisar que enquanto a Argentina, o Chile e o Uruguai eram os melhores países em IDH e subnutrição, o *ranking* do PIB *per capita* era liderado pela Venezuela, Argentina e Brasil. O Chile alcançava bons resultados em desenvolvimento e subnutrição mesmo ocupado apenas o sétimo PIB, e o Uruguai quarto. Em 1995, o Uruguai em terceiro e o Chile em quinto lugar no PIB já ocupavam o segundo e terceiro lugar em subnutrição.

Assim, apesar de podemos concluir que o nível de renda de um país, mesmo desconsiderando as desigualdades de renda, possui grande relevância na determinação de uma alimentação suficiente para sua população possuir consumo calórico suficiente para uma vida ativa e saudável, percebemos que os resultados encontrados em 2014 não são estáticos, e em determinadas conjunturas, com determinados modelos de desenvolvimento e entendimento de políticas públicas, as nações mais ricas não foram as que possibilitaram mais acesso à alimentação e às boas condições de vida a sua população. Ao calcularmos a correlação, podemos observar que, ao longo do tempo, maior IDH teve maior correlação negativa com percentual de pessoas subnutridas (-0,78) do que PIB *per capita* (-0,69).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolvimento, pobreza e segurança alimentar são temas amplos e complexos. Assim, objetivando investigar as relações existentes entre conceitos tão fundamentais para uma sociedade que se pretenda socialmente coesa, o trabalho debruçou-se especialmente sobre o tema da alimentação, tomando-a como condição primeira e indispensável para configurar uma sociedade desenvolvida.

Há aspectos conclusivos relativos a cada um dos capítulos e do trabalho completo. A respeito dos capítulos, o primeiro tratou sinteticamente dos conceitos de desenvolvimento e pobreza. Na seção em que foi tratado o tema do desenvolvimento, chamou-se atenção para as diferenças existentes entre a concepção de desenvolvimento como crescimento econômico e prosperidade e aquela de desenvolvimento humano. Enquanto o primeiro é limitado em não captar como a elevação da renda alcança a vida humana, a segunda visão, de Amartya Sen, chama atenção para a confusão existente entre meios e fins para lograr o desenvolvimento, alertando a visão economicista que prepondera e mensura o nível de desenvolvimento de uma nação através de sua riqueza e complexidade nos termos capitalistas.

Na segunda seção, abordou-se o conceito de pobreza, iniciando pela evolução da construção do histórico do conceito, indicando quatro fases: a primeira, que compreende o período pré-capitalista até o *Poor Law* (1601) na Inglaterra, a segunda fase do *Poor Law* até a II-Guerra Mundial, especialmente com o marco da criação da ONU e da FAO, a terceira da criação destes organismos até 2000 com o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e quarta fase, que compreende de 2000 até momento atual. No apanhado histórico, é possível aferir como a percepção social da pobreza e da fome determinam a política de seu enfrentamento. A criação da ONU e da FAO, marcam, nesse sentido, a preocupação internacional do problema, colocando-o pela primeira vez como foco de políticas públicas.

Em seguida, a discussão foi encaminhada para o entendimento do conceito de pobreza na literatura econômica, apreendendo o debate entre unidimensionalistas e multidimensionalistas, bem como os diferentes métodos existentes para se mensurar pobreza: de forma absoluta, objetiva, relativa, subjetiva e administrativa. Na última seção, dados de desenvolvimento e pobreza na América do Sul foram apresentados, evidenciando-se a estrutura concentradora em que os países da região se estabelecem,

bem como a fragilidade existente no combate à pobreza diante de não apenas uma conjuntura economicamente favorável, mas também pelo cenário político, com fortalecimento da atuação estatal nesse sentido.

O segundo capítulo adentrou especificamente no tema da segurança alimentar. Constatou-se que embora pobreza deva ser tratada de maneira multidimensional, contemplando alimentação, habitação, saúde, educação, etc, prescindindo a métrica monetarista, é fato que a fome e a subnutrição constituem-se em recorte fundamental da pobreza em nossa sociedade moderna, pois denunciam os limites primeiros estruturais de constituição de coesão social.

A primeira seção abarca a construção histórica do conceito segurança alimentar, demonstrando como o consenso internacional abandonou a visão do pós-II Guerra Mundial de que se combatia a insegurança alimentar apenas via elevação da produção e disponibilidade de alimentos, passando à compreensão da importância da garantia do acesso e do combate à pobreza e, posteriormente, para o atual conceito, mais amplo, complexo e multidimensional. Hoje, amplia-se a segurança alimentar à dimensão nutricional e, por extensão, à boa utilização biológica dos nutrientes consumidos, e não apenas quantidade calórica suficiente.

A capacidade de promover a alimentação de qualidade para uma população com respeito não apenas ao meio ambiente, mas às culturas e tradições, também fazem parte do aumento da complexidade do conceito, mesmo que não das ações reais para o enfrentamento da questão. Destarte, a segunda seção avançou em chamar atenção para as diferentes faces da fome para além da completa inanição, avançando, como fazia Josué de Castro, na análise da fome crônica, que mata pessoas que se alimentam todos os dias. Além disso, avançou-se em discutir a má alimentação causada pela excessiva industrialização da comida, a crescente obesidade e outros distúrbios alimentares causados por pressão estética, configurando problemas de má nutrição.

Apreendida a dimensão e complexidade do conceito, a terceira seção apresentou os avanços conseguidos pelas nações no combate à subnutrição no período dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Apesar da limitação do método da FAO que computa subnutrição pelo método calórico, desconsiderando os macros e micronutrientes necessários para o gozo de boa saúde, podemos observar que dentre as regiões do mundo que lograram sucesso no rápido combate à fome e alcançaram as metas estabelecidas, a América Latina e, em especial a América do Sul, tem destaque positivo. Ficou evidente a impossibilidade de se alcançar os objetivos da Cúpula

Mundial de Alimentação de 1996, no mundo, de diminuir pela metade o número absoluto de pessoas subnutridas, e não relativos como propõe os ODM. Apesar disso, vários países da América do Sul atingiram as metas da CMA, observando-se a continuidade da temática do debate internacional pela manutenção da meta nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que vigorarão até 2030.

Dados os resultados, as seções 2.4. e 2.5. apresentam dois embates que configuram limites estruturais à superação definitiva da fome e má alimentação em uma sociedade materialmente próspera. As duas seções tratam de problemas de nível global: o entendimento da alimentação como direito humano e o funcionamento dos mercados agrícolas. A quarta seção encara o debate entre o entendimento da alimentação como direito ou necessidade, e como os governos e os organismos internacionais têm se posicionado. Nesta perspectiva, trata-se não apenas de apreender como se deu o embate entre a consagração dos direitos humanos civis e econômicos, como também se questionar o caráter de bem privado que a comida possui.

Dessa forma, mesmo sabendo que a consagração do Direito Humano à Alimentação Adequada não se constitui em hierarquia de primeira ordem no espaço das políticas públicas, como é o caso da política macroeconômica, ademais de não se constituir como condição necessária para avanços sociais, sua incorporação ao marco legal constitui-se em referência ética civilizatória. Neste particular, a América Latina, conforme mostra a seção 2.4.1., apresenta grandes avanços.

A quinta e última seção discorre sobre o funcionamento dos mercados agrícolas, chamando a atenção para a parcela rural da população que é agudamente afetada. Conclui-se que a oligopolização e modernização do setor privado produtor de alimentos, embora traga aumento de produtividade e produção, gerando riqueza e estimulando um mercado de trabalho mais qualificado do que antes, têm consequências negativas sobre a população rural, que é a mais afetada pela subnutrição. Dentre outras coisas, a queda dos preços devido à elevação de produtividade e a concorrência global deprimem a população que vive à margem desses avanços e reduz o valor dos produtos de natureza familiar.

Dado esse embate conceitual dos dois primeiros capítulos, o terceiro presta-se a análise da segurança alimentar na América do Sul. A primeira seção apresenta breve evolução do entendimento e avanços das políticas públicas relacionadas à segurança alimentar na região. Em seguida, apresentam-se as políticas públicas relacionadas à SAN organizadas de acordo pela classificação da CELAC por dimensão, classificação

e alcance. Pela análise, pudemos observar como os diferentes países alocam suas políticas, mostrando não apenas uma predominância de políticas de disponibilidade, como também a temporalidade em que foram criadas. Antes de 1980, essas políticas eram de caráter generalista, especialmente relacionadas ao crédito para o agronegócio e regulamentação do mercado de trabalho; um volume menor de políticas criadas entre 1980 e 2000, muito em razão não apenas da instabilidade econômica, como também do fortalecimento da agenda neoliberal na região; e grande criação de políticas no pós-2000, que se configura a quarta fase da pobreza de nossa análise.

Assim, extrai-se dessa seção como a estabilidade macroeconômica, a consolidação das democracias, a maior participação civil, os organismos internacionais e a orientação política dos governos da América do Sul foram decisivos para os resultados encontrados. Além de evidenciado pelos resultados logrados no ODM-1, notou-se que, com o fortalecimento de políticas da “terceira geração”, que se configuram políticas específicas, as direcionadas especificamente para o combate à segurança alimentar se sobressaíram. O paradoxo é que os avanços, em muitos casos, se fizeram pela diminuição de recursos para as políticas universais, como é o caso do Brasil.

A segunda seção analisa dados, por dimensão, que a FAO elenca como relevantes para o entendimento da segurança alimentar em seu caráter multidimensional. Por meio de Análise de Componentes Principais, que reduz um conjunto de variáveis correlacionadas em um escore sintético, apreende-se como os países se relacionavam e se diferenciavam para cada dimensão, no ano de 2000, início dos ODM, e 2011, ano mais recente com estatísticas disponíveis.

Ao analisar disponibilidade, constata-se novamente que a América do Sul se configura como uma região de grande disponibilidade de alimentos, não sendo essa a dimensão que se apresenta como maior gargalo. Pelo método, observa-se uma mudança significativa na estrutura dos dados, em que os países deixam de diferenciar a disponibilidade de alimentos pela produção (2000) e passam a diferenciar mais em relação à oferta (2011). Além disso, é possível notar que apesar do número de políticas públicas voltadas para “disponibilidade” não apresentar correlação muito alta com os resultados obtidos, abriu-se a possibilidade de uma maior correlação em 2011 do que 2000 entre as duas variáveis. Nota-se, ainda, que enquanto a Argentina e o Brasil, que são os países que possuem maior número de políticas nesse sentido, serem os que

apresentam maior disponibilidade, Bolívia, Venezuela e Peru, países com número reduzido de políticas, apresentam pior disponibilidade de alimentos.

Computando-se o acesso, observa-se uma mudança estrutural dos dados: enquanto o componente que mais determinava a variabilidade do acesso entre os países em 2000 estava mais relacionado aos indicadores do nível de segurança alimentar V4, que é a variável utilizada pela FAO para monitorar os ODM, explicada no segundo capítulo, que indica a probabilidade que um indivíduo selecionado aleatoriamente tenha um consumo calórico insuficiente para manter uma vida saudável; a variável V9, que calcula o déficit alimentar de um país, ao estimar a diferença entre a dieta média e o consumo médio da população subnutrida, e a V10, que mostra-se mais capaz de captar a insegurança alimentar moderada, e não apenas a grave, pois mede a porcentagem da população que está em risco de não atender as necessidades alimentares, incluindo aqueles que não podem ser considerados cronicamente subnutridos. Já em 2011, essa dimensão não captura, tanto quanto em 2000, as diferenças entre o acesso dos países. Cria-se uma subdimensão no “acesso”, que é a “pobreza”, fortemente correlacionado com a linha de pobreza do Banco Mundial, que delimita quase uma linha de indigência. Também conclui-se que a correlação do número de políticas relacionadas a acesso e aos resultados são menores e menos diretos do que para a dimensão “disponibilidade”.

Infelizmente, para “utilização”, embora constitua uma dimensão relevante da SAN, mesmo com grande número de variáveis relevantes e pertinentes elencadas pela FAO, não foi possível aplicar o método de ACP. Isso porque o objetivo do método é redução de variáveis e existem apenas duas dentre as variáveis existente com estatísticas disponíveis. Assim, a análise restringiu-se apenas à descrição do acesso à água potável e ao saneamento básico. Constantou-se, entretanto, que os países com pior nível de acesso eram também os em pior situação de insegurança alimentar. Acrescentou-se ainda, a análise do gasto com saúde *per capita*, em que concluímos, da mesma maneira, que em países com maior gasto o problema é menor, além de evidenciar a má situação da América do Sul em relação à média de gastos do mundo.

“Estabilidade”, por sua vez, ao configurar-se mais como uma dimensão transversal às três anteriores do que uma dimensão própria, não apresentou correlação suficiente entre as variáveis utilizadas, impedindo a aplicação da ACP. Constatou-se pela análise dos dados brutos disponíveis, a grande instabilidade da região, não apenas

de disponibilidade e preços de alimentos, como também política, que pode levar a uma reversão das melhorias conquistadas no período.

A seção final elaborou *rankings* comparativos entre o nível de renda, IDH, percentual de subnutridos, bem como pobreza extrema. O objetivo da seção era evidenciar as relações existentes entre desenvolvimento, pobreza e segurança alimentar na América do Sul. Duas foram as principais conclusões extraídas: 1) não há correlação direta e perfeita entre esses dados, visto que países com menor PIB *per capita*, como a Argentina (país que mais possui políticas públicas SAN), por exemplo, puderam alcançar os melhores resultados em IDH e subnutrição e *vice-versa*. Ainda, países com melhor IDH nem sempre eram os países com menor subnutrição. 2) O fenômeno da segurança alimentar é um tema com complexidade própria e não equivale ao combate da pobreza. Os *rankings* entre as duas variáveis também apresentaram diferenças, mostrando que podemos alcançar baixos níveis de subnutrição ainda reportando número mais elevado de pessoas extremamente pobres, como o contrário. A métrica da pobreza extrema de cunho monetarista (US\$ 1,90 por pessoa/dia) não capta todas as dimensões existentes no fenômeno da insegurança alimentar e desconsidera especificidades importantes da população do meio rural, como o ambiente da criação de alimentos e em que vivem a maior parte dos famintos do mundo.

Assim, concluímos que dada a complexidade do fenômeno, bem como seus diversos determinantes, os bons resultados alcançados na região ocorreram mesmo frente a uma estrutura pouco favorável e apenas diante de uma conjunção bastante favorável de fatores. Assim, não há como dar o problema como resolvido, sendo necessário para que continuemos avançando rumo à uma sociedade bem alimentada e coesa, que enfretamos também as questões que reproduzem de maneira estrutural a má alimentação.

A conclusão síntese da dissertação, apresentada na introdução como hipótese principal, é que a fome se apresenta endemicamente na região da América do Sul sem relação direta com o nível de desenvolvimento capitalista. Os resultados são suficientes para mostrar que países tidos como marginais no contexto global e pequenos em dimensões, como Uruguai, por exemplo são comparativamente mais homogêneos no que diz respeito às condições sociais e de acesso a alimentos básicos. Enfim, parece-nos que a retórica de que o desenvolvimento capitalista, em grande

parte associado ao crescimento econômico, é sinônimo de progresso parece-nos insustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFORNALLI, M. V. Neoliberalismo, Terceiro Setor e Direitos Sociais: Precarização e Perspectivas. **Revista Direito à Sustentabilidade**. Foz do Iguaçu, v.2, n.3, Julho/Dezembro de 2015.

ALMEIDA FILHO, N. Soberania Alimentar e Segurança Alimentar: duas lógicas de Desenvolvimento Rural e de Políticas Sociais. Termos de Pesquisa – **PIBIC**, 2015.

BANCO MUNDIAL. **World Bank Open Data**. 2016. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator>>

BARROS, A. D.; DE OLIVEIRA, G. K. L. Os Direitos Econômicos, Sociais E Culturais: Da Programaticidade À Juridicidade. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4375/3570>>.

BASTOS, C. P.; BRITTO, G. Introdução. In: ARGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. A **Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010. p. 7-44.

BELIK, Walter ; SILVA, J. F. G.; TAKAGI, Maya . **Projeto Fome Zero: Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. 3. ed. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: _____. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 13-68, 2000.

BONENTE, Bianca I.; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Há uma nova economia do desenvolvimento. **Revista de Economia**, v. 34, n. 1, p. 77-100, 2008.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>

BURITY, V., FRANCESCHINI, T., VALENTE, F., RECINE, E., LEÃO, M., CARVALHO, M. F. **Direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010. Disponível em: <http://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf>

CARDOSO, F. H. (2009). Prefácio. In: Octávio Rodriguez, **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 17-23

CASSAB, Maria Aparecida Tardin. **Jovens pobres e o futuro: a construção da subjetividade na instabilidade e incerteza**. Intertexto, 2001.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome: Ensaio sobre os problemas de alimentação e de população**, 1965. São Paulo: Editora Brasiliense, 1965.

CEPAL STAT. **Estatísticas e Indicadores**. 2016. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>;

CEPAL. **Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre CELAC 2025: elementos para el debate y la cooperación regionales**, CEPAL, FAO, ALADI, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40348>>.

CHANG, H. J. Understanding the relationship between institutions and economic development – some key theoretical issues. In: CHANG, H. J. (Ed.). *Institutional change and economic development*. New York: United Nations University Press, 2007, p. 1-16.

CHEHAB, I. M. C. V. O direito fundamental à alimentação adequada: contexto histórico, definição e notas sobre a sua fundamentalidade. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 69, out 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6603>. Acesso em nov 2016.

CONTI, I. L. **Segurança alimentar e nutricional: noções básicas**. – Passo Fundo: IFIBE, 2009.

DEDECCA, Cláudio Salvadori et al. Uma abordagem multidimensional da pobreza rural Segundo a perspectiva da política pública. BUAINAIN, AM et al. **A nova cara da pobreza rural: desafio para as políticas públicas**. IICA, Brasília, 2012.

DUCLOS, Jean-Yves; ARAAR, Abdelkrim; GILES, John. **Chronic and Transient Poverty: Measurement and Estimation, with Evidence from China**. 2006.

EIDE, A. **Origin and historical evolution of the right to food**. Córdoba, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Jose_Vivero_Pol/publication/271208928_Derecho_a_la_Alimentacion_y_Soberania_Alimentaria/links/54c210d70cf2d03405c5f76b.pdf#page=34>.

EL PAÍS. Pobreza encurta a vida mais que obesidade, álcool e hipertensão, 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/31/ciencia/1485861765_197759.html>

FAO, IFAD, WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2015**. - Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. FAO: Rome, 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>>.

FAO, O. **ESTADO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL - Um retrato multidimensional**. Relatório 2014. Agosto/2014 disponível em< http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/SOFI4_10_09-2.pdf, 2014.

FAO, V. **Diretrizes voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito à uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional**. 2004. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>>

FAO. **Food Security Indicators**, 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.WJpVftIrdU>>

FAO. **Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe –** La región alcanza las metas internacionales del hambre. 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf>>

FAO. **The State of Food and Agriculture**, 2000.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World 2015**. Disponível em: <<http://www.fao.org/hunger/en/>>.

FURTADO, C. M. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento**: um enfoque interdisciplinar. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Paz e Terra, 1974.

GALVÃO, A. A nova etapa do desenvolvimento agrário e o papel dos agentes privados na inovação agropecuária. In: EMBRAPA: **O mundo rural no Brasil do século 21** - A formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. Cap. 4, Parte 3.

GOMES JR, Newton Narciso; JUNIOR, Osvaldo Aly. Soberania Alimentar e Agronegócio: Notas Além da Porteira. **Revista Eletrônica Retratos de Assentamentos**, v. 18, n. 2, p. 305-319, 2015.

GOMES JUNIOR, N. N., ALMEIDA FILHO, N. Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Ético Social de Orientação de Políticas Públicas Nacionais. In: **Segurança Alimentar**: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial. Niemeyer Almeida Filho, Pedro Ramos organizadores. Campinas, SP: Alínea, 2010.

GROSSI, M. D. Pobreza e Extrema Pobreza no Brasil Rural. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. **A Nova Cara da Pobreza Rural**: desafios para as políticas públicas. Brasília, DF: IICA, v. 16, 2012. Cap. 2, Parte 3, p. 319-334.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2011.

HAIR, J. F., ANDERSON, R. E., TATHAM, R. L., & BLACK, W. C. **Análise multivariada de dados**. 5ª Edição – Porto Alegre: Bookman, 2005.

JOHNSON, R. A., WICHERN, D. W. et al. **Applied multivariate statistical analysis**. Upper Saddle River, NJ: Prentice hall, 2002.

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D. W. **Applied multivariate statistical analysis**. 4th ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, 1999, 815 p.

KHATTREE, R. & NAIK, D.N. **Multivariate data reduction and discrimination with SAS software**. Cary, NC, USA: SAS Institute Inc., 2000. 558 p.

KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. **The American economic review**. p. 1-28, 1955.

LAYRARGUES, P. P. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito. **Revista Proposta**, v. 25, n. 71, p. 5-10, 1997.

LEWIS, W. Arthur. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, p. 406-456,

1969.

LOCKS, P. Liberdade e Justiça em Amartya Sen. **2º Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades**. Brasília, 2014.

MALTHUS, Thomas Robert. **Ensaio sobre a População**. Tradução de por Antonio Alves Cury. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

MALUF, R. S., MENEZES, F., VALENTE, F., L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. In: **Revista Cadernos de Debate**, Vol. IV - uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, p. 66-88, 1996.

MALUF, R. S.. Desafios para a segurança alimentar e nutricional. In: Ana Karla Dubiela e Ricardo Kaminski. (Org.). **Segurança alimentar e nutricional: teoria e prática**. Fortaleza: Gráfica LCR, v. 1, p. 31-36, 2009.

MALUF, R. S.; PRADO, B. Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional. **Rio de Janeiro: CERESAN**, 2015.

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M.. Atuação brasileiro na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional. **CERESAN - Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional**, Textos para discussão, 8, fev. 2015.

MARINI, R. M. **Dialética da Dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MAROCO, J.; BISPO, R. **Estatística aplicada às ciências sociais e humanas**. 2003.

MARTINS, J. S. A modernidade do “passado” no meio rural. In: EMBRAPA: **O mundo rural no Brasil do século 21** - A formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 22-31.

MAXWELL, S. The Meaning and Measurement of Poverty. **Overseas Development Institut Poverty Briefing**, London, 3: February 1999.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das Agriculturas no Mundo** - do neolítico à crise contemporânea. São Paulo: UNESP, 2010.

MEIRELLES, L. Soberania alimentar, agroecologia e mercados locais. In: **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**: AS-PTA, v. 1, n. 0, p. 11-14, set. 2004. Disponível em: < http://orgprints.org/21244/1/Meirelles_soberania.pdf>

MESSER, E; COHEN, M. J. **The human right to food as a US nutrition concern 1976-2006**. Intl Food Policy Res Inst, 2007.

MOLLAT, M. **Os pobres na idade média**. Campus, 1989.

MONTAÑO BARRETO, C. E. Pobreza, “cuestión social” y su enfrentamiento. **Nóesis Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**. Vol. 25, nº 49, enero-junio, 2016, p. 68-97.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>.

NAPOLI, M.; DE MURO, P.; MAZZIOTTA, M. Towards a food insecurity Multidimensional Index (FIMI). **Master in Human Development and Food Security**, 2011.

NURKSE, Ragnar. Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico. **A economia do subdesenvolvimento**. São Paulo: Forense, 1969.

ORTEGA, A. C. **Territórios Deprimidos** – desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

PETERNELLI, L. A. **Análise Fatorial: Uma introdução**. Centro de Ciências Exatas UFV- Apostila. Acessado em: 12/12/2016

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2000.

REIS, E. **Estatística multivariada aplicada**. Lisboa, 1997.

RENCER, A. C. **Methods of multivariate analysis**. John Wiley & Sons, 2003.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros. Os Pobres na Idade Média: de minoria funcional a excluídos do paraíso. **Revista Ciências Humanas. Taubaté**, v. 1, n. 1, 2009.

RIBEIRO LIMA, V.; MARINHO, Marcelo; BRAND, A. História, Identidade e Desenvolvimento local: Questões e conceitos. **Histórias & Perspectivas, Uberlândia**, p. 363-388, 2007.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 3ª Ed, 2006.

RODRÍGUEZ, O. O ESTRUTURALISMO LATINO-AMERICANO. CEPAL: **Civilização Brasileira**, 2009.

ROMEIRO, A. R. Reforma agrária e distribuição de renda, in: STÉDILE, J. P. [org.] (1994). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre, RS: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1994.

ROSSET, P. U.S. Opposes Right to Food at World Summit. **Food First**. 30 jun, 2002. Disponível em: <<http://www.mindfully.org/Food/Right-To-Food30jun02.htm>>. Acesso: 30/11/2016.

SABOURIN, E.; NIEDERLE, P. **Agricultura familiar na América latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e da agroecologia**. 2016.

SANTOS, T. **A Teoria da Dependência – balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SCATOLIN, F. D. **Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná**. Porto Alegre, 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do rio Grande do Sul.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova: revista de cultura e Política**, n. 28-29, p. 313-334, 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100016&script=sci_arttext&tlng=pt>

SEN. A.O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova: revista de**

cultura e Política, n. 28-29, p. 313-334, 1993.

THORP, R. **Progresso, Pobreza e Exclusão: Uma História Econômica da América Latina no Século XX**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998.

TOCQUEVILLE, A. de. **Ensaio sobre a pobreza**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.

UNIC. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: < <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>.

VARELLA, C.A. A. **Análise multivariada aplicada as Ciências Agrárias: Análise de componentes principais**. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2008).

VIAN, E.; ALMEIDA FILHO, N.; BELIK, W.; ORTRGA, A. C.; COUTO, E.P. NASCIEMNTTO, C. **Segurança Alimentar: Evolução Conceitual e Ação das Políticas Públicas na América Latina**. 2007. Disponível em:< <http://www.sober.org.br/palestra/6/1138.pdf>>.

VICINI, L.; SOUZA, A. M. Análise multivariada da teoria à prática. **Santa Maria: UFSM, CCNE**, 2005.

VIVEIRO, J. L., ALMEIDA FILHO, N. A Consolidação do Combate à Fome e do Direito à Alimentação nas Agendas Políticas da América Latina. In: **Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial**. Niemeyer Almeida Filho, Pedro Ramos organizadores. Campinas, SP: Alínea, 2010.

VIVERO POL, J. L. V. The Food Commons in Europe: Relevance. **Challenges and Ideas to Feed Them**. 2016.

VIVERO POL, J.L., SCHUFTAN C. No right to food and nutrition in the SDGs: mistake or success? **BMJ Global Health** 2016.

WORLD FOOD PROGRAM. **Thematic guidelines: Household Food Security Profiles**. VAM Analytical Approach. ODAV (VAM) – WFP, Rome, April 2005.

ZIEGLER, Jean. **Destruição massiva: Geopolítica da fome**. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

APÊNDICE A – RESULTADOS DA ANÁLISE DE COMPONENTES PRINCIPAIS

- **RESULTADOS DAS MATRIZES NÃO ROTACIONADAS:**

Escores não rotacionados – “Disponibilidade”

	2000			2011		
	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.1	Comp.2	Comp.3
[1,]	-3.22	-0.06	-0.02	-2.38	0.24	-0.23
[2,]	2.06	0.58	-0.11	2.16	0.45	-0.57
[3,]	-0.62	-0.37	0.02	-1.73	-0.64	0.20
[4,]	-0.32	-0.38	-0.21	-0.46	-0.53	-0.20
[5,]	0.50	-1.02	0.44	1.38	-0.37	0.55
[6,]	1.13	0.69	0.52	1.16	0.36	0.11
[7,]	-0.20	0.15	0.05	0.72	0.90	0.22
[8,]	1.42	-0.19	-0.22	0.87	-0.49	-0.01
[9,]	-1.86	0.79	-0.05	-1.56	1.34	0.08
[10,]	1.13	-0.19	-0.41	-0.16	-1.27	-0.14

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Escores não rotacionados – “Acesso” -2000

	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4	Comp.5	Comp.6
2	4.69	-0.44	-0.56	0.15	-0.10	0.00
3	-0.81	0.19	0.44	0.25	-0.12	-0.02
4	-2.49	-0.06	-0.18	-0.12	0.00	-0.01
5	-0.59	1.07	-0.12	0.56	0.00	0.02
6	1.52	0.56	-0.39	-0.36	0.18	-0.01
7	-0.10	0.57	0.25	-0.34	-0.05	-0.01
8	1.07	-0.35	1.01	-0.45	0.00	0.02
9	-2.79	-0.65	-0.77	-0.29	-0.05	0.01
10	-0.50	-0.90	0.32	0.60	0.14	0.00

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Escores não rotacionados – “Acesso” -2011

	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4	Comp.5	Comp.6
V1	0.461	0.456	0.588	-0.481		
V2	-0.435	-0.387	0.786	-0.144	0.125	
V3	0.413	-0.142	-0.873	-0.204		
V5	-0.959	0.158	0.185			
V6	0.459	0.161	0.183	0.228	-0.779	-0.269
V7	0.46	0.161	0.169	0.213	0.124	0.82

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Escores não rotacionados – “Utilização”

	2000		2011	
	Comp.1	Comp.2	Comp.1	Comp.2
V16		0.707	-0.707	-0.707
V17		0.707	0.707	-0.707

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Escores não rotacionados – “Estabilidade” -2000

	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4	Comp.5
V11	0.27	0.72	-0.11	-0.53	0.33
V12	0.70	0.16	0.15	-0.68	
V13	-0.62	0.35	0.23	-0.26	-0.61
V14	0.22	-0.46	0.58	-0.63	
V15	0.35	0.77	0.47	0.25	

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Escores não rotacionados – “Estabilidade” -2011

	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4	Comp.5
V11	-0.32	-0.52	0.78		
V12	-0.56	-0.12	0.59	0.58	
V13	0.56	-0.24	0.13	-0.19	0.76
V14	-0.16	-0.76	-0.59	-0.19	
V15	0.50	-0.29	0.76	-0.28	

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

• **RESULTADOS DO MODELO COM ÍNDICE DE GINI:**

Matriz de Correlação - 2000

	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10
V4	1	-0.741	0.860	0.532	0.800	0.991	0.995
V5		1.000	-0.674	-0.698	-0.745	-0.733	-0.714
V6			1.000	0.497	0.818	0.802	0.819
V7				1.000	0.720	0.555	0.499
V8					1.000	0.778	0.771
V9						1.000	0.989
V10							1.000

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Importância dos Componentes - 2000

	Com.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4	Comp.5	Comp.6	Comp.7
Desvio Padrão	2.20	0.82	0.53	0.47	0.33	0.09	0.01
Proporção da Variância	0.79	0.11	0.05	0.04	0.02	0.00	0.00
Proporção cumulativa	0.79	0.90	0.95	0.98	1.00	1.00	1.00

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Fatores - 2000

	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4	Comp.5	Comp.6	Comp.7
V4	0.41	-0.28	-0.14	-0.13			0.84
V5	-0.36	-0.32	0.43	-0.76			
V6	0.38	-0.19	0.63	0.31	0.56		-0.12
V7	0.30	0.76		-0.45	0.36		
V8	0.38	0.21	0.51		-0.74		
V9	0.40	-0.25	-0.28	-0.26		-0.73	-0.31
V10	0.40	-0.33	-0.23	-0.20		0.68	-0.43

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Escores fatoriais - 2000

	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4	Comp.5	Comp.6	Comp.7
2	4.909	-0.311	0.495	-0.506	0.082	-0.069	0.000
3	-0.537	0.943	-0.472	-0.386	0.077	-0.073	-0.015
4	-2.323	0.702	0.135	-0.418	0.449	0.070	-0.006
5	-0.328	1.384	0.185	0.083	-0.511	-0.012	0.021
6	1.554	0.140	0.470	0.595	0.084	0.166	-0.007
7	-0.279	-0.155	-0.134	0.887	-0.124	-0.109	-0.016
8	1.014	-0.491	-1.019	0.231	0.369	0.015	0.020
9	-3.198	-1.073	0.741	-0.010	0.156	-0.070	0.011
10	-0.813	-1.137	-0.401	-0.477	-0.582	0.082	-0.007

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Componentes Rotacionados - 2000

	RC1	RC2	RC3	RC4	RC5
V4	0.860	0.220	0.330	0.260	0.190
V5	-0.410	-0.390	-0.220	-0.780	-0.160
V6	0.550	0.200	0.750	0.230	0.220
V7	0.220	0.920	0.140	0.240	0.150
V8	0.460	0.440	0.380	0.260	0.620
V9	0.890	0.260	0.230	0.250	0.170
V10	0.890	0.190	0.260	0.240	0.180

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Matriz de Correlação - 2011

	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10
V4	1.000	-0.741	0.860	0.532	0.800	0.991	0.995
V5		1.000	-0.674	-0.698	-0.745	-0.733	-0.714
V6			1.000	0.497	0.818	0.802	0.819
V7				1.000	0.720	0.555	0.499
V8					1.000	0.778	0.771
V9						1.000	0.989
V10							1.000

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Importância dos Componentes - 2011

	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4	Comp.5	Comp.6	Comp.7
Desvio Padrão	2.22	0.82	0.53	0.47	0.33	0.09	0.01
Proporção da Variância	0.79	0.11	0.04	0.04	0.02	0.00	0.00
Proporção cumulativa	0.79	0.90	0.95	0.98	1.00	1.00	1.00

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Fatores - 2011

	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4	Comp.5	Comp.6	Comp.7
V4	0.41	-0.28	-0.14	-0.13			0.84
V5	-0.36	-0.32	0.43	-0.76			
V6	0.38	-0.19	0.63	0.31	0.56	-0.12	
V7	0.299	0.755	-0.452	0.358	0.358		
V8	0.384	0.206	0.513	-0.738	-0.738		
V9	0.404	-0.254	-0.283	-0.262	-0.726	-0.726	-0.309
V10	0.401	-0.325	-0.227	-0.195	0.678	0.678	-0.426

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Escores fatoriais - 2011

	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4	Comp.5	Comp.6	Comp.7
2	4.33	-0.34	-0.05	0.54	0.28	0.05	0.00
3	-2.29	0.47	-0.84	0.17	0.26	0.10	0.07
4	-2.15	0.82	0.58	0.36	0.13	0.00	-0.09
5	0.13	1.39	-0.86	0.20	-0.25	-0.18	0.02
6	1.00	-0.13	0.14	-0.05	-0.76	0.09	0.00
7	1.32	-0.25	0.98	-0.47	0.22	-0.13	0.02
8	0.64	0.98	-0.46	-0.75	0.17	0.09	-0.03
9	-1.73	-0.63	1.76	0.09	-0.05	0.02	0.04
10	-1.25	-2.31	-1.26	-0.09	0.01	-0.05	-0.03

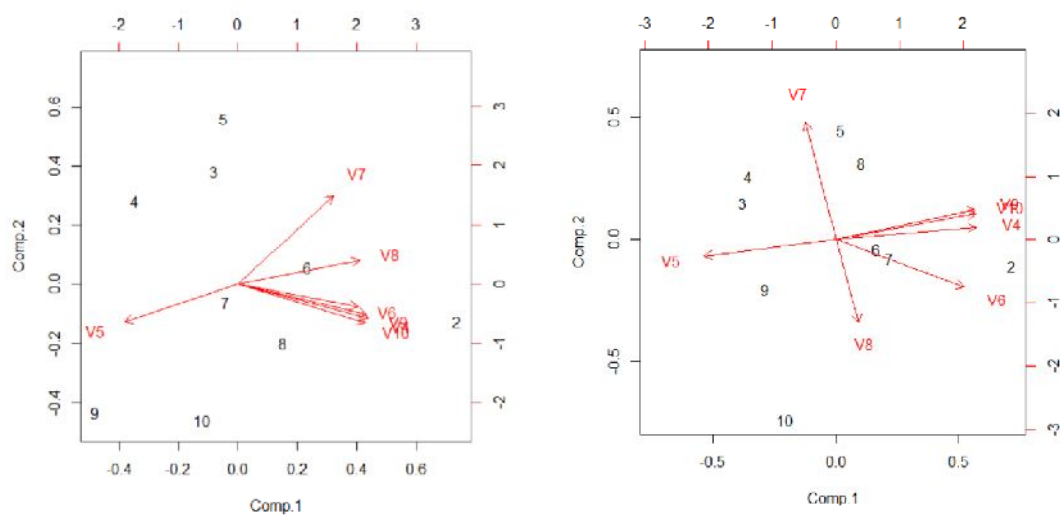
Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Componentes Rotacionados - 2011

	RC1	RC2	RC3	RC5	RC4
V4	0.98	-0.07	0.09	0.10	0.06
V5	-0.87	-0.04	-0.17	-0.10	0.46
V6	0.76	-0.42	0.17	0.46	-0.10
V7	-0.04	1.00	-0.05	-0.04	-0.01
V8	0.04	-0.05	1.00	0.03	-0.03
V9	0.99	-0.03	-0.04	0.04	-0.04
V10	0.99	-0.06	-0.04	0.02	-0.05

Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

Gráfico biplot 2000 e 2011



Fonte: Elaboração própria a partir saída do *software* R.

APÊNDICE B – POLÍTICAS PÚBLICAS SAN

• ARGENTINA

Programas dimensão “Disponibilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa pro huerta	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Extensão e informação em nutrição, Insumos produtivos, Pesquisa & desenvolvimento	Urbano e Rural	1990	
Programa para el desarrollo de la agricultura familiar	Financiamento e crédito, Pesquisa & desenvolvimento	Rural		2017
Programa de desarrollo de áreas rurales	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito	Rural	2008	2015
Programa para el desarrollo rural incluyente	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Pesquisa & desenvolvimento	Rural	1999	
Proyecto de desarrollo rural de la patagonia	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito, Manejo e conservação de recursos naturais, Medidas de emergência	Rural	1999	2014
Programa para incrementar la competitividad del sector azucarero	Assistência técnica, Capital físico predial, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito, Infraestrutura produtiva, Pesquisa & desenvolvimento, Manejo e conservação de recursos naturais, Políticas sobre terras	Rural	1969	2016
Programa de servicios agrícolas provinciales	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito, Infraestrutura	Urbano	1969	

productiva, Pesquisa & desenvolvimento, Manejo e conservação de recursos naturais, Políticas sobre terras, Saúde animal e vegetal

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Proyecto de integración de pequeños productores a la cadena vitivinícola	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito, Pesquisa & desenvolvimento	Urbano	2008	2014
Programa nacional de prevención del huanglongbing	Saúde animal e vegetal	Urbano e Rural	2008	
Programa nacional de agregado de valor	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Urbano	2009	
Programa nacional de supresión de carpocapsa	Saúde animal e vegetal	Urbano	1969	
Programa nacional de control y erradicación de la mosca de los frutos	Assistência técnica, Saúde animal e vegetal	Urbano	1969	
Programa nacional de prevención y erradicación picudo algodonero	Assistência técnica, Saúde animal e vegetal	Urbano	1969	
Programa de desarrollo rural y agricultura familiar	Assistência técnica, Financiamento e crédito, Pesquisa & desenvolvimento	Rural	1969	
Programa nacional de titulación y arraigo rural	Políticas sobre terras	Rural	2013	
Seguros de granizo	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Programa de estímulo al pequeño productor de granos	Financiamento e crédito	Urbano	2015	2015
Fondo para el desarrollo económico argentino	Financiamento e crédito	Urbano e Rural	1969	
Programa de financiamiento productivo del bicentenario	Financiamento e crédito	Urbano	2010	
Programa de competitividad del norte grande	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito	Urbano	1969	
Régimen de recomposición del pequeño productor lechero	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Rural	2015	2015
Fondo federal solidario	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Infraestructura sanitaria	Urbano e Rural	2009	
Programa de desarrollo de las economías regionales	Financiamento e crédito	Urbano	2008	
Programa de asistencia para elaboradores de vinos caseros y artesanales	Assistência técnica, Capital físico predial, Financiamento e crédito, Infraestructura productiva	Urbano	2010	
Programa nacional de agricultura periurbana	Capital físico predial, Financiamento e crédito, Infraestructura productiva	Urbano	1969	

Programa federal para el fomento y desarrollo de la producción bubalina	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Desenvolvimento de exportação, Financiamento e crédito, Insumos produtivos	Rural	2015	
Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Régimen de promoción de la ganadería bovina en zonas áridas y semiáridas	Adaptação e mitigação as alterações climáticas, Desenvolvimento de cadeias produtivas		2016	
Programa de inclusión eléctrica nacional	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Urbano e Rural		
Programa nacional de reducción de pérdida y desperdicio de alimentos	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Pesquisa & desenvolvimento	Urbano e Rural		

Programas dimensão “Acesso”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Asignación universal por hijo para protección social	Transferências monetárias	Urbano	2009	
Pensiones no contributivas	Pensões	Urbano e Rural		
Jóvenes con más y mejor trabajo	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2008	
Seguro de capacitación y empleo	Mercado de trabalho e salários	Urbano	1969	
Seguro por desempleo	Mercado de trabalho e salários	Urbano	1969	
Ingreso social con trabajo	Mercado de trabalho e salários	Urbano	1970	
Proyectos socioproductivos	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2004	
Programa nacional de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social	Mercado de trabalho e salários	Urbano e Rural	2006	
Monotributo social	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2004	
Programa de respaldo a estudiantes argentinos	Mercado de trabalho e salários, Transferências monetárias	Urbano	2014	
Programa abordaje comunitario	Ajuda alimentar	Urbano	1969	
Asignación por	Transferências	Urbano e	1969	

embarazo para protección social	monetárias	Rural		
Programa precios cuidados	Controle de mercados	Urbano	2014	2015
Programa de promoción de exportaciones	Desenvolvimento de exportação	Urbano	1969	
Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Inicio	Fim
Programa promover la igualdad de oportunidades de empleo	Mercado de trabalho e salários	Urbano	1969	
Programa especial de formación y asistencia técnica para el trabajo para trabajadores con discapacidad	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2012	
Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2004	
Programa de terminalidad educativa	Mercado de trabalho e salários	Urbano	1969	
Programa de asistencia a los trabajadores de los talleres protegidos de producción	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2006	
Programa de empleo independiente para personas con discapacidad	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2011	
Programa de recuperación productiva	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2002	
Programa bienestar para nuestra gente	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2010	
Programa hogar	Subsídios	Urbano	1969	
Asignación familiar por prenatal	Transferências monetárias	Urbano	1969	

Programas dimensão “Utilização”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Inicio	Fim
Educación alimentaria nutricional	Extensão e informação em nutrição	Urbano	2003	
Programa nacional de municipios y comunidades saludables	Extensão e informação em nutrição, Infraestructura sanitaria, Mercado de	Urbano	1999	

Proyecto familias y nutrición	trabalho e salários Extensão e informação em nutrição	Urbano	2003
Programa sumar	Saúde nutricional	Urbano e Rural	2004

Programas dimensão “Estabilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa de sustentabilidad y competitividad forestal	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Pesquisa & desenvolvimento, Manejo e conservação de recursos naturais	Rural	2013	2018
Régimen de promoción de la ganadería bovina en zonas áridas y semiáridas	Adaptação e mitigação as alterações climáticas, Desenvolvimento de cadeias produtivas	Rural	2016	

• BOLÍVIA

Programas dimensão “Disponibilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa de alimentación complementaria escolar	Alimentación escolar, Compras públicas	Urbano e Rural	1994	
Programa más inversión para el agua	Infraestructura productiva, Infraestructura sanitaria	Urbano	2010	
Nacional de fomento y desarrollo pecuario de carne y leche	Financiamento e crédito	Rural	2009	
Programa programa de mecanización	Financiamento e crédito	Urbano	2010	
Seguro agrario universal "pachamama"	Financiamento e crédito	Rural	2012	
Programa nacional de riego con enfoque de cuencas	Infraestructura productiva	Rural	31.12.1969	
Programa suma una	Infraestructura productiva	Rural	31.12.1970	
Proyecto de alianzas rurales	Desarrollo de cadenas productivas	Urbano	2009	
Programa apoyo a la agricultura familiar comunitaria sustentable	Desarrollo de cadenas productivas, Extensão e informação em nutrição, Insumos productivos	Rural	31.12.1969	
Programa agricultura familiar urbana y periurbana	Assistência técnica, Desenvolvimento de	Urbano	31.12.1970	

Programa cosecha agua de lluvia	cadenas productivas, Investigación y tecnología Infraestructura productiva, Infraestructura sanitaria	Rural	31.12.1969
---------------------------------	--	-------	------------

Programas dimensão “Acesso”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa De Alimentación Complementaria Escolar	Alimentación escolar, Compras públicas	Urbano e Rural	1994	
Programa De Apoyo Al Empleo	Mercado de trabalho e salários	Urbano	31.12.1969	
Programa Contra La Pobreza Y Apoyo A La Inversión Solidaria	Mercado de trabalho e salários	Urbano e rural	2005	
Empleo Digno E Intensivo De Mano De Obra	Mercado de trabalho e salários	Urbano e rural	2008	
Programa Mi Primer Empleo Digno	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2008	
Bono Juancito Pinto	Transferências monetárias	Urbano e rural	2006	
Bono Madre Niño - Niña “Juana Azurduy”	Transferências monetárias	Urbano e rural	2009	
Renta Universal De Vejez	Pensiones	Urbano e rural	2008	
Renta Solidaria	Transferências monetárias	Urbano e rural	2013	
Programa Cosechando Vida - Sembrando Luz	Adaptación e mitigación as alterações climáticas, Infraestructura sanitaria	Rural	sem ano	
Subsidio Universal Prenatal	Ajuda alimentar, Saúde nutricional	Urbano e rural	2015	

Programas dimensão “Utilização”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa más inversión para el agua	Infraestructura productiva, Infraestructura sanitaria	Urbano	2010	
Programa multisectorial desnutrición cero	Extensão e informação em nutrição, Infraestructura sanitaria, Saúde nutricional	Urbano e rural	2006	
Subsidio universal prenatal	Ajuda alimentar, Saúde nutricional	Urbano e rural	2015	
Complemento nutricional para el adulto mayor	Saúde nutricional	Urbano e rural	2015	
Programa educación	Extensão e informação	Urbano	1986	

alimentaria nutricional	em nutrição			
Programa agua y saneamiento para comunidades menores a 2.000 habitantes	Infraestructura sanitaria	Rural	1970	
Programa multisectorial de alimentación y nutrición en el ciclo de la vida	Saúde nutricional	Urbano e rural		

Programas dimensão “Estabilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa de producción de alimentos y restitución de bosques	Manejo y conservación de recursos naturales, Políticas sobre terras	Rural	2013	2017
Programa uso y aprovechamiento de la biodiversidad para fines nutricionales	Asistência técnica, Desenvolvimento de cadenas productivas, Extensão e informação em nutrição, Manejo y conservación de recursos naturales	Urbano	1986	
Programa cosechando vida - sembrando luz	Adaptação e mitigação as alterações climáticas, Infraestructura sanitaria	Rural		

• BRASIL

Programas dimensão “Disponibilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa de modernização da agricultura e conservação de recursos naturais	Financiamento e crédito	Rural	2008	2014
Programa de incentivo à armazenagem para empresas e cooperativas cerealistas nacionais	Financiamento e crédito	Urbano	1969	2012
Programa de apoio à renovação e implantação de novos canaviais	Financiamento e crédito	Rural	2011	2013
Programa de capitalização de cooperativas agropecuárias	Financiamento e crédito	Rural	2010	2014
Programa de capitalização de cooperativas de crédito	Financiamento e crédito	Rural	2011	2014
Programa de modernização da frota de tratores agrícolas e implementos associados e	Financiamento e crédito	Rural	2008	2014

colheitas				
Programa de incentivo à irrigação e à armazenagem	Financiamento e crédito	Rural	2008	2014
Programa de desenvolvimento cooperativo para agregação de valor à produção agropecuária	Financiamento e crédito	Rural	2008	2014
Programa nacional de apoio ao médio produtor rural	Financiamento e crédito	Rural	2012	2014
Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa de agroindústria	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito, Pesquisa & desenvolvimento	Urbano	1969	
Programa de subvenção ao prêmio do seguro rural	Financiamento e crédito	Rural	2002	
Programa de assistência técnica	Assistência técnica	Rural	1969	
Programa garantia-safra	Financiamento e crédito	Rural	1970	
Programa pronaf mais alimentos	Financiamento e crédito, Insumos produtivos	Urbano	2007	
Programa de aquisição de alimentos	Abastecimento de alimentos, Ajuda alimentar, Compras públicas	Urbano e rural	2003	
Programa de garantia de preços para a agricultura familiar	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Urbano	1969	
Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar	Financiamento e crédito, Insumos produtivos	Rural	1969	
Seguro da agricultura familiar	Financiamento e crédito, Insumos produtivos	Rural	1969	
Programa de garantia da atividade agropecuária	Financiamento e crédito, Insumos produtivos	Rural	1972	
Programa terra legal	Políticas sobre terras	Urbano e rural	2008	
Programa de consolidação e emancipação (auto-suficiência) de assentamentos resultantes da reforma agrária	Assistência técnica, Infraestrutura productiva, Políticas sobre terras	Rural	2006	
Programa terra sol	Financiamento e crédito	Urbano	2003	
Programa nacional de controle da raiva dos herbívoros e outras encefalopatias	Sanidad animal y vegetal	Urbano	1969	
Programa nacional de sanidade apícola	Sanidad animal y vegetal	Urbano	1969	
Programa nacional de sanidade de caprinos e ovinos	Sanidad animal y vegetal	Urbano	1969	
Programa nacional de sanidade dos suídeos	Sanidad animal y vegetal	Urbano	1969	

Programa nacional de controle e erradicação da brucelose e tuberculose animal	Sanidad animal y vegetal	Urbano	1999	
Programa nacional de sanidade dos equídeos	Sanidad animal y vegetal	Urbano	1969	
Programa nacional de erradicação e prevenção da febre aftosa	Sanidad animal y vegetal	Urbano	1969	
Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa crédito instalação	Financiamento e crédito	Urbano	1984	
Programa rede brasil rural	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Rural	1969	
Programa brasileiro de modernização do mercado hortigranjeiro	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Pesquisa & desenvolvimento	Urbano e rural	2005	
Programa luz para todos	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Rural	2003	
Programa leite saudável	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Pesquisa & desenvolvimento, Sanidad animal y vegetal	Rural	sem data	
Seguro de crédito a exportação	Desenvolvimento de exportação	Urbano	1978	
Programa de financiamento à exportação	Desenvolvimento de exportação	Urbano	1997	
Sistema único de atenção à sanidade agropecuária	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Inocuidad, Mercado de trabalho e salários	Urbano	2005	
Programa cisternas	Infraestrutura sanitaria	Rural	2009	
Programa nacional de suplementação de ferro	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano	1969	
Programa nacional de suplementação de vitamina a	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano	1969	
Programa saúde na escola	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano e rural	2007	

Programas dimensão “Acesso”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Tarifa social de energia elétrica	Subsídios	Urbano e	2010	

		rural		
Programa de apoio à conservação ambiental	Transferências monetárias	Rural	2011	
Programa de erradicação do trabalho infantil	Transferências monetárias	Urbano e rural	1996	
Benefício de prestação continuada	Transferências monetárias	Urbano e rural	1996	
Previdência rural	Pensiones	Rural	1993	
Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias)	Ajuda alimentar	Urbano e rural	sem ano	
Programa nacional de alimentação escolar	Alimentación escolar	Urbano e rural	1955	
Programa seguro-desemprego	Mercado de trabalho e salários	Urbano	1985	
Programa de alimentação do trabalhador	Ajuda alimentar	Urbano	1975	
Programa bolsa família	Transferências monetárias	Urbano e rural	2003	

Programas dimensão “Utilização”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Sistema único de atenção à sanidade agropecuária	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Inocuidad, Mercado de trabalho e salários	Urbano	2005	
Programa cisternas	Infraestructura sanitaria	Rural	2009	
Programa nacional de suplementação de ferro	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano	1969	
Programa nacional de suplementação de vitamina a	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano	1969	
Programa saúde na escola	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano e rural	2007	

Programas dimensão “Estabilidade

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa para redução da emissão de gases de efeito estufa na agricultura	Financiamento e crédito	Rural	2011	2014

- CHILE

Programas dimensão “Disponibilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Sabores del campo alimentos - alimentos procesados	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas	Rural	sem ano	
Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa de alianzas productivas	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Pesquisa & desenvolvimento	Rural	sem ano	
Programa de desarrollo territorial indígena	Assistência técnica, Financiamento e crédito	Rural	sem ano	
Bono legal de aguas	Infraestructura productiva, Manejo e conservação de recursos naturais	Rural	sem ano	
Programa consolidación de la tenencia de tierras	Políticas sobre terras	Rural	sem ano	
Programa de desarrollo de inversiones	Financiamento e crédito	Rural	sem ano	
Programa de innovación en alimentos + saludables	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Desenvolvimento de exportação	Urbano e rural	2012	
Programa de riego asociativo	Infraestructura productiva	Rural	sem ano	
Formación y capacitación para mujeres campesinas	Assistência técnica, Financiamento e crédito	Rural	sem ano	
Programa de desarrollo local	Assistência técnica, Financiamento e crédito, Insumos productivos	Rural	sem ano	
Programa de gestión y soporte organizacional	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito	Rural	sem ano	
Estudios de riego y drenaje	Assistência técnica, Infraestructura productiva, Manejo e conservación de recursos naturais	Rural	sem ano	
Seguros para el agro	Financiamento e crédito	Rural	sem ano	
Programa de riego y drenaje intrapredial	Infraestructura productiva	Rural	sem ano	
Servicio de asesoría técnica	Assistência técnica	Rural	sem ano	
Programa autoconsumo	Assistência técnica, Extensão e informação em nutrição, Infraestructura productiva, Ingresos, Insumos productivos, Producción	Rural	sem ano	
Programa yo emprendo	Assistência técnica, Financiamento e crédito,	Urbano e rural	sem ano	

Programa yo emprendo semilla	Ingresos	Urbano e rural	sem ano	
Programa de acceso al crédito	Assistência técnica, Financiamento e crédito, Ingresos	Urbano e rural	sem ano	
Programa de gestión empresarial	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito	Urbano e rural	sem ano	
Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa de asociatividad económica	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito	Urbano e rural	sem ano	
Programa de praderas suplementarias y recursos forrajeros	Financiamento e crédito	Rural	sem ano	

Programas dimensão “Acesso”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Ingreso ético familiar	Ingresos	Urbano e rural	2012	
Programa de alimentación escolar	Alimentación escolar	Urbano e rural	sem ano	
Chile solidario	Pensões, Subsídios, Transferências monetárias	Urbano e rural	2004	
Programa autoconsumo	Assistência técnica, Extensão e informação em nutrição, Infraestrutura productiva, Ingresos, Insumos productivos, Producción	Rural	sem ano	
Programa yo trabajo	Mercado de trabalho e salários	Urbano e rural	sem ano	
Programa yo trabajo joven	Mercado de trabalho e salários	Urbano e rural	sem ano	
Programa acción en familia	Ingresos	Urbano e rural	sem ano	
Programa acción en comunidad	Ingresos	Urbano e rural	sem ano	
Programa yo emprendo en comunidad	Ingresos	Urbano e rural	sem ano	
Programa yo emprendo	Assistência técnica, Financiamento e crédito, Ingresos	Urbano e rural	sem ano	
Programa yo emprendo semilla	Assistência técnica, Financiamento e crédito, Ingresos	Urbano e rural	sem ano	
Programa de acceso al crédito	Financiamento e crédito, Ingresos	Urbano e rural	sem ano	

Programas dimensão “Utilização”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa autoconsumo	Assistência técnica, Extensão e informação em nutrição, Infraestructura productiva, Ingresos, Insumos productivos, Producción	Rural	sem ano	
Estudios de riego y drenaje	Assistência técnica, Infraestructura productiva, Manejo e conservação de recursos naturais	Rural	sem ano	
Chile crece contigo	Saúde nutricional	Urbano e rural	2009	

Programas dimensão “Estabilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Bono legal de aguas	Infraestructura productiva, Manejo e conservação de recursos naturais	Rural	sem ano	
Sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios	Manejo e conservação de recursos naturais	Rural	sem ano	

• COLÔMBIA

Programas dimensão “Disponibilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Incentivo al seguro agropecuario	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Urbano	1969	
Incentivo a la capitalización rural	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Crédito agropecuario y rural	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Jóvenes rurales emprendedores	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Pesquisa & desenvolvimento	Rural	2003	2012
Programa restitución de tierras despojadas	Políticas sobre terras	Urbano e rural	1991	2021

Programa de formalización de la propiedad rural	Políticas sobre terras	Rural	2012
Programa de desarrollo rural con equidad	Assistência técnica, Capital físico predial, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito, Infraestrutura produtiva, Pesquisa & desenvolvimento	Urbano	2007

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Microcrédito rural	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Proyecto apoyo a alianzas productivas	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Rural	1969	
Programa oportunidades rurales	Assistência técnica, Financiamento e crédito	Rural	1969	
Programa mujer rural	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito	Rural	1969	
Programa de coberturas cambiarias	Financiamento e crédito	Urbano	1969	

Programas dimensão “Acesso”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Red de protección social contra la pobreza extrema	Extensão e informação em nutrição, Mercado de trabalho e salários, Saúde nutricional	Urbano e rural	2007	
Programa de alimentación escolar	Alimentación escolar	Urbano e rural	sem ano	
Benefícios económicos periódicos	Mercado de trabalho e salários	Urbano	2004	

Programas dimensão “Utilização”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Red de protección social contra la pobreza extrema	Extensão e informação em nutrição, Mercado de trabalho e salários, Saúde nutricional	Urbano e rural	2007	
Desayunos infantiles con amor	Saúde nutricional	Urbano e rural	1969	

Programas dimensão “Estabilidade”

Programa	Classificação	Cobertura	Início	Fim
----------	---------------	-----------	--------	-----

geográfica			
Programa de empleo de emergencia	Medidas de emergência	Urbano	1969

• EQUADOR

Programas dimensão “Disponibilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Proyecto agroseguro	Financiamento e crédito	Rural	2010	
Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa de repoblamiento ovino en la sierra central	Assistência técnica, Financiamento e crédito	Rural	1969	
Programa provisión de alimentos	Compras públicas	Urbano	2007	
Programa nacional de ganadería y pastos	Pesquisa & desenvolvimento	Rural	1969	
Programa nacional del piñón	Pesquisa & desenvolvimento	Rural	1969	
Programa nacional del banano y plátano	Pesquisa & desenvolvimento, Manejo e conservação de recursos naturais, Saúde animal e vegetal	Urbano	1969	
Programa nacional de yuca y camote	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Pesquisa & desenvolvimento	Rural	1969	
Programa nacional del arroz	Pesquisa & desenvolvimento	Urbano	1969	
Programa nacional de cereales	Assistência técnica, Pesquisa & desenvolvimento	Rural	1969	
Programa nacional del maíz	Assistência técnica, Pesquisa & desenvolvimento	Urbano	1969	
Programa nacional del cacao	Assistência técnica, Pesquisa & desenvolvimento	Urbano	1969	
Programa nacional de café	Assistência técnica, Pesquisa & desenvolvimento	Rural	1969	
Programa nacional de fruticultura	Pesquisa & desenvolvimento	Urbano	1969	
Programa nacional de oleaginosas	Pesquisa & desenvolvimento	Urbano	1969	
Programa nacional de	Assistência técnica,	Rural	1969	

leguminosas y granos andinos	Pesquisa & desenvolvimento		
Programa nacional de palma africana	Pesquisa & desenvolvimento, Saúde animal e vegetal	Urbano	1969
Programa nacional de papa	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Pesquisa & desenvolvimento, Saúde animal e vegetal	Urbano	1969
Programa nacional del caucho	Pesquisa & desenvolvimento, Saúde animal e vegetal	Urbano	1969

Programas dimensão “Acesso”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Bono de desarrollo humano	Transferências monetárias	Urbano e Rural	2003	
Programa de atención integral al adulto mayor	Ajuda alimentar, Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano e Rural	1969	
Programa de alimentación escolar	Alimentación escolar	Urbano e Rural	1989	

Programas dimensão “Utilização”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Proyecto alimentario nutricional integral	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano e Rural	2008	2014
Programa de control de los desórdenes por deficiencia de yodo	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano e Rural	1969	
Programa creciendo con nuestros hijos	Extensão e informação em nutrição	Urbano	2006	
Proyecto de promoción de alimentos saludables	Extensão e informação em nutrição	Urbano e Rural	2009	2014
Programa de fortificación casera para la disminución de anemias nutricionales y malnutrición en niños menores de 5 años	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano e Rural	1969	

Programas dimensão “Estabilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa nacional de forestería	Manejo e conservação de recursos naturais	Rural	1969	
Programa socio bosque	Manejo e conservação de recursos naturais	Rural	2013	

- **PARAGUAI**

Programas dimensão “Disponibilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa nacional de apicultura y meliponicultura	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Desenvolvimento de exportação, Financiamento e crédito, Infraestrutura productiva, Pesquisa & desenvolvimento, Manejo e conservação de recursos naturais, Saúde animal e vegetal	Rural	2008	31.12.2017
Proyecto de inclusión de la agricultura familiar en cadenas de valor	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Rural	Sem ano	
Programa de fomento al desarrollo de la competitividad agropecuaria	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito, Pesquisa & desenvolvimento	Rural	2010	
Proyecto comuna joven cateura	Assistência técnica	Urbano	2012	
Pro-agro	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Triagro bio-cah	Financiamento e crédito	Urbano	1969	
Inversión productiva	Financiamento e	Urbano	1969	

Mujer emprendedora - primer crédito	crédito Financiamento e crédito	Rural	1969	
Juventud emprendedora	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Cah mercadeo	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Petro-cah	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Pro-cítricos frutika	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Pro-mandioca	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Programa nacional de fomento pecuario	Assistência técnica, Financiamento e crédito	Urbano e rural	sem ano	

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa de fomento de la producción de alimentos por la agricultura familiar	Assistência técnica, Capital físico predial, Compras públicas, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Insumos produtivos	Rural	2010	2020
Proyecto desarrollo rural sostenible	Assistência técnica, Capital físico predial, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito, Infraestrutura productiva, Infraestrutura sanitaria, Pesquisa & desenvolvimento, Manejo e conservação de recursos naturais, Saúde animal e vegetal	Urbano	2009	1969
Programa de desarrollo empresarial para las pequeñas y medianas empresas	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Urbano	0.1969	
Proyecto de apoyo a la integración económica del paraguay	Desenvolvimento de exportação, Subvenciones a las importaciones	Urbano	1969	

Programas dimensão “Acesso”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa nacional para la disminución del trabajo	Ajuda alimentar, Transferências	Urbano e rural	2005	

infantil	monetárias		
Programa tekoporâ	Transferências monetárias	Urbano e rural	2005
Programa de asistencia a pescadores del territorio nacional	Subsídios	Urbano	2006

Programas dimensão “Utilização”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa de control y prevención de los desórdenes por deficiencia de yodo	Saúde nutricional	Urbano e rural	1969	
Programa alimentario nutricional integral	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano e rural	2004	

• PERU

Programas dimensão “Disponibilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Fondo de promoción del riego en la sierra “mi riego”	Infraestrutura productiva	Rural	2013	
Seguro agrícola catastrófico	Financiamento e crédito	Rural	2009	
Programa de compensaciones para la competitividad	Assistência técnica, Capital físico predial, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito, Insumos produtivos, Pesquisa & desenvolvimento	Rural	1969	
Proyecto de desarrollo productivo “mi chacra emprendedora - haku wiñay”	Assistência técnica, Desenvolvimento de cadeias produtivas, Infraestrutura productiva, Insumos produtivos	Rural	2009	

Programas dimensão “Acesso”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa nacional de alimentación escolar qali warma	Alimentación escolar, Extensão e informação em nutrição	Urbano e rural	2012	
Programa nacional de apoyo directo a los más pobres	Transferências monetárias	Urbano e rural	2005	
Programa de pensión por discapacidad severa	Pensões	Urbano e rural	2015	

Programas dimensão “Utilização”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
PROGRAMA CUNA MÁS	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano e rural	2012	

• URUGUAI

Programas dimensão “Disponibilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Fondo de fomento de la granja	Desenvolvimento de cadeias produtivas, Financiamento e crédito	Rural	2004	
Fondo de financiamiento y desarrollo sustentable de la actividad lechera	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Rural	2007	
Programa de desarrollo productivo rural	Pesquisa & desenvolvimento	Rural	2011	
Programa de electrificación rural	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Rural	2012	
Programa de caminería rural	Desenvolvimento de cadeias produtivas	Rural	2013	
Programa microcrédito rural	Financiamento e crédito, Ingresos	Rural		
Programa nacional de investigación en producción de leche	Pesquisa & desenvolvimento	Rural		
Fondo agropecuario de emergencias	Infraestructura productiva, Insumos productivos, Medidas de emergência	Rural		
Seguro agricultura	Financiamento e crédito	Rural		
Seguro de ganadería	Financiamento e crédito	Rural		
Seguro de granja	Financiamento e crédito	Rural		
Programa nacional de	Pesquisa &	Rural		

investigación en cultivos de secano	desenvolvimento			
Programa nacional de investigación en pasturas y forrajes	Pesquisa & desenvolvimento	Rural		
Programa nacional de investigación en producción citrícola	Pesquisa & desenvolvimento	Rural		
Programa nacional de investigación en producción de arroz	Pesquisa & desenvolvimento	Rural		
Programa nacional de investigación en producción de carne y lana	Pesquisa & desenvolvimento	Rural		
Programa nacional de investigación en producción frutícola	Pesquisa & desenvolvimento	Rural		
Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa nacional de investigación en producción familiar	Pesquisa & desenvolvimento	Rural		
Programa nacional de investigación en producción hortícola	Pesquisa & desenvolvimento	Rural		
Programa nacional de investigación en producción y sustentabilidad ambiental	Pesquisa & desenvolvimento	Rural		
Seguro para el control de enfermedades prevalentes en bovinos	Financiamento e crédito, Saúde animal e vegetal	Rural	2014	
Fondo de financiamiento y recomposición de la actividad arrocera	Financiamento e crédito	Rural	2003	
Programa de inversión productiva	Capital físico predial, Mercado de trabalho e salários	Urbano e Rural		

Programas dimensão “Acesso”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Tarjeta uruguay social	Saúde nutricional, Transferências monetárias	Urbano e Rural	2006	
Programa de alimentación escolar	Alimentación escolar, Extensão e informação em nutrição	Urbano e Rural		
Asignaciones familiares - plan de equidad	Transferências monetárias	Urbano e Rural	2008	

Programas dimensão “Estabilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Tarjeta uruguay social	Saúde nutricional, Transferências monetárias	Urbano e Rural	2006	
Programa de alimentación escolar	Alimentación escolar, Extensão e informação em nutrição	Urbano e Rural		
Uruguay cresce contigo	Extensão e informação em nutrição, Saúde nutricional	Urbano e Rural	2012	
Fondo agropecuario de emergencias	Infraestructura productiva, Insumos productivos, Medidas de emergência	Rural		

• VENEZUELA

Programas dimensão “Disponibilidade”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Gran misión agrovenezuela	Assistência técnica, Capital físico predial, Financiamento e crédito, Insumos produtivos	Urbano	2012	
Agrocrédito de cereales	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Agrocrédito de oleaginosas	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Agrocrédito de hortalizas	Financiamento e crédito	Rural	1969	
Agrocrédito de ganadería bovina	Financiamento e crédito	Rural	1969	

Programas dimensão “Acesso”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Misión alimentación	Abastecimiento de alimentos	Urbano e rural	2003	
Gran misión en amor mayor venezuela	Pensões	Urbano	2011	
Gran misión hijas e hijos de venezuela	Transferências monetárias	Urbano e rural	2011	

Programas dimensão “Utilização”

Programa	Classificação	Cobertura geográfica	Início	Fim
Programa nutrición para la vida	Saúde nutricional	Urbano	2006	

* Os programas em negrito são classificados em mais de uma dimensão.