



**FIAN**  
BRASIL

## INFORME DHANA 2019:

### AUTORITARISMO, NEGAÇÃO DE DIREITOS E FOME

Brasília-DF  
2019





**FIAN**  
BRASIL

## INFORME DHANA 2019:

**AUTORITARISMO,  
NEGAÇÃO DE DIREITOS  
E FOME**

**Brasília-DF  
2019**

O Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome é uma iniciativa da FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, em parceria com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), e com o apoio de Pão para o Mundo (PPM) e Misereor.

A produção desta publicação contou com as consultoras Grazielle David e Mariana Santarelli, que contribuíram com a concepção do documento e a elaboração dos capítulos II e III, respectivamente. A equipe da FIAN Brasil, por meio de sua secretária-geral, Valéria Burity, e da assessora de Direitos Humanos Nayara Côrtes Rocha, foi responsável pela revisão de conteúdo desses capítulos e pela elaboração do I e do IV.

As informações contidas neste Informe estão atualizadas até a primeira semana de agosto de 2019, salvo quando registrada atualização pontual mais recente.

**Texto final**

Mariana Santarelli

Grazielle David

Valéria Burity

Nayara Côrtes Rocha

**Colaboração**

Acácio Zuniga Leite (Abra)

**Leitura Crítica**

Elisabeta Recine (Opsan/NUT/UnB)

Francisco Menezes (Ibase/ActionAid)

Renato S. Maluf (Ceresan/UFRRJ)

Maria Emilia Pacheco (Fase/FBSSAN)

Luana de Brito (Redessan)

**Copidesque e Revisão de Texto**

Jequitibá Comunicações e Artes

**Projeto Gráfico e Diagramação**

Casa Vermelha Comunicação Criativa

**Gestão da FIAN Brasil 2017-2019**

**Conselho Diretor**

Diretor Presidente: Enéias da Rosa

Diretora Vice-presidente: Norma Alberto

Diretora Financeira: Juliana Pinto

**Conselho Fiscal**

Titulares: Paulo Eugênio de Castro Pozzobom, Delzi Castro, Suemelberne Alves de Lucena

Suplente: Jorge Peralta

Secretaria-Geral: Valéria Burity

**Secretaria Executiva**

Assessoras de Direitos Humanos: Nayara Côrtes Rocha e Roberta Amanajás

Assessora Técnica Administrativa: Estela Zeferino

Auxiliar Administrativo: Rosemari Simon

Assessora de Comunicação: Flávia Quirino

**FIAN Brasil**

Endereço: CLN 413, Bloco A, salas 219-220. Asa Norte. CEP 70.876-510 Brasília – DF.

Telefone: (61) 3224-0454. E-mail: [fian@fianbrasil.org.br](mailto:fian@fianbrasil.org.br) – Site: [www.fianbrasil.org.br](http://www.fianbrasil.org.br)

Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome/ SANTARELLI, Mariana; BURITY, Valéria *et al.*

- Brasília: FIAN Brasil, 2019. 102p.

ISBN: xxxxxxxxxxxx

1. Direitos Humanos. 1.1 Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. 2. Alimentação.

# SUMÁRIO

**Apresentação** \_\_\_\_\_ 11

**Capítulo I – O que é o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas?** \_\_\_\_\_ 15

**Parte 1 – A construção de um direito** \_\_\_\_\_ 17

1.1 A inserção em dispositivos regionais e globais \_\_\_\_\_ 17

1.2 Soberania e sustentabilidade \_\_\_\_\_ 19

1.3 Nutrição no centro da (complexa) agenda \_\_\_\_\_ 20

1.4 Grupos sujeitos a violação sistemática \_\_\_\_\_ 21

Referências Bibliográficas \_\_\_\_\_ 22

**Capítulo II – Contexto econômico e político e a (não) realização do Dhana no Brasil** \_\_\_\_\_ 25

**Parte 1 – Contexto político** \_\_\_\_\_ 26

1.1 Autoritarismo e conservadorismo \_\_\_\_\_ 26

1.2 Leis contra a liberdade de associação e manifestação \_\_\_\_\_ 27

**Parte 2 – Contexto econômico: austeridade fiscal** \_\_\_\_\_ 28

2.1 O pensamento liberal \_\_\_\_\_ 28

2.2 A crítica ao modelo liberal \_\_\_\_\_ 29

2.3 O neoliberalismo \_\_\_\_\_ 30

2.4 Austeridade fiscal e liberalismo econômico no Brasil \_\_\_\_\_ 31

2.4.1 Desestatização \_\_\_\_\_ 31

2.4.2 Reforma trabalhista \_\_\_\_\_ 33

2.4.3 Reforma previdenciária \_\_\_\_\_ 34

2.4.4 Cortes orçamentários \_\_\_\_\_ 43

**Parte 3 – O caso chileno: autoritarismo político e liberalismo econômico** \_\_\_\_\_ 46

Referências Bibliográficas \_\_\_\_\_ 46

**Capítulo III – Retrocesso na realização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas, e da soberania e segurança alimentar e nutricional, em tempos de autoritarismo e crise da democracia** \_\_\_\_\_ 49

**Parte 1 - Sistemas alimentares, saúde e mudanças climáticas** \_\_\_\_\_ 51

1.1 Uma agenda global \_\_\_\_\_ 51

1.2 Caminhos para a transformação dos sistemas alimentares \_\_\_\_\_ 53

1.3 Conflito de interesses e o poder das corporações \_\_\_\_\_ 55

<b>Parte 2 – Retrocessos do Estado brasileiro e a promoção de sistemas alimentares insustentáveis</b>	<u>56</u>
2.1 Desmonte da institucionalidade e das políticas de fortalecimento da agricultura familiar: ruptura da trajetória de dualidade do modelo agrícola brasileiro	<u>58</u>
2.2 Expansão da fronteira agrícola e ataque à reforma agrária, aos direitos originários e ao meio ambiente	<u>62</u>
2.3 Promoção e uso intensivo de organismos geneticamente modificados e agrotóxicos, e retrocesso das políticas de transição agroecológica	<u>70</u>
<b>Parte 3 – Ameaças à proteção social e à alimentação adequada e saudável</b>	<u>74</u>
3.1 Enfraquecimentos dos sistemas de proteção social e políticas de combate à fome	<u>76</u>
3.2 Ameaças ao direito à água e às políticas de convivência com o Semiárido	<u>77</u>
3.3 Entraves a ambientais alimentares saudáveis e medidas regulatórias	<u>79</u>
<b>Parte 4 - Obstáculos para a exigibilidade do Dhana e criminalização de movimentos e defensores de direitos</b>	<u>81</u>
4.1 Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)	<u>82</u>
4.2 Autoritarismo estatal, violência e criminalização dos movimentos sociais	<u>86</u>
Referências Bibliográficas	<u>88</u>
<b>Capítulo IV – Análise das ações governamentais e violações das obrigações do Estado para a garantia do Dhana no Brasil</b>	<u>93</u>
<b>Parte 1 – Violação a diferentes obrigações</b>	<u>96</u>
1.1 Violações à obrigação de respeitar o Dhana	<u>96</u>
1.2 Violações à obrigação de proteger o Dhana	<u>97</u>
1.3 Violações à obrigação de promover e prover o Dhana	<u>98</u>
Referências Bibliográficas	<u>100</u>

# LISTA DE SIGLAS

Abia - Associação Brasileira da Indústria de Alimentação  
Abir - Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e Bebidas não Alcoólicas  
Abong - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais  
Abrasco - Associação Brasileira de Saúde Coletiva  
Adin - ação direta de inconstitucionalidade  
AGU - Advocacia Geral da União  
ANA - Agência Nacional de Águas  
Anater - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
ASA - Articulação do Semiárido  
AS-PTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BPC - Benefício de Prestação Continuada  
Caisan - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
CE - Ceará  
Cepal - Comissão Econômica para a América Latina  
CEO - Corporate Europe Observatory  
CF - Constituição Federal  
CFN - Conselho Federal de Nutricionistas  
Ciapo - Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica  
CIB - Conselho de Informações sobre Biotecnologia  
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
Cimi - Conselho Indigenista Missionário  
CFESS - Conselho Federal de Serviço Social  
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas  
Cnapo - Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
CNPI - Conselho Nacional de Política Indigenista  
CNPO - Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos  
Cofins - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
Conab - Companhia Nacional de Abastecimento  
Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Conatrae - Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo  
Condraf - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CorteIDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
CSA - Conselho de Segurança Alimentar  
CTA - Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos  
CTNBio - Comissão Técnica Nacional de Biossegurança  
CTNFito - Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários  
DHAA - direito humano à alimentação adequada  
Dhana - direito humano à alimentação e à nutrição adequadas  
DHs - direitos humanos  
Dieese - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
DRU - Desvinculação de Receitas da União  
Ebia - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar  
EC - emenda constitucional

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente  
Emater - Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura  
Fase - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
FGV - Fundação Getulio Vargas  
Fies - Food Insecurity Experience Scale  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária  
FPAS - Frente Parlamentar Mista de Alimentação e Saúde  
Funpresp - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal  
Gafi - Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo  
GDA - Guideline Daily Amounts  
HLPE - High Level Panel of Experts  
Iarc - Agência Internacional de Pesquisas do Câncer  
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMBio - Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura  
Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia  
Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos  
Inpe - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
Ipes-Food - International Panel of Experts on Sustainable Food Systems  
IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas  
Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
Losan - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens  
Mapa - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MP - medida provisória  
MS - Ministério da Saúde  
NBCAL - Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras  
Nead - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural  
Nupens - Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde  
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OGM - organismo geneticamente modificado  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
OMS - Organização Mundial da Saúde  
ONU - Organização das Nações Unidas  
Opas - Organização Pan-Americana da Saúde  
OPS - Organización Panamericana de la Salud  
P1MC - Programa Um Milhão de Cisternas  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
Para - Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos  
PBF - Programa Bolsa Família  
PCTs - povos e comunidades tradicionais  
PEC - proposta de emenda à Constituição  
PGPAF - Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar  
PGR - Procuradoria-Geral da República  
PIB - Produto Interno Bruto  
Pidesc - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
PIS/Pasep - Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PJ - pessoa jurídica  
PL - projeto de lei  
PMA - Programa Mundial de Alimentos  
Pnae - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
Phapo - Política Nacional de Agroecologia e de Produção Orgânica  
Pnara - Política Nacional de Redução de Agrotóxicos  
Pnater - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Pnaspi - Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas  
PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas  
PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PNSMAF - Programa Nacional de Sementes e Mudas para a Agricultura Familiar  
Pode - Podemos  
POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares  
PPA - Plano Plurianual  
Proext - Programa de Extensão Universitária  
Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
Pronara - Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos  
PSD - Partido Social Democrático  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT - Partido dos Trabalhadores  
RGPS - Regime Geral da Previdência Social  
RPC - Regime de Previdência Complementar  
RPPS - Regime Próprio de Previdência dos Servidores  
RS - Rio Grande do Sul  
Sead - Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário  
Seap - Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca  
SFB - Serviço Florestal Brasileiro  
Sesai - Secretaria Especial de Saúde Indígena  
Sesan - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

- Sinan - Sistema de Informações de Agravos de Notificação  
Siop - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento  
Sisan - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SNVS - Sistema Nacional de Vigilância Sanitária  
SAN - segurança alimentar e nutricional  
SSAN - soberania e segurança alimentar e nutricional  
STF - Supremo Tribunal Federal  
STJ - Superior Tribunal de Justiça  
Suas - Sistema Único de Assistência Social  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TI - terra indígena  
TNI - Transnational Institute  
UC - unidade de conservação  
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância  
USP - Universidade de São Paulo  
Vigitel - Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico  
WFP - World Food Programme

# APRESENTAÇÃO





O *Estado de segurança alimentar e nutricional do mundo* (Sofi), lançado em julho deste ano em Nova York, apresenta um grave quadro de desigualdades globais. O número de pessoas que enfrentam a fome aumentou – já são cerca de 821 milhões –, mas com a inclusão do indicador Fies (Food Insecurity Experience Scale) e uma avaliação da insegurança alimentar moderada temos números ainda maiores, que indicam que aproximadamente 2 bilhões de pessoas enfrentam **insegurança alimentar**, na escala global (FAO, 2019). O relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), divulgado em agosto deste ano, revela como os sistemas alimentares hegemônicos são responsáveis por gases de efeito estufa e como o aquecimento global pode impactar a segurança alimentar, afetando especialmente países de clima tropical (IPCC, 2019).

O também recente informe da *Lancet*, seguindo a mesma linha de argumentos, registra que atualmente os sistemas alimentares são responsáveis pelo que especialistas estão considerando como uma “**síndemia global**”, a sinergia entre três pandemias: obesidade, má nutrição e mudanças climáticas (SWINBURN; KRAAK; ALLENDER; ATKINS; BAKER; BOGARD *et al.*, 2019). Outros relatórios citados ao longo deste documento indicam que esses sistemas geram desigualdades e em muitos casos expulsam de suas terras, em todo o mundo, milhões de pessoas que produzem alimentos diversificados para a própria subsistência ou para o mercado, tornando assim nossa alimentação cada vez mais monótona e menos saudável. Esta foi, a propósito, a principal conclusão do último informe do ex-relator da ONU Olivier De Schutter, cuja reflexão final foi a de necessidade de mudança urgente na forma como produzimos e consumimos alimentos.

Os dados desses documentos internacionais são bastante preocupantes por si, mas não abordam o **autoritarismo** como um fator que agudiza os problemas mencionados. No caso do Brasil, como é mostrado neste Informe, esse é um elemento central nas crises ambiental, de fome e de má nutrição. Não se trata de uma realidade exclusiva. No contexto global, assistimos a uma onda de regressão dos direitos humanos e crescimento do poder corporativo, bem como do autoritarismo governamental, em diversos países. Fenômenos que representam grave ameaça e lesões concretas ao **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**.

Em 2017, a FIAN Brasil e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional lançaram o informe *Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil* (SANTARELLI; BURITY *et al.*, 2017). Esse documento já ressaltava que, apesar das contradições e da permanência de causas estruturantes de violações de direitos, no período de 2003 a 2014 o Brasil havia avançado em alguns indicadores relativos a pobreza, desnutrição e mortalidade infantil, e se tornara uma referência em políticas de **segurança alimentar e nutricional**. A partir de 2015, e especialmente a partir do golpe de 2016, inicia-se um cenário de graves **retrocessos** em relação à democracia e aos direitos humanos. Esses retrocessos, o desmonte do Estado e um processo contundente de ataques a democracia e de retirada de direitos se intensificam com as eleições de 2018.

O atual Informe dá continuidade ao relato de 2017. Traz um primeiro capítulo sobre o conceito de Dhana, ressaltando a importância de que sejam mais visibilizados temas como a nutrição, a soberania alimentar e a condição de alguns seg-

mentos sociais, quando se discute este direito. Os elementos conceituais trazidos são a base para a construção deste documento. O segundo capítulo aborda o crescimento do autoritarismo e do neoliberalismo e como o contexto econômico e político impacta o Dhana, e, de forma mais imediata, sua primeira dimensão: estar livre da fome.

O terceiro capítulo trata das ações e omissões do Estado brasileiro que impactam a segunda dimensão do Dhana: a sua realização progressiva. Neste capítulo considerou-se o sistema alimentar brasileiro e a ideia de processo alimentar, com a perspectiva de sobressaltar as violações que afetam direitos em diferentes etapas, desde a produção até o consumo e o aproveitamento de alimentos. Por fim, o quarto capítulo faz uma análise das obrigações que decorrem dos tratados que dispõem sobre o Dhana e como o que foi narrado aqui implica violações dessas obrigações. São textos independentes que visibilizam como as duas dimensões de tal direito estão sendo violadas no Brasil.

**Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome** é um esforço coletivo de registrar e denunciar as diferentes ações e omissões que retiram do povo brasileiro a possibilidade de produzir e consumir alimentos adequados, saudáveis e sustentáveis. Violações de direitos que fazem o espectro da fome voltar e que ameaçam aqueles e aquelas que lutam pela vida e pela democracia.

Vale dizer, ainda, que a elaboração dos textos apresentados se iniciou em março de 2019, em um contexto de aceleradas mudanças, e passou por sua última atualização na primeira semana de agosto de 2019.

**Valéria Burity**

Secretária-Geral da FIAN Brasil

**Sofia Monsalve**

Secretária-Geral da FIAN Internacional

### Referências Bibliográficas

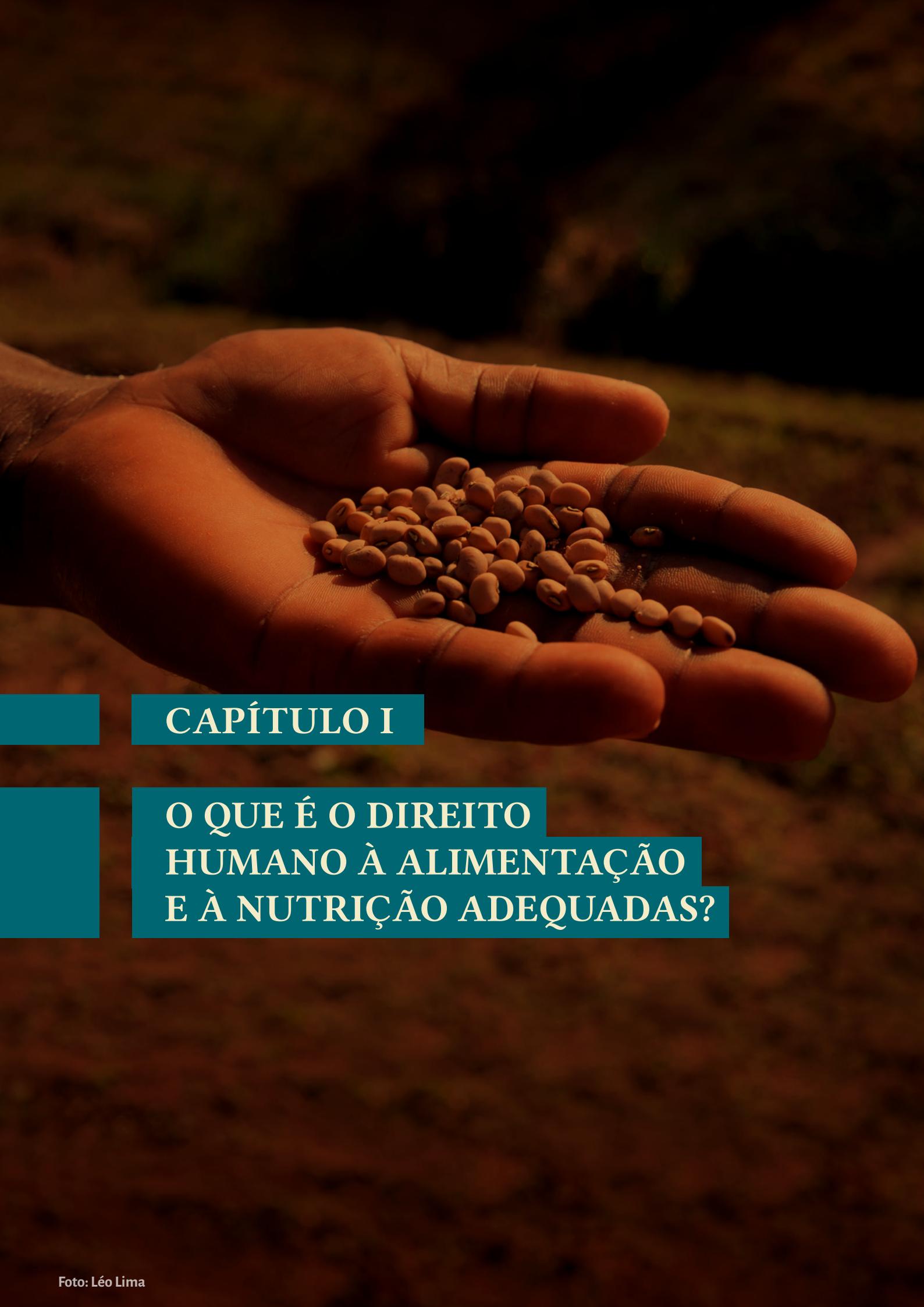
DE SCHUTTER, O. **Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação, Olivier De Schutter**—missão ao Brasil (12 a 18 de outubro de 2009). 5 mar. 2010. Disponível em: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341790013.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2019.

FAO. **The state of food security and nutrition in the world 2019**. Disponível em: <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/>. Acesso em: 16 ago. 2019.

IPCC. **2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories**. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/2019-refinement-to-the-2006-ipcc-guidelines-for-national-greenhouse-gas-inventories>. Acesso em: 16 ago. 2019.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. *et al.* **Da democratização ao golpe**: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil. Brasília: FIAN Brasil, 2017.

SWINBURN, B.; KRAAK, V.; ALLENDER, S.; ATKINS, V.; BAKER, P.; BOGARD, J. *et al.* **The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change**: The Lancet Commission report. EAT-Lancet, EAT-Lancet Commission, 2019.



## CAPÍTULO I

# O QUE É O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS?



Comer é essencial para nossa sobrevivência e, mais do que isso, para sermos o que somos e o que queremos ser. A comida é parte da nossa **cultura**, é nosso **patrimônio** e é também nosso **direito**.

O direito humano à alimentação e à nutrição adequadas está previsto em uma série de instrumentos internacionais de direitos humanos. Está originalmente previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em que é discutido no contexto da promoção do direito a um padrão de vida adequado. O artigo 25 da Declaração Universal afirma: “Toda pessoa tem 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 os serviços sociais necessários”.

Já a expressão “**direito humano à alimentação adequada**” tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc). O artigo 11 do Pacto “reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado (...) inclusive alimentação adequada” e “o direito fundamental de todos de estar livre da fome” (BRASIL, 1992).

## Parte 1 – A construção de um direito

### 1.1 A inserção em dispositivos regionais e globais

No âmbito do sistema regional de direitos humanos, embora o direito à alimentação não esteja expressamente previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos, a interpretação sistemática da Convenção permite afirmar que existe uma série de dispositivos que garantem a sua promoção e proteção (CIDH, 1969). No Caso da Comunidade Indígena Yaky Axa, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) considerou que o direito à vida implicava o acesso às condições que possibilitassem à comunidade uma existência digna. Com base nesta consideração, a Corte entendeu que seria importante avaliar se o Estado do Paraguai havia cumprido ou não as suas obrigações em relação ao direito à vida, à luz:

do exposto no artigo 4 da Convenção, em relação com o dever geral de garantia contido no artigo 1.1 e com o dever de desenvolvimento progressivo contido no artigo 26 da mesma, e dos artigos 10 (Direito à Saúde); 11 (Direito a um Meio Ambiente Sadio); 12 (Direito à Alimentação); 13 (Direito à Educação) e 14 (Direito aos Benefícios da Cultura) do Protocolo Adicional à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e as disposições pertinentes da Convenção nº. 169 da OIT (BRASIL; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014).

Analizando os fatos do caso, a Corte Interamericana considerou que as condições de miséria em que se encontrava a comunidade e os efeitos sobre a saúde e alimentação de seus membros afetavam sua existência digna.

Como mencionado acima, o direito à alimentação está previsto no artigo 12 do Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de San Salvador”).

Considerando a estreita relação entre o Dhana e o **direito humano à vida**, pois não há vida sem alimentos, pode-se também afirmar que o Dhana está implicitamen-

te reconhecido no artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966).

Em 2002, o Conselho da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) instituiu formalmente um grupo de trabalho intergovernamental para elaborar um conjunto de diretrizes voluntárias sobre a realização progressiva do direito à alimentação no contexto da segurança alimentar e nutricional. As diretrizes foram aprovadas em novembro de 2004 pelos 151 países que compõem o Conselho da FAO. Essa foi a primeira vez que o direito humano à alimentação adequada foi substancialmente discutido entre governos e em detalhes no âmbito de um órgão da FAO. Foi também a primeira vez que os Estados chegaram a um acordo sobre o significado do direito humano à alimentação adequada.

Segundo as Diretrizes Voluntárias sobre a realização progressiva do direito à alimentação:

Existe segurança alimentar quando todas as pessoas têm, em todo momento, acesso físico e econômico a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para satisfazer as suas necessidades alimentares e as suas preferências em relação aos alimentos a fim de levar uma vida ativa e saudável. (...) A realização progressiva do direito à alimentação adequada exige que os Estados cumpram as suas obrigações, em virtude do direito internacional, relativas aos direitos humanos. Estas Diretrizes Voluntárias têm por objetivo garantir a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente e de qualidade apropriada para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos; a acessibilidade física e econômica universal, inclusive dos grupos vulneráveis, a alimentos adequados, livres de substâncias nocivas e aceitáveis no contexto de uma determinada cultura; ou os meios para consegui-los (FAO, 2015).

Em 1999 o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas elaborou o Comentário Geral 12, documento que traz orientações para interpretação e realização deste direito, e que traz em seu parágrafo 6º a seguinte definição para o direito humano à alimentação adequada: “O direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”.

Segundo o Comentário Geral 12, o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana) deve ser considerado em suas duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito a uma alimentação e nutrição adequadas. A fome é talvez a mais evidente e imediata forma de violação, mas não a única.

O Comitê aponta os seguintes elementos componentes do direito humano à alimentação adequada: a disponibilidade e a acessibilidade física e econômica a alimentos adequados e saudáveis, de forma estável e permanente (ONU, 1999).

Posteriormente o ex-relator especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação Olivier De Schutter aprofundou e deixou explícita a **sustentabilidade** como elemento fundamental para a garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. Nos termos do seu relatório final, temos um sistema de produção e consumo de alimentos que ameaçam e violam direitos como saúde, água e meio ambiente.

Além disso, mesmo que esse modelo se proponha a produzir mais alimentos e se repita em um mundo que produz o dobro de alimentos de que sua população precisa, ainda são centenas de milhões de pessoas afetadas pela fome, e aumenta o número de pessoas com obesidade e doenças crônicas não transmissíveis (DE SCHUTTER, 2014). Portanto, sem um modelo sustentável de produção e consumo de alimentos, não haverá garantia desse direito.

Pensar um modelo sustentável de produção e consumo de alimentos, por sua vez, implica alargar a perspectiva sobre o que define o modelo predominante, quais elementos políticos, econômicos, culturais, ambientais sustentam o sistema ou processo alimentar que, ao final, define a realização ou não do Dhana – e mais, quais grupos populacionais são mais atingidos por esse sistema e por quê.

Nesse sentido, a FIAN vem elaborando, coletivamente, uma definição de direito humano à alimentação e à nutrição que inclui as dimensões de **soberania alimentar, nutrição, gênero, raça e etnia**, temas urgentes para pensarmos o direito neste momento histórico.

## 1.2 Soberania e sustentabilidade

O conceito de soberania alimentar relaciona-se ao **direito dos povos de decidir** sobre quais alimentos produzir e consumir, e como. Dessa forma, importam a autonomia e as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos, ambientalmente sustentáveis e adequados à cultura local. Esse conceito é também relevante no que diz respeito à **soberania das nações e sua autossuficiência** com relação aos alimentos para consumo interno. Remete, ainda, à preservação de sementes tradicionais (crioulas) e da biodiversidade agrícola, além da valorização de cultura e hábitos alimentares de diversas populações (LEÃO, 2013).

Ele é construído, coletivamente, por povos e movimentos sociais que lutam para alimentar a si e suas comunidades e evolui na medida em que essas discussões amadurecem. Em 2007, durante o Fórum Mundial pela Soberania Alimentar, definiram:

Soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos saudáveis e culturalmente adequados, produzidos por métodos ecologicamente seguros e sustentáveis, e abrange o direito dos povos a decidir sobre os próprios sistemas alimentares e agrícolas. Ela coloca as aspirações e necessidades daqueles e daquelas que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração de políticas e sistemas de alimentos, em vez das demandas de mercados e corporações. Ela defende os interesses e a inclusão da próxima geração. A soberania alimentar oferece uma estratégia para resistir a e desmantelar o atual regime corporativo de comércio e alimentos, e aponta para sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e pastorais determinados por produtores e usuários locais. Ela prioriza as economias e mercados locais e nacionais e empodera camponeses e a agricultura familiar, a pesca artesanal, o pastoreio tradicional e a produção, distribuição e consumo de alimentos baseados na sustentabilidade ambiental, social e econômica. A soberania alimentar promove o comércio transparente que garante rendas

justas para todas as pessoas, assim como os direitos de consumidores de controlar sua alimentação e nutrição. Ela assegura que os direitos ao uso e manejo da terra, territórios, águas, sementes, animais de criação e da biodiversidade estejam nas mãos daqueles e daquelas de nós que produzem alimentos. A soberania alimentar implica em novas relações sociais livres da opressão e da desigualdade entre mulheres e homens, povos, grupos sociais, classes sociais e econômicas e gerações.

A potência do conceito está, exatamente, na centralidade dada à dimensão do poder, evidenciando a verdadeira questão de fundo que define a realização ou violação do Dhana: quem tem o poder de definir que alimentos e de que forma são produzidos, processados, distribuídos, acessados e consumidos. Ao colocar as pessoas que os produzem e consomem no centro das decisões sobre o sistema alimentar, a soberania alimentar demarca que o poder deve ser do povo para que este sistema alimente vida, saúde, cultura e formas de viver e se alimentar compatíveis com a realização do Dhana e com vida a digna no planeta Terra.

E este é outro eixo central evidenciado pelo conceito: o da sustentabilidade ambiental. Ao enfatizar métodos ecologicamente seguros e sustentáveis, controle sobre os recursos naturais e sistemas locais pelos povos como formas de promover uma alimentação diversa, culturalmente adequada, segura, saudável e nutritiva, ele se ocupa em definir um contexto ambiental e social compatível não apenas com alimentação e nutrição adequadas, como com uma **vida digna às próximas gerações**. Por fim, ao propor relações sociais livres da opressão e de desigualdades, trata também de princípios dos DHs tais como universalidade, não discriminação, participação e empoderamento.

Assim, é possível dizer que a proposta da soberania alimentar é a de construção de um contexto e de um sistema que têm como objetivo final promover o Dhana e, portanto, é uma dimensão importante para o direito.

### 1.3 Nutrição no centro da (complexa) agenda

A inclusão da nutrição ao conceito de Dhana evidencia que a alimentação deve promover saúde adequada num cenário em que a má alimentação é causa de grandes desafios da humanidade, desde a desnutrição (crônica e aguda), passando pela deficiência de nutrientes, até o excesso de peso (sobrepeso e obesidade) e as doenças crônicas não transmissíveis.

No contexto de um sistema alimentar em que os interesses comerciais se sobrepõem à saúde das pessoas, não é óbvia e precisa ser fortalecida a compreensão de que a alimentação deve promover a nutrição e de que a nutrição deve acontecer via alimentos saudáveis, produzidos de forma sustentável e que sejam cultural e socialmente adequados.

Isso porque, se de um lado a indústria alimentícia produz “alimentos”, hábitos e necessidades de consumo que promovem doenças crônicas não transmissíveis e obesidade – sem oferecer uma nutrição adequada –, na outra ponta, a indústria farmacêutica apresenta soluções tecnológicas que dispensam alimentos tradicionais para o enfrentamento de desnutrições e deficiências nutricionais, como a biofortificação de

sementes e a suplementação de nutrientes – iniciativas acatadas, inclusive, no âmbito das organizações internacionais.

Para além de produzir doenças e ocultar as verdadeiras causas da má nutrição (pobreza, miséria, falta de acesso à alimentação adequada), as soluções das indústrias produzem dependência externa nos países periféricos e enfraquecem sistemas alimentares locais promotores de condições de vida digna pautadas em arranjos produtivos, econômicos, sociais e culturais locais e regionais que, por fim, são também parte constituintes das comunidades e de identidades.

#### 1.4 Grupos sujeitos a violação sistemática

No que diz respeito aos públicos mais atingidos por esta forma de organização do sistema alimentar é urgente que se visibilize a violação sistemática do direito à alimentação e à nutrição adequadas de mulheres, população negra, indígenas, povos e comunidades tradicionais.

Em todo o mundo, as mulheres são submetidas a diversas camadas de discriminação e violências estruturais em diferentes níveis (social, comunitário e doméstico) que impactam negativamente seu potencial físico, cognitivo e psicológico, o que é absolutamente contrário aos objetivos dos direitos humanos, que dizem respeito, exatamente, a garantir o desenvolvimento pleno das potencialidades de todos os seres humanos.

Uma dimensão de violência imposta a mulheres, frequentemente, no campo da alimentação e da nutrição é reduzi-las, de maneira sistemática, a seus papéis de mães e provedoras primárias da segurança alimentar e nutricional de sua família e comunidade. Não é incomum que documentos e políticas públicas tratem meninas como “futuras mães”, ignorando seu direito a fazer outras escolhas na vida. Essa representação contribui para reforçar a invisibilidade das mulheres e de seus direitos em políticas de alimentação e nutrição, e portanto deve ser combatida (VALENTE, 2014).

Para além de garantir o Dhana sem discriminação de gênero, que já é argumento suficiente para a inclusão desta dimensão ao conceito, Valente aponta que grande parte da má nutrição de mulheres, bebês e crianças no mundo hoje é consequência direta da violência e da discriminação estruturais:

A má nutrição de mulheres, o baixo peso de recém-nascidos, a má nutrição infantil e o nanismo nutricional de crianças pequenas, bem como suas graves consequências na vida adulta, são, em grande medida, devidos ao fato de às mulheres serem negadas as oportunidades de controlar suas vidas e corpos, de ser bem-alimentadas, de estudar, de definir quando e com quem querem se relacionar sexualmente, formar relações afetivas e procriar. Uma menina forçada a engravidar antes de se tornar fisiologicamente madura (em média, três anos após a menarca são necessários) ainda está crescendo, e o feto vai competir com ela por nutrientes. Isso afetará negativamente o status nutricional tanto da mãe como do feto. A violência contra meninas e mulheres, através de infanticídio, práticas discriminatórias de alimentação, casamento infantil, gravidez de adolescentes, estupro e nor-

mas que violam a autonomia de mulheres de decidir sobre sua vida e corpo influenciam não apenas o direito de mulheres e meninas à alimentação e nutrição, mas também o direito de seus filhos. Esse fenômeno é chamado de reprodução intergeracional da má nutrição (James et al., 2000). (VALENTE, 2014).

Por fim, vale dizer que estudos recentes já mostram o que era nítido na vivência de organizações que trabalham com mulheres: quando elas se empoderam, aumentam sua autoestima pelo apoio mútuo e enfrentam abusos juntas e conscientes de sua existência enquanto mulheres, as taxas de nanismo nutricional de crianças caem drasticamente em suas comunidades (CARE, 2007 *apud* VALENTE, 2014).

Assim, é fundamental que se visibilize a questão de gênero no âmbito do Dhana. A realização plena dos direitos das mulheres é central para a realização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas para todos e todas.

O conjunto de vulnerabilidades que atinge grupos identificados por sua etnia e raça também provoca efeitos diretos sobre as possibilidades de realização desse direito.

No Brasil, determinados grupos, como povos indígenas, população negra e ciganos, em razão da discriminação, acabam tendo menor acesso à renda, à terra, ao território, a serviços de saúde e à segurança, dentre outros determinantes de segurança alimentar e nutricional.

Esses grupos sofrem não apenas com a discriminação que surge do preconceito na dimensão privada, mas também, e principalmente, são violentamente afetados pelo racismo institucional, que permeia o aparato estatal.

O quadro de graves violações sofridas, por exemplo, pelo povo Guarani e Kaiowá e o genocídio da juventude negra são exemplos dessa afirmação. Por essa razão, ao se analisar a (não) realização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas, é fundamental considerar, além dos elementos já referidos, fatores como o racismo e a discriminação racial, que podem acentuar situações de desrespeito aos direitos e até o extermínio desses grupos.

A partir deste conceito é que foram identificadas, nos capítulos posteriores, as ações e violações que afetam as diferentes dimensões de tal direito.

### Referências Bibliográficas

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto International sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça; Comissão de Anistia; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. v. 2: Direitos dos povos indígenas. Tradução: Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (“Pacto de São José da Costa

Rica"). San José, 22 nov. 1969. Disponível em: [http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 30 set. 2019.

CIDH. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** – “Protocolo de San Salvador”. San Salvador, 17 nov. 1988. Disponível em: [http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm). Acesso em: 16 set. 2019.

DE SCHUTTER, O. **Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação, Olivier De Schutter** – missão ao Brasil (12 a 18 de outubro de 2009). 5 mar. 2010. Disponível em: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341790013.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2019.

FAO. **Diretrizes Voluntárias sobre a realização progressiva do direito à alimentação**. Roma: FAO, 2015. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-Volunt%C3%A1rias.pdf>. Acesso em: 1 out. 2019.

LEÃO, M. (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR. **Declaration of Nyéléni** – Declaration of the Forum for Food Sovereignty. Sélingué: 2007. Disponível em: <http://nyeleni.org/spip.php?article290>. Acesso em: 26 ago. 2019.

OIT. **Convenção nº 169 da OIT**. Genebra: 1989. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_236247/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236247/lang--pt/index.htm). Acesso em: 25 set. 2019.

ONU. Assembleia Geral. **Universal Declaration of Human Rights**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>. Acesso em: 7 ago. 2019.

ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos. **Comentário Geral número 12** – o direito humano à alimentação (art. 11). 1999. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

ONU. Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 16 set. 2019.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. et al. **Da democratização ao golpe**: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil. Brasília: FIAN Brasil, 2017.

VALENTE, F.L.S. Rumo à realização plena do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. **FIAN Brasil**, 14 fev. 2017. Tradução: Daniela Calmon. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/rumo-realizacao-plena-do-direito-humano-alimentacao-e-nutricao-adequadas-flavio-valente>. Acesso em: 24 set. 2019. Originalmente publicado em *Development* 57 (2), dez. 2014. p. 155-170.





## CAPÍTULO II

# CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO E A (NÃO) REALIZAÇÃO DO DHANA NO BRASIL

Para se alimentar é preciso produzir e/ou comprar alimentos e, em casos específicos, *receber* alimentos, que deveriam ser nutritivos, saudáveis e adequados. É, muitas vezes, por **falta de acesso à renda** que as pessoas passam fome ou comem menos ou pior do que deveriam. A **injustiça social, econômica, étnica, racial e de gênero** é a maior razão de – num mundo que produz o dobro de alimentos necessários para alimentar toda população – ainda existir fome e outras formas de insegurança alimentar e nutricional.

Considerando os meios pelos quais se acessam os alimentos, a renda desempenha um papel essencial na realização do direito à alimentação, por isso a forte relação desse direito com os **direitos de acesso ao trabalho e à seguridade social**. Atualmente, existe um consenso internacional para a atribuição de prioridade à realização do direito à seguridade social. Em 12 de junho de 2012, a Conferência Internacional do Trabalho aprovou a Recomendação 202, sobre o piso de proteção social para uma globalização justa e inclusiva (OIT, 2012). No Brasil, **assistência, previdência social e saúde** são os três pilares da seguridade social. Com as reformas que estão ocorrendo nessas políticas públicas e nas políticas econômicas, o país está indo na contramão dos avanços que o haviam retirado do mapa da fome. A adoção da austeridade fiscal está causando violação de direitos humanos.

É sobre isso que trata este capítulo ao trazer o atual contexto brasileiro de crescimento do autoritarismo, do conservadorismo e do neoliberalismo; e ao mostrar como as reformas socioeconômicas que afetam o acesso à renda e a outros direitos já estão causando retrocesso na realização do Dhana.

## Parte 1 - Contexto político

### 1.1. Autoritarismo e conservadorismo

No ano 2000, em pleno abril, mês de comemoração dos 500 anos da chegada dos portugueses ao Brasil, a filósofa Marilena Chaui lançou um contundente livro chamado *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. Na obra, a intelectual afirma que o mito fundante da sociabilidade brasileira é o *autoritarismo*.

Para Chaui, esse elemento está no seio da sociedade como um todo, não apenas no Estado ou nas classes políticas elitizadas/tradicionais que historicamente mandaram e pouco obedeceram em nossa história: “é a sociedade brasileira que é autoritária, e que dela provêm as diversas manifestações do autoritarismo político” (CHAUI, 2000, p. 94).

Mas, afinal, como podemos definir o que é autoritarismo? Em uma adaptação da definição do conceito à realidade brasileira, nosso típico mandonismo pode ser entendido, nas palavras de Jean Pierre Chauvin, ao comentar estudos de Sigmund Freud e de teóricos da Escola de Frankfurt sobre o tema, em três características fundamentais do ser autoritário: 1) narcisismo/megalomania (pessoa); 2) caráter falacioso (discurso); 3) indistinção entre as esferas pública e privada (atuação) (CHAUVIN, 2012).

Se tentarmos entender, à luz das conceituações supracitadas, a conjuntura política (e também econômica) do Brasil de 2013 para cá, veremos que alguns fatos

corroboram as leituras de Marilena Chauí e Jean Pierre Chauvin. As grandes manifestações que tomaram o território nacional, principalmente em 2013, mas também em 2014 (ano da Copa do Mundo no Brasil), suscitaram críticas da classe política mais conservadora sobre um suposto vácuo legal no estatuto jurídico brasileiro. Para eles, alguns atos e manifestações deveriam ser tratados como atos terroristas e, portanto, deveriam estar previstos em leis específicas que ainda não existiam.

Seguindo nessa fundamentação conservadora, para boa parte das classes dominantes brasileiras, insurreições, atividades políticas que contestem a ordem, as instituições e as hierarquias sociais devem ser encaradas como problema de polícia, antes de serem problemas e contradições de um povo, e, portanto, democraticamente resolvidas com diálogos e negociações.

O conservadorismo, em sentido clássico, é explicado com a defesa de posturas, tradições culturais, comportamentais e políticas que defendem a manutenção do *status quo*, a conservação de normas sociais estabelecidas, o engajamento pela não alteração de instituições e dos mecanismos que as fazem funcionar. Em muitos casos, além da manutenção das coisas como elas são e estão, alguns signatários do conservadorismo defendem o retorno ao passado, a um momento que, segundo eles, “era melhor do que o presente” e existiam “mais valores” e respeito à religião, à família, às autoridades e as hierarquias.

No Brasil, esse comportamento conservador em relação aos costumes, posições políticas e religião é quase sempre acompanhado de uma ideologia política filiada ao liberalismo econômico. Temos no país uma famosa frase que sintetiza muito bem essa contradição. Não é raro ouvir alguém dizer que é “liberal na economia e conservador nos costumes”.

Marilena Chauí (2000) afirma que, além de autoritária e conservadora, construímos no Brasil uma sociedade hierárquica e senhorial, pouco aberta à críticas e contestações dos “de baixo” na escala social:

As relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e as simetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação (...) (p. 93).

## 1.2. Leis contra a liberdade de associação e manifestação

Uma legislação recente que permite ações autoritárias é a que foi aprovada como pré-requisito para realização dos Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro: a Lei Antiterrorismo (Lei 13.260/2016), que foi sancionada em março de 2016 pela então presidente Dilma Rousseff, pouco tempo antes da primeira votação do *impeachment* (classificado por muitos como golpe jurídico-parlamentar) que a tirou do cargo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> O mandato foi cassado em 31 de agosto.

Essa lei tipifica crimes individuais e/ou coletivos que, conforme prevê o artigo 2º da referida lei nacional, forem cometidos “por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública” (BRASIL, 2016). Já em 2016, quando da promulgação da Lei 13.260, muitos ativistas, movimentos sociais e entidades de defesa dos direitos humanos protestaram contra a nova legislação, que, segundo eles, poderia servir para perseguir partidos políticos fora da ordem e movimentos sociais, e criminalizar opositores.

Não obstante, a chamada “Lei Antiterrorismo” voltou a ser pautada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em 2019. Relatado pelo senador Magno Malta (PR-ES) na legislatura anterior, o projeto de lei do senador Lasier Martins (Pode-RS) visa alterar a lei de 2016 e incluir manifestações de motivação social, política e/ou ideológica dentro do que deve ser considerado como terrorismo. A lei é objeto de análise neste Informe, mais adiante, no tópico 4.2 –“Autoritarismo estatal, violência e criminalização dos movimentos sociais”.

Além disso, em 2019 foi assinada a Medida Provisória (MP) 870, nomeada “MP do Controle das ONGs”. O artigo 5º, inciso II, permitia à Secretaria de Governo da Presidência da República “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional” (BRASIL, 2019). A medida também foi bastante contestada por organizações da sociedade civil, que lançaram uma campanha contra ela, por considerá-la inconstitucional. No momento de conversão da MP na Lei 13.844, em 18 de junho de 2019, esse inciso foi vetado, devido à forte atuação das entidades civis e de parlamentares solidários com a causa.

Ademais, o espírito autoritário ganhou força com o atual governo. De acordo com reportagem publicada no dia 3 de março pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, o governo de Jair Bolsonaro já tinha pelo menos 103 militares em cargos de confiança (MONTEIRO; FERRAZ; BRIDI; LARA; KRUSE, 2019). Esse número cresceu de lá para cá.

## Parte 2. Contexto econômico: austeridade fiscal

### 2.1 O pensamento liberal

Para compreender a política de austeridade fiscal, existe um caminho a ser percorrido, que parte dos pressupostos do liberalismo. O pensamento político liberal ganhou corpo e força ao ser delineado por John Locke (1632 – 1704) e Adam Smith (1723 – 1790). É bastante frequente a tentativa de colocar o liberalismo como neutro, meramente técnico e caminho único de condução da política econômica. Entretanto, sendo ele uma doutrina e um pensamento político específico, está posta a impossibilidade da neutralidade.

John Locke (2006) defende o direito à propriedade privada, como fruto do trabalho de seu dono, que, em face dessa origem, possui o direito inalienável de posse sobre ela. Por ser privada, ela é um tipo de propriedade que está em direção oposta à comunal, baseada na posse comum da terra e de seus produtos.

Outra defesa de Locke é a da liberdade como um direito natural do homem, que só pode ser submetido a uma legislação que tenha o consentimento da comunidade. Sendo assim, o autor é um partidário de um sistema governamental parlamentarista e se coloca oposto às tiranias absolutistas. O Estado, segundo ele, deveria garantir as liberdades civis e os direitos dos súditos<sup>2</sup>.

Além da liberdade e da propriedade privada, o liberalismo defende outras ideias. Segundo Adam Smith (1996), a prosperidade econômica das nações advém das diversas iniciativas privadas mediadas pelo trabalho livre. Em outros termos, os diversos agentes econômicos visam ao benefício próprio e por isso estabelecem comércio e vínculos produtivos. Essa iniciativa é a gênese da riqueza de um país. Deste modo, para o bom funcionamento do sistema, a iniciativa econômica não deveria ser impedida por nenhum agente regulador. Daí a tese do Estado mínimo que busca a liberdade econômica do mercado, a livre-concorrência. Segundo ele, o mercado já possui os automatismos reguladores, não necessitando de fatores externos, daí o conceito de livre-mercado.

Podemos sintetizar o liberalismo como uma doutrina política que preconiza as seguintes ideias: liberdade política, direito à propriedade privada capitalista, liberdade de mercado e o Estado mínimo, ou seja, a não intervenção estatal na economia.

## 2.2 A crítica ao modelo liberal

Esse modelo econômico foi amplamente criticado no século 19, com destaque para as obras de Karl Marx (1818–1883), que apontavam o liberalismo como responsável pela ampla concentração de riquezas nas mãos de poucos, da burguesia, em detrimento da maioria da classe operária.

Essa acumulação de capital está na gênese do sistema de produção capitalista, sendo fruto de um longo e duro processo histórico:

O processo que cria o sistema capitalista consiste apenas no processo que retira ao trabalhador a propriedade de seus meios de trabalho, uma sequência que transforma em capital os meios sociais de subsistência e os de produção e converte em assalariados os produtores diretos. A chamada acumulação primitiva é apenas o processo histórico que dissocia o trabalhador dos meios de produção (MARX, 2006, p. 828).

Segundo o autor, esse processo, que retira do trabalhador e da trabalhadora os meios de trabalho e faz deles trabalhadoras e trabalhadores assalariados, começa na expropriação dos camponeses proprietários, que eram a maioria da população inglesa no século 15, perpassa a legislação que perseguia os expropriados e culmina em uma imensa população sem direitos e sem meios de trabalho: o proletariado capitalista. Essa é a razão pela qual Marx afirma que a propriedade capitalista não é fruto do trabalho de seus donos e nada tem de idílica, em oposição ao que é apregoado no liberalismo.

Marx (2006) postula que o sistema capitalista, para além de ser um sistema produtor de mercadorias, está centrado na produção de mais-valia e reprodução de relações sociais. As mercadorias não são fabricadas somente por sua utilidade, mas

<sup>2</sup> Locke é muito criticado por ter defendido, ao contrário da aparência de sua teoria, um Estado parlamentarista do qual só os homens “esclarecidos” deveriam fazer parte. Ou seja, ele não defende uma democracia plena, mas sim uma forma de governo composta pela burguesia.

para serem fonte de lucro, por ele classificado como mais-valia. Essa corresponde às horas de trabalho não paga aos funcionários, isto é, a parte da jornada trabalhada que gerou valor e que não é devolvida sob a forma de salário.

Torna-se evidente, então, que a mercadoria é a célula da riqueza capitalista. Por isso a tendência imanente desse modo de produção é a venda de bens e serviços sob a forma mercadoria, seja ela um objeto palpável, um conhecimento, uma informação, ou até mesmo o ensino. E sua mercadoria principal é, sem dúvida, a força de trabalho, no sentido de que apenas tal mercadoria tem a utilidade de agregar valor às coisas materiais e não materiais.

Ainda no referencial teórico-metodológico de Karl Marx (2006), para produzir riquezas de magnitudes cada vez maiores o sistema capitalista vale-se do que a bibliografia especializada chama de reestruturação produtiva. Essas reestruturações são alterações realizadas no processo de trabalho para reduzir os gastos com a força de trabalho, com o aumento da automação e a consequência de relegar ao desemprego uma parte importante da classe trabalhadora. Para além do ganho econômico, tais reestruturações produtivas dificultam a organização e a capacidade de reivindicação das trabalhadoras e trabalhadores.

No entanto, a prioridade de maximizar lucros pela produção incessante de mercadorias tem seu limite próprio: as crises de superprodução<sup>3</sup>. Tais crises são cíclicas, ou seja, eclodem periodicamente. Ao contrário do que se possa prever, elas não são acidentes, mas são elementos estruturantes do capitalismo, que se desenvolve através da explicitação de suas contradições. A forma como o capital tenta minimizar os efeitos das crises quase nunca é democrática, conforme veremos a seguir.

### 2.3 O neoliberalismo

Para subsistir, o capital precisa fornecer respostas inovadoras, ainda que meramente no discurso, às suas crises. O neoliberalismo surge como força real após a crise da década de 1970, com economistas ortodoxos orientando diminuição da intervenção estatal na economia, com a Escola de Chicago sendo uma importante referência teórica. Segundo Ricardo Antunes (2003), ao lado do neoliberalismo emergiu o toyotismo<sup>4</sup>, uma modalidade de reestruturação produtiva.

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de *reestruturação da produção e do trabalho*, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores. (ANTUNES, 2003, p. 31)

O neoliberalismo surge após o período marcado pela construção dos “Estados

<sup>3</sup> A crise de 1929, a de 1970 e a de 2008 foram crises de superprodução de bens de consumo, de petróleo e de residências, respectivamente. A superprodução coexistindo no território da miséria é uma contradição jamais vista em outras épocas da história da humanidade. Presenciamos produtores que queimam suas mercadorias por elas não terem sido vendidas no mercado. Ao mesmo tempo, mais de 1 bilhão de pessoas vivem abaixo da linha da miséria, segundo a ONU (FOLHA ONLINE, 2007).

<sup>4</sup> Toyotismo é um modelo de produção industrial de alta contenção de gastos, surgido no Japão, no pós-Segunda Guerra Mundial.

de bem-estar social”, de 1945 a 1970, guiados pela lógica da realização progressiva de direitos, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, especialmente nos países capitalistas desenvolvidos, com destaque para os nórdicos. O Estado financiou direitos fundamentais a educação, saúde, seguridade social etc.

No entanto, com a crise de 1970 levantou-se o questionamento de que o financiamento desses direitos era caro demais e impossível de ser mantido, sendo necessário reduzir o tamanho do Estado, em linha com as orientações neoliberais. Iniciou-se um movimento de redução de direitos e retrocesso social discriminatório, por afetar desproporcionalmente os mais vulneráveis.

As doutrinas neoliberais foram implementadas desde a década de 1970 e continuam a avançar. Um país que experimentou tais medidas de forma intensa foi o Chile, sob a tutela do ditador Augusto Pinochet, que governou o país de 1973 a 1990. Mas os mais conhecidos partidários do neoliberalismo são, sem dúvida, o ex-presidente dos Estados Unidos Ronald Reagan (no governo de 1981 a 1989) e Margaret Thatcher, primeira-ministra britânica no período 1979-1990.

Em 1989, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e outras entidades financeiramente poderosas reuniram-se para sistematizar um estatuto sobre medidas neoliberais em curso e indicá-las como estratégia viável para os países emergentes. Essa cartilha ficou conhecida como o Consenso de Washington, cujas regras fundamentais foram:

- Redução do papel do Estado: com diminuição de seus gastos, com ênfase nos sociais;
- Reforma tributária: para redução da carga tributária, especialmente dos tributos diretos;
- Abertura comercial: queda das barreiras alfandegárias, ou seja, não impor tributações às mercadorias estrangeiras;
- Política de privatizações: “vender” as empresas estatais à iniciativa privada;
- Flexibilização dos direitos sociais: quebra do compromisso com a realização progressiva e integral desses direitos;
- Queda das barreiras a investimentos internacionais: possibilitar a livre circulação de capitais estrangeiros nos países.

O Banco Mundial e o FMI passaram a estipular a execução dessas medidas como condição à concessão de empréstimos e financiamentos para os países emergentes. As orientações acima seguem vigentes, sendo atualmente conhecidas como políticas de austeridade fiscal e liberalismo econômico.

## 2.4 Austeridade fiscal e liberalismo econômico no Brasil

### 2.4.1 Desestatização

No Brasil, as reformas iniciadas nos anos de 1990, primeiramente no governo

de Fernando Collor de Mello<sup>5</sup>, e depois no de Fernando Henrique Cardoso<sup>6</sup>, tiveram grande impacto na indústria nacional, no mercado de trabalho como um todo e, sobretudo, na vida dos trabalhadores e trabalhadoras da nação. Uma das principais ações da onda neoliberal que atingia o país foi a autorização para privatização de concessionárias e empresas públicas que estavam sob o controle dos estados e da União.

Na esfera produtiva, de acordo com Santana e Ramalho (2004) – e de maneira esquemática, conforme advertem os autores –, podemos mostrar as principais transformações ocorridas no contexto mundial e que já repercutiam no Brasil naquele momento:

- Em um cenário crescentemente globalizado, de abertura de mercados e de forte competição internacional, as unidades produtivas de grande porte ficam mais “enxutas” e aumentam a produtividade (a chamada *lean production*);
- A atividade produtiva passa a exigir trabalhadores polivalentes/flexíveis que, de posse de ferramentas flexíveis, teriam como resultado de seu trabalho um produto flexível;
- A parcela do trabalho fora do “foco” principal da empresa passa a ser subcontratada a outras empresas (ou terceirizada);
- O setor industrial perde volume frente ao setor de serviços e flexibilização das atividades produtivas, o que leva também a um aumento da precarização nos contratos de trabalho;
- Na esfera sociopolítica, os sindicatos passam a lutar para se desvincular de práticas marcadas pelo grande porte das empresas e pela falta de organização nos locais de trabalho, que os estava levando a uma diminuição na sindicalização. Junte-se a isso o desemprego e a informalização que corroem grandemente as capacidades das instituições sindicais.

No atual governo, Bolsonaro, e seu ministro da economia, Paulo Guedes, criaram o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), estratégia para privatização de diversas empresas públicas. Por enquanto a iniciativa não avançou muito, devido à prioridade da agenda de reforma da Previdência. Apesar disso, alguns setores estão como prioridade, como os de saneamento e de petróleo. Após a MP 868 de Temer, que estabelecia um marco legal do saneamento no país, ter perdido vigor em 4 de junho de 2019, o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) apresentou o Projeto de Lei 3.261/2019, praticamente reeditando o texto da MP. O PL foi apresentado no dia 6 de junho e aprovado, junto com aprovação de regime de urgência no Senado. Essa proposta abre caminho para a privatização dos serviços de saneamento.

Enquanto essas iniciativas avançam no Brasil, existem esforços para fazer exatamente o inverso – devolver a gestão do tratamento e do fornecimento de água às mãos públicas, o que continua a ser uma tendência global crescente.

De acordo com um mapeamento feito por 11 organizações majoritariamente

5 O governo de Collor foi exercido entre 1990 e 1992.

6 FHC exerceu dois mandatos, 1995-1998 e 1999-2002.

europeias, da virada do milênio para cá foram registrados 267 casos de “remunicipalização”, ou reestatização, de sistemas de água e esgoto (CEO; TNI). As razões por trás desse movimento estão no fato de que as cidades foram constatando que as privatizações ou parcerias público-privadas (PPPs) acarretam tarifas muito altas, não cumprem promessas feitas inicialmente e operam com falta de transparência. Todos esses fatores dificultam o cumprimento do direito humano a saneamento.

#### 2.4.2 Reforma trabalhista

No Brasil, duas leis ficaram conhecidas como a reforma trabalhista de 2017: a 13.467/2017, que versa sobre a alteração de duas centenas de pontos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), e a 13.429/2017, que, além de ampliar a possibilidade de contratação temporária de trabalhadores e trabalhadoras, institui a terceirização generalizada no mercado de trabalho brasileiro.

Antes desta alteração na legislação do trabalho, a lei que estava em vigor era aquela promulgada em 1943, com a CLT. Uma das mais significativas alterações em comparação com a antiga lei foi a permissão de que o negociado valha sobre o legislado. Em outras palavras, contrariamente ao entendimento anterior – de que a legislação estabelecia um patamar mínimo a partir do qual a negociação entre as partes se estabelecia, com os sindicatos buscando elevar esse patamar – passou-se a um sistema que estabelece o primado da negociação.

Conforme esclarecem Biavaschi e Teixeira (2019), a reforma trabalhista centrou-se, sobretudo, na ideia da supremacia do negociado sobre o legislado. Ou seja, o encontro das vontades coletivas passaria, de forma prevalente, a produzir as normas para regerem as relações entre capital e trabalho, invertendo-se o sistema das fontes do direito do trabalho ao colocar em segundo plano aquele patamar mínimo civilizatório representado pela Lei, cuja universalidade é característica essencial (BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2019, p. 5-6). Além disso, as principais alterações trazidas pela reforma trabalhista foram:

- A extensão da terceirização para toda e qualquer atividade econômica, independentemente de a atividade que se terceiriza constituir atividade-meio ou atividade-fim da empresa;
- Um conjunto expressivo de mudanças nas formas de contratação do trabalho, com a introdução do trabalho intermitente, também conhecido como trabalho zero hora, em que o trabalhador ou trabalhadora fica à disposição da empresa, mas só ganha quando é chamado a trabalhar, pelas horas efetivamente trabalhadas; a legalização do trabalho em tempo parcial, que estabelece a jornada de 26 a 30 horas de trabalho semanal, permitindo ainda a contratação inferior a 26 horas e o pagamento do respectivo salário de forma proporcional<sup>7</sup> (TEIXEIRA *et. al.*, 2017, p. 67); o contrato temporário, que nega aos trabalhadores/as direitos como as estabilidades temporárias, o aviso prévio, a multa do FGTS e o seguro-desemprego, além do acesso às férias (TEIXEIRA *et. al.*, 2017, p. 69); e o trabalho autônomo, que, suprimindo o princípio da subordinação, lega-

<sup>7</sup> Os contratos em tempo parcial têm nitidamente um viés de gênero e estimulam a flexibilização de contratos para as mulheres (TEIXEIRA *et. al.*, 2017, p. 67).

liza a eliminação de todos os direitos garantidos pela CLT: ao restringir o conceito de empregado, o trabalho autônomo implica, de fato, excluir um vasto contingente da classe trabalhadora da proteção do direito trabalhista, possibilitando que qualquer trabalhador se torne uma pessoa autônoma (TEIXEIRA *et. al.*, 2017, p. 72);

- Alterações importantes na jornada de trabalho, com extensão da jornada de 12 horas contínuas de trabalho (alternada com 36 horas de descanso), com a possibilidade de mais duas horas extras para todos os setores de atividade; ampliação da jornada diária de trabalho para dez horas, respeitando-se o limite de 44 horas semanais; liberação da compensação de horas trabalhadas via banco de horas conciliado em acordo ou negociação coletiva, ou mesmo em acordos individuais escritos, desde que a compensação seja feita em até seis meses;
- Introdução da modalidade de desligamento por comum acordo, na qual o trabalhador não acessa integralmente as verbas rescisórias, nem o seguro-desemprego, conforme já elucidado;
- Alteração das normas de saúde e segurança do trabalho, com a admissão de que o “enquadramento da insalubridade e a prorrogação de jornada em ambientes insalubres, decisões eminentemente técnicas, ocorram por meio de negociação coletiva” (TEIXEIRA *et. al.*, 2017, p. 89); permissão de que grávidas e lactantes trabalhem em ambientes insalubres; desvinculação das regras sobre duração do trabalho e intervalos das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho (permitindo que a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho reduzam a proteção prevista em lei para as jornadas de trabalho, banco de horas e intervalo intrajornada, que poderá ser de apenas 30 minutos para jornadas superior a seis horas) (TEIXEIRA *et. al.*, p. 89-90).

Com a reforma trabalhista, a legalização da terceirização irrestrita e a flexibilização das regras de contratação para trabalho intermitente têm o potencial de acelerar o processo de “pejotização” (contratação como pessoa jurídica, PJ). Por outro lado, em decorrência da maior flexibilidade das regras trabalhistas, a reforma pode estimular a formalização de trabalhadores. Dentre os principais resultados, calcula-se que a pejotização de 1% dos trabalhadores celetistas resulta em R\$ 1,5 bilhão de perdas para a Previdência Social (em reais de 2015). No caso da formalização de 1% dos trabalhadores sem carteira, a arrecadação da Previdência aumenta em R\$ 118 milhões. O estudo ainda simula três cenários com combinações de formalização e pejotização da força de trabalho. No melhor cenário para a Previdência, esta deixa de arrecadar R\$ 4 bilhões. Em suma, a reforma trabalhista tem previsão de reduzir o financiamento da Previdência (TEIXEIRA *et. al.*, 2017).

#### 2.4.3 Reforma previdenciária

No informe de 2017 destacamos que a partir da Constituição Federal de 1988

(CF/88) introduziu-se no país a noção de direitos sociais universais, reconhecidos em seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 1988). O direito à alimentação passa a fazer parte da CF apenas em 2010, fruto de demanda da sociedade civil e do amadurecimento dos marcos legais e de exigibilidade de direitos. Desde então é possível observar o adensamento dos esquemas de proteção social no Brasil, o que ocorreu por meio de desenhos de gestão inovadores, baseados na lógica de sistemas inovadores de políticas públicas, por meio dos quais se institucionalizaram e descentralizaram políticas públicas, com ampla participação social.

A CF/88 também transformou profundamente as normas do sistema previdenciário brasileiro, na medida em que promoveu mecanismos mais solidários e redistributivos, como é o caso da Previdência Rural e do Benefício de Prestação Continuada<sup>8</sup> (BPC). Outra conquista constitucional com forte impacto na garantia de renda e superação das desigualdades foi a unificação nacional do salário mínimo e a fixação, em lei, de que os benefícios previdenciários e assistenciais seriam vinculados a ele.

A seguridade social é definida no texto da Constituição Federal – no título VIII (“Da Ordem Social”), Capítulo II (“Da Seguridade Social”), artigo 194 – como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, com base nos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; selevidade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irreduzibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Entretanto, apesar de a Constituição ter regulamentado a seguridade social e seu financiamento específico (artigo 195), persistiu o debate sobre a viabilidade econômica do sistema de proteção social diante dos direitos assegurados, com destaque para alguns aspectos do direito previdenciário, como a adoção do salário mínimo como piso no cálculo dos benefícios, a aposentadoria por tempo de serviço, a idade mínima para a aposentadoria e as aposentadorias especiais, o que motivou algumas reformas (FALEIROS, 2000).

No governo FHC a reforma ocorreu via Emenda Constitucional 20/1998, que estabeleceu um teto para o benefício no Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Acima do teto, previu a existência de um regime de previdência privada, de caráter complementar ao RGP, no artigo 202, e um regime de previdência complementar para servidores de cargo efetivo, no artigo 40, parágrafo 14.

As reformas estruturais da década de 1990, monitoradas pelo Banco Mundial e pelo FMI, atingiram 11 dos 18 países da América do Sul e Central. No Brasil, entretanto, prevaleceu a avaliação de que uma estratégia de privatização direta resultaria em custos políticos, sociais e financeiros extremamente elevados. A introdução de um re-

<sup>8</sup> O BPC atende idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência, em situação de extrema pobreza, sendo esta definida pela renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo. Este público é caracterizado pelo fato de não poder garantir sua sobrevivência por meio do trabalho remunerado, nem por conta própria, nem com apoio familiar. Trata-se de uma renda de substituição à do trabalho, no valor de 1 salário mínimo, assegurada como direito pela Constituição Federal de 1988.

gime obrigatório de capitalização individual, substituindo parcialmente o regime de repartição, chegou a ser discutida, mas foi considerada inviável devido às restrições fiscais e ao enorme custo de transição, referente ao financiamento dos benefícios em manutenção no sistema de repartição e ao reconhecimento das contribuições passadas. Estimativas realizadas por especialistas do Banco Mundial e da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) apresentaram custos de transição oscilando entre 188% e 250% do PIB (PINHEIRO, 2004, p. 267).

Em 1999, foi criado o fator previdenciário, cálculo que leva em conta a idade da pessoa, o tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida. Essa expectativa é atualizada anualmente conforme a tábua de mortalidade calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que ajusta o cálculo do benefício à dinâmica demográfica. Tal regra de cálculo é obrigatória para os trabalhadores que se aposentam por tempo de contribuição e opcional para os que se aposentam por idade. O fator previdenciário tornou desvantajosa a aposentadoria por tempo de contribuição com baixa idade, incentivando o adiamento da aposentadoria, pois é progressivamente maior a cada ano de postergação. Sua consequência imediata foi o aumento da idade média de concessão desse benefício e, posteriormente, a redução do valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição (GENTIL, 2006).

No primeiro governo Lula<sup>9</sup> (2003-2006) a reforma foi via Emenda Constitucional 41/2003. O foco dessa medida foi o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), isto é, agentes públicos regidos por um estatuto, um marco normativo, específico para eles, por isso chamado de estatutários. É importante destacar que na Constituição o RPPS aparece no artigo 40, no capítulo que trata da administração pública. Portanto, completamente distinto de onde aparece o RGPS, este, em regra, dirigido aos trabalhadores em geral, que fica no artigo 201, dentro da ordem social, da segurança social. O que podemos depreender disso é que o RGPS faz parte do orçamento da segurança social, enquanto o RPPS não. Essa questão é importante para as usuais discussões de resultado orçamentário. A proposta inicial da EC 41/2003 era unificar os dois regimes.

Entretanto, por dificuldades federativas, não foi possível seguir com essa ideia inicial de unificar os dois regimes, então adotou-se a linha de uniformização de regras, com o foco dessa reforma sendo no RPPS. Foi estabelecido o mesmo teto do benefício da aposentadoria para os servidores públicos, e acabou-se com a paridade e a integralidade do valor do benefício para aposentados. Porém, só uma década depois, com a promulgação da Lei 12.618/2012, os servidores que entraram a partir de 2013 no serviço público passaram a ser enquadrados nesta legislação. O valor que superar o teto deve ser recolhido como contribuição adicional para a aposentadoria complementar, junto ao Funpresp, fundo público que gere a aposentadoria complementar dos servidores. Também foi alterada a forma de cálculo do benefício para os dois regimes, passando da média dos 80% maiores salários para a média de todas as contribuições realizadas.

Em 2015, atendendo solicitação dos trabalhadores por um mecanismo que propiciasse aposentadoria no valor integral, foi criada a fórmula 85/95. Trata-se de uma alternativa ao fator previdenciário, sem a redução de valor entre o salário e o benefício advinda do fator, ainda que com maior exigência de acesso. A fórmula combi-

9 Luiz Inácio Lula da Silva também governou o país de 2007 a 2010.

na idade de contribuição com idade para estabelecer condições para aposentadoria integral, considerando 85 pontos para mulheres e 95 para homens, limites a serem revistos bianualmente até chegarem a 90/100.

Já a proposta inicial do governo Bolsonaro de emenda constitucional que trata da reforma da Previdência e da Assistência Social (PEC 06/2019) foi apresentada no dia 20 de fevereiro. A proposta contém mais de 60 artigos, que alteram o texto constitucional para modificar tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). Não trata, porém, de regras para reforma e pensão de militares, policiais militares e bombeiros.

Segundo o governo, as medidas propostas têm objetivo fiscal, de reequilíbrio entre receitas e despesas públicas no longo prazo, de sustentabilidade do sistema previdenciário, de promoção do crescimento econômico e redução de privilégios. Entretanto, acadêmicos e organizações, muitas reunidas na Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social, têm argumentado que uma análise detalhada da PEC revela a intenção de provocar completa transformação nos fundamentos da Seguridade Social inscritos na Constituição (FRENTE PARLAMENTAR DA PREVIDÊNCIA, 2019). Com as mudanças ameaçando substituir os princípios de solidariedade, universalidade e provimento público de proteção social, que hoje alicerçam o sistema, por princípios baseados no individualismo, na focalização das políticas públicas e na privatização da previdência, via capitalização (DIEESE, 2019).

Com relação à composição e financiamento da Seguridade Social, a PEC altera a estrutura constitucional original inserindo no cálculo das receitas e despesas da área as receitas e despesas do RPPS. Só em 2019 isso acrescentaria mais R\$ 127 bilhões em despesas, contra R\$ 39,5 bilhões em receitas. Nessa operação, o déficit de mais de R\$ 88 bilhões do RPPS da União passaria a compor o resultado da Seguridade (DIEESE, 2019).

A proposta inicial do governo vai na direção oposta ao postulado pelo sistema multipilar da OIT, em que o pilar 2 busca universalizar o direito previdenciário com a garantia de um salário mínimo, que pode ser considerado o conteúdo mínimo desse direito. Na verdade, o BPC era um passo na universalização do direito previdenciário, que ainda tinha muito a avançar, uma vez que hoje ainda existem muitas pessoas sem acesso a esse direito devido às condicionalidades para acessá-lo.

Durante a votação na comissão especial da reforma na Câmara dos Deputados, o texto foi alterado com a apresentação de uma proposta substitutiva. Essa proposta teve seu texto base aprovado em 10 de junho de 2019 no plenário e em segunda votação em 6 de agosto. De acordo com o processo legislativo de emendas constitucionais, o texto segue para o Senado, onde deverá ser aprovado também em dois turnos.

O texto substitutivo da comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019) minimizou alguns prejuízos sociais. Entretanto, outros permanecem, como mostra a Nota Técnica 211-A do Dieese (2019):

- Desconstitucionalização de regras previdenciárias: um dos pontos mais controversos da proposta de reforma encaminhada pelo governo, foi em grande parte mantida pela comissão. A retirada dos parâmetros

previdenciários da CF cria incertezas para os segurados em relação aos benefícios que obterão futuramente, a partir de contribuições ao sistema. As mudanças na legislação infraconstitucional podem ser aprovadas com maior facilidade do que emendas constitucionais e, por isso, estão mais expostas às conjunturas políticas de curto prazo.

- Seguridade social: a proposta original mudava a definição e seu financiamento, além de ampliar a participação da iniciativa privada na Previdência ou sua total privatização, por meio da implantação do novo regime de capitalização individual, alternativo ao atual regime de repartição. Também propunha a segregação contábil do orçamento da Seguridade, e essa medida foi mantida pela comissão, inclusive determinando que as rubricas de receitas e despesas vinculadas a cada área sejam especificamente identificadas. Adequadamente, o substitutivo não acatou a proposta original de incorporar no orçamento da Seguridade a previdência dos servidores públicos federais e foi mantida a proposta original de excluir a Desvinculação das Receitas da União (DRU) em relação às receitas da área.
- Capitalização individual: numa das principais vitórias da frente de resistência, o substitutivo suprimiu inteiramente o artigo que propunha a criação desse regime, uma das peças centrais na proposta do governo para a chamada “Nova Previdência” e que era concorrente ao modelo de repartição. Entretanto, o texto aprovado na comissão mantém a possibilidade de provimento do atendimento pelo setor privado de benefícios não programados. Atualmente, a Constituição limita tal possibilidade ao seguro-acidente de trabalho. Com o texto votado, benefícios como a pensão por morte, o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez e o salário-maternidade, mediante lei complementar, poderão ser atendidos pelo setor privado. Cabe destacar que atualmente cerca de 43% das despesas do RGPS são relacionadas aos benefícios não programados, o que permitiria privatizar quase metade da previdência social.
- Aplicabilidade: na versão votada na comissão, a emenda constitucional não tem vigência imediata para os estados, o Distrito Federal e os municípios. Para estes entes federados, se confirmada a (considerada muito provável) aprovação no Congresso, a reforma só entrará em vigor se eles aprovarem legislação específica. Foi mantido no texto, ainda, que lei complementar federal regulamentará a organização e o funcionamento dos RPPSs em geral. O substitutivo manteve a exigência, que constava na PEC original, de que sejam criados regimes de previdência complementar (RPC) para os servidores de cada ente público que tiver RPPS instituído. Para tanto, deve ser aprovada uma lei de iniciativa do Poder Executivo local em um prazo de dois anos a contar da promulgação da emenda. O substitutivo, ademais, manteve a permissão proposta pela PEC original para que o plano de previdência complementar dos servidores seja administrado por entidade aberta de previdência. Atualmente, o RPC dos servidores públicos só pode ser administrado por entidade fechada de

previdência complementar (popularmente conhecida como “fundo de pensão”), que não é uma entidade típica de mercado, não tem fins lucrativos e na qual os servidores não são meros clientes, pois participam da governança.

○ Idade mínima: no RGPS foi mantido o texto da Constituição, em vez de ir para lei ordinária como estava na proposta original. E o substitutivo manteve a eliminação da aposentadoria por tempo de contribuição. Segundo a PEC, a comissão elevou a idade de aposentadoria das mulheres dos atuais 60 para 62 anos, permanecendo inalterada a idade de 65 anos para os homens. E, de forma contrária à proposta do governo, foi preservada na Constituição a atual idade de aposentadoria dos trabalhadores rurais, fixada em 55 anos, se mulher, e 60 anos, se homem. O texto também permite que lei complementar defina critérios diferenciados de idade e tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria às pessoas com deficiência, de aposentadorias especiais por exposição a agentes nocivos e de aposentadoria para professores. Enquanto essa lei complementar não for aprovada, a pessoa com deficiência poderá se aposentar pelas regras atuais. Em relação à aposentadoria por exposição a agentes nocivos, a comissão manteve a proposta original de estabelecer idades mínimas de aposentadoria de 55, 58 ou 60 anos, a depender do tempo de exposição de 15, 20 ou 25 anos, respectivamente. Para a aposentadoria dos professores, a idade será de 57 anos, para mulher, e 60 anos, para homem, condicionada a 25 anos de contribuição exclusiva no magistério do ensino básico. No RPPS para os servidores da União, a comissão aprovou a elevação de 55 para 62 anos, se mulher, e de 60 para 65 anos, se homem, além de tempo de contribuição mínimo de 25 anos, dez anos de exercício no serviço público e cinco anos no cargo, como proposto pelo governo. Para os policiais (legislativos, federais, rodoviários federais, ferroviários federais, agentes penitenciários ou socioeducativos) as regras são de 55 anos de idade, com 30 anos de contribuição e 25 anos na atividade policial, para ambos os sexos. Além disso, os critérios de aposentadoria para servidores expostos a agentes nocivos incluem a idade de 60 anos e a exposição efetiva por 25 anos. E para os professores da rede básica do ensino público as regras são as mesmas do RGPS. Por fim, caiu a proposta de elevação automática das idades mínimas de aposentadoria conforme aumentar a expectativa de sobrevida da população.

○ Tempo de contribuição: na proposta aprovada, o mínimo para a aposentadoria pelo RGPS deixa de ser regra permanente da Constituição e será definido em lei ordinária. Transitoriamente, enquanto não houver lei sobre a matéria, o tempo mínimo de contribuição para os homens é aumentado em cinco anos, passando de 15 para 20, e o das mulheres é preservado nos atuais 15 anos. Esses parâmetros aplicam-se também aos trabalhadores rurais assalariados e da agricultura familiar, que terão de comprovar tempo de contribuição (se assalariado) ou tempo na atividade rural. No RPPS civil da União, o tempo mínimo foi fixado, nas disposições transitórias, em 25 anos, independentemente do sexo, além da exigência

de dez anos no serviço público e cinco anos no cargo.

- Regra de cálculo do benefício: a comissão acolheu a regra proposta pelo governo, correspondente a 60% da média dos salários de contribuição mais 2% para cada ano de contribuição que exceder a 20 anos. Isso reduzirá o valor do benefício, que hoje era calculado sobre os 80% maiores salários e não sobre o todo. Nesta regra não há distinção de sexo, o que significa que a mulher, cujo tempo mínimo para a aposentadoria é de 15 anos, só terá incrementos no valor dos proventos de aposentadoria se acumular mais do que 20 anos de contribuição. Essa regra vale transitóriamente, estando sujeita à legislação infraconstitucional para aposentadorias concedidas aos segurados do RGPS e do RPPS da União. Por fim, dois pontos positivos: a comissão manteve na Constituição, como regra permanente, a vinculação entre o piso das aposentadorias e o salário mínimo. E, divergindo da proposta original, seus integrantes preservaram na Constituição os parágrafos dos artigos 40 e 201 que garantem reajustes que preservem, em caráter permanente, o valor real dos benefícios previdenciários. Na versão original da PEC, a sistemática de reajuste passaria a ser definida em lei, deixando de haver garantia constitucional de preservação do poder aquisitivo dos benefícios.
- Pensão por morte: o substitutivo manteve o critério de cálculo do valor, proposto na PEC original, que adota a sistemática de cotas familiar de 50%, mais 10% por dependente. Nas disposições transitórias, porém, foi contemplado em condições favorecidas o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, que terá o valor da pensão integral (100% do valor da aposentadoria), se não ultrapassar o teto do RGPS. A desvinculação entre o valor mínimo das pensões e o salário mínimo foi proposta pelo governo e parcialmente aceita pela comissão. Esta criou uma exceção pela qual se garante o valor do salário mínimo quando a pensão for o único rendimento de todos os beneficiários (cônjugue e demais dependentes). A comissão introduziu também uma condição privilegiada para a pensão do policial (federal, rodoviário federal, ferroviário federal, legislativo, agente penitenciário e socioeducativo) vinculado ao RPPS da União, que, em caso de falecimento decorrente de agressão ou no exercício da função, terá assegurado, aos dependentes, benefício vitalício, em valor integral. A acumulação de benefícios será limitada – por exemplo, um trabalhador rural aposentado com proventos iguais ao piso previdenciário deixará para sua viúva pensão de um salário mínimo, se esta não tiver outro rendimento. Caso ela também se aposente, passará a receber um salário mínimo como aposentadoria, mas a pensão será reduzida para 48% do mínimo (= 80% de 60% de 1 salário mínimo).
- Alíquotas contributivas: a comissão seguiu a proposta do governo de inserir na Constituição a tabela de contribuição dos trabalhadores do RGPS e do RPPS adotando novas alíquotas que, além de progressivas, seriam aplicadas escalonadamente segundo faixas de valor. Para o INSS, a alíquota mínima diminui de 8% para 7,5% e a máxima sobe de 11% para

14%. Para os servidores públicos federais, a alíquota média sobe de 11% para 14% e esse percentual será aplicado escalonadamente, com alíquotas que vão de 7,5% até 22%. Os integrantes também aprovaram a cobrança de contribuições extraordinárias dos servidores públicos, aposentados e pensionistas, proposta pelo governo, que estaria condicionada à comprovação de déficits atuariais no respectivo regime. As regras definitivas deverão ser definidas em lei. Apesar desse aumento contributivo dos trabalhadores, não ocorrerá aumento da alíquota da contribuição patronal, e a comissão ainda manteve as receitas de exportações isentas de contribuição sobre a folha, mostrando a força do *lobby* do agronegócio e o desinteresse de participar do “esforço contributivo” da reforma. Já no RGPS, o sistema especial de inclusão previdenciária, que beneficia trabalhadores de baixa renda e pessoas sem rendimentos, passa a depender de lei, quando adequadamente o texto mantinha a garantia de um salário mínimo como piso das aposentadorias desse sistema. Outro dispositivo da PEC original mantido na versão aprovada é a possibilidade de agrupamento de contribuições mensais por parte do segurado do INSS cuja contribuição ficar aquém do valor mínimo mensal para efeito de contagem do tempo de contribuinte. Essa medida preenche lacuna na legislação atual, principalmente em relação aos trabalhadores com contratos intermitentes ou em tempo parcial.

- Rurais: as mudanças que o texto da PEC original estipulava foram quase completamente revertidas no substitutivo. Manteve-se a idade de aposentadoria para trabalhadores rurais em 55 anos para as mulheres e em 60 anos para os homens. Também permaneceu o tempo de contribuição de 15 anos para a agricultora, mas aumentou para 20 anos o do agricultor. Ainda, foi eliminada do texto a exigência de contribuições anuais de R\$ 600 por família para a contagem do tempo para a aposentadoria e ficou mantido na Constituição o parágrafo do artigo 195 que define a forma de contribuição com base na venda dos produtos agrícolas, sem exigência de valor mínimo.
- BPC: a comissão retirou as alterações previstas no texto original. Entretanto, definiu o critério de renda para a elegibilidade para o benefício em ¼ do salário mínimo *per capita*, como atualmente estabelecido em lei, em substituição à definição genérica que a Constituição atual adota (comprovar não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida pela família), o que pode dificultar o acesso.
- Abono salarial: a comissão retirou o dispositivo que o restringiria a trabalhadores que recebessem um salário mínimo mensal e adotou o limite de R\$ 1.364,43, seguindo o critério que atualmente define a condição de baixa renda para o auxílio-reclusão, podendo ser reajustado pelos índices aplicáveis aos benefícios do RGPS. Por outro lado, a redação do substitutivo estabelece que o valor do abono será de até um salário mínimo, ou seja, pode ser inferior a ele.
- Servidores públicos de estados e municípios: a desconstitucionaliza-

ção de regras previdenciárias para esses segmentos gera incertezas sobre o futuro e, possivelmente, resultará em diferenciações.

Em síntese, a proposta inicial de reforma da Previdência era bem mais agressiva na limitação do acesso ao direito previdenciário. O texto substitutivo aprovado na comissão da Câmara e em primeira votação em plenário reduziu alguns fatores, especialmente com relação a aposentadoria rural, BPC, pensão e mulheres.

No entanto, o texto segue com capacidade de limitar o acesso ao direito previdenciário de alguns desses grupos mais vulneráveis. Isso porque a garantia de direito previdenciário universal não existe no Brasil, apesar das recomendações da OIT. O resultado é que 15% da população brasileira, uma parcela da qual dois terços são mulheres, está sem acesso à previdência. A origem desse problema está nos critérios para acesso ao BPC, que deveriam ser bem menos restritivos para permitir acesso a todos. Em sentido oposto, o texto substitutivo amplia as restrições.

Trabalhadores rurais homens e trabalhadoras urbanas mulheres, que tiveram ampliação do tempo de contribuição e de idade mínima, respectivamente, também podem ter maior dificuldade para se aposentar. Os trabalhadores rurais porque a demanda física característica do seu trabalho somada à informalidade da atividade dificultam comprovar tempo de contribuição e manter atividade após determinada idade. Com relação às mulheres, a idade mínima de aposentadoria está sendo ampliada sem que as distorções de gênero no mercado de trabalho tenham sido corrigidas. Para os dois grupos dois direitos são afetados: o previdenciário e o direito a trabalho e renda.

O BPC e a Previdência Rural são fundamentais para a proteção social, não apenas dos idosos, mas das famílias brasileiras mais vulneráveis à fome. A vinculação entre o valor do salário mínimo e o piso desses benefícios sociais fez com que a valorização do salário mínimo representasse reais ganhos distributivos. Como resultado dessa expressiva cobertura dos idosos, em 2014 o Brasil havia praticamente abolido a pobreza neste segmento populacional. Os dois programas instituíram um piso abaixo do qual nenhum cidadão brasileiro pode estar, o que representa um significativo avanço civilizatório e uma importante ferramenta na garantia do Dhana (SANTARELLI; BURITY *et al.*, 2017).

Ainda, a renda proveniente da aposentadoria rural é fundamental na dinamização da agricultura familiar, uma vez que garante regularidade e estabilidade e integra-se à dinâmica produtiva familiar, funcionando como espécie de fomento agrícola aos pequenos empreendimentos familiares. Além disso, as rendas previdenciárias rurais distribuem-se majoritariamente por municípios brasileiros de pequeno porte, contribuindo para a dinamização da economia local e a redução de desigualdades regionais, e entre o rural e o urbano. Isso favorece a produção de alimentos, sendo fundamental para a soberania alimentar da população brasileira (SANTARELLI; BURITY *et al.*, 2017).

#### 2.4.4 Cortes orçamentários

A austeridade fiscal é usada como uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta com base em reduções de salários, de preços e de despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado e as dívidas e/ou déficits. Os defensores dessa ideia afirmam que isso inspirará confiança empresarial, uma vez que o Estado não estará esvaziando o mercado de investimentos, ao sugar todo o capital disponível por meio da emissão de dívidas (BLYTH, 2017).

Assim, com a crise de 2008, a política de austeridade foi adotada em diversos países da região do euro com o objetivo de estabilizar sua economia. A orientação era: cortar o orçamento e reduzir a dívida, que assim o crescimento reapareceria quando voltasse a “confiança”. Entretanto, as economias dos países que mais seguiram essa política foram minadas, como é o caso de Grécia, Portugal, Irlanda, Itália e Espanha (BLYTH, 2017).

O Brasil, junto a outros países de economia mais periférica, sofreu os efeitos da crise econômica global de forma mais tardia, em 2014, num processo associado à redução da demanda global por *commodities* e à intensa queda do preço destas. A escolha política para recuperação econômica no primeiro ano do segundo governo Dilma<sup>10</sup>, em 2015, foi na direção oposta ao que havia se comprometido a fazer, ao adotar medidas de austeridade fiscal, com diversos cortes orçamentários, inclusive em políticas sociais.

Com o golpe jurídico-parlamentar de 2016, o que se seguiu foi a adoção de medidas estruturais de austeridade fiscal, com sua constitucionalização pela Emenda Constitucional 95 em dezembro de 2016, na gestão Temer. Conhecida como “teto dos gastos”, ela prevê que, durante 20 anos, as despesas primárias do orçamento público ficarão limitadas à variação inflacionária. Isso quer dizer que, no período, não ocorrerá crescimento real das despesas primárias, que são agrupadas em duas grandes categorias: as despesas de custeio (com serviços públicos) e as despesas com investimentos. Assim, a EC 95 reduz os gastos sociais em porcentagem *per capita* (por pessoa) e em relação ao PIB, à medida que a população cresce e a economia se recupera, como é comum nos ciclos econômicos.

Considerando o Dhana, avaliamos o que ocorreu com a dotação e a execução orçamentária de ações orçamentárias a ele relacionadas, de 2014 a 2019. Um primeiro elemento a ser destacado que dificulta muito essa análise é que as instabilidades no cenário político tiveram grande reflexo no orçamento público. A intensa mudança de programas e ações orçamentárias ao longo desse breve período de cinco anos torna o processo de análise orçamentária quase “artesanal” e muito difícil. Isso desrespeita os princípios de direitos humanos de transparência e participação social a que as todas as políticas públicas estão sujeitas, inclusive as políticas econômicas.

Já em uma análise da variação por ação de 2014 a 2018, destacam-se algumas por terem sido as que mais sofreram redução de dotação e pelo objetivo a que se destinavam, conforme elencado abaixo.

10 O primeiro governo foi de 2011 a 2014.

**Tabela 1:** Despesa por ações orçamentárias com maior redução de valores pagos mais restos a pagar pagos, 2014 a 2018 (em R\$)

Ação	Descrição	2014	2015	2016	2017	2018	Var.
4470	Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	34.565.638,41	4.212.982,84	7.855.586,51	135.830,52	16.245,80	-99,95
1510	Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB	10.660.063,58	16.962.203,44	9.369.147,54	1.233.728,20	81.100,84	-99,24
8695	Dessalinização de Água - Água Doce - Plano Brasil sem Miséria	90.436.358,56	5.916.400,63	38.457.467,45	14.936.646,92	3.170.093,20	-96,49
4260	Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares	103.989.617,56	79.421.283,15	39.496.959,98	10.823.713,16	4.085.143,39	-96,07
210W	Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania de Mulheres Rurais	18.285.066,93	10.806.549,93	11.051.328,51	2.242.985,14	729.486,18	-96,01
8929	Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio a Produção, Abastecimento de Alimentos	25.763.053,96	29.795.544,52	25.161.187,92	34.070.212,80	1.237.387,25	-95,20
7H17	Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário	16.881.758,24	4.737.884,88	3.754.173,42	780.766,29	967.882,86	-94,27
210X	Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	1.198.638.642,42	176.122.476,23	133.246.723,00	85.146.811,66	74.422.602,21	-93,79
4390	Delimitação, Demarcação e Regularização de Terras Indígenas	1.456.649,80	55.878,30	0,00	0,00	91.278,49	-93,73
8611	Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário	128.466.360,08	14.970.214,29	13.518.231,07	3.153.072,30	8.701.545,00	-93,23
210Z	Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas	44.363.419,50	15.065.362,38	20.488.221,02	4.448.757,88	3.311.901,64	-92,53
211B	Desapropriação de Imóveis Rurais para Criação de Assentamento da Reforma Agrária	583.563.204,77	191.963.802,90	258.856.777,74	76.854.456,18	60.232.407,51	-89,68
2B81	Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	32.428.762,80	21.105.334,58	4.928.305,95	5.078.875,95	4.296.120,27	-86,75
2784	Educação Alimentar e Nutricional	5.474.171,09	3.067.954,07	1.742.134,05	1.373.113,97	1.094.187,77	-80,01

20GD	Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva dos Povos Indígenas, Tradicionais e Familiares	222.719.024,74	165.154.158,00	61.265.880,18	58.019.472,43	46.720.692,34	-79,02
210Q	Estruturação e Consolidação de Unidades Produtivas - Crédito Fundiário	25.670.246,95	19.573.324,58	36.049.013,31	19.055.241,46	5.649.205,20	-77,99
359	Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)	859.000.000,00	437.872.259,89	778.184.340,11	402.799.000,00	219.652.000,00	-74,43
8396	Implantação e Recuperação de Infra-estrutura Básica em Projetos de Assentamento	46.832.680,85	7.007.187,04	7.408.118,13	4.610.956,08	17.500.000,00	-62,63
211C	Regularização da Estrutura Fundiária na Área de Abrangência da Lei 11.952, de 2009	31.808.072,07	23.577.894,09	19.135.248,58	11.209.636,75	12.193.563,02	-61,67
2802	Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar	32.999,37	3.206,37	0,00	3.884,07	13.631,28	-58,69
20IY	Promoção Internacional de Políticas e Ações de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	4.146.272,13	2.302.388,24	1.019.223,45	664.333,91	1.716.588,82	-58,60
210S	Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária	177.387.978,49	267.429.076,10	271.149.287,83	124.410.646,38	85.745.753,49	-51,66
2798	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	589.653.846,93	562.172.323,93	428.304.922,82	433.949.555,25	300.770.367,85	-48,99
2792	Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	54.807.158,68	51.808.941,10	11.548.874,17	31.283.710,01	29.444.905,91	-46,28
210V	Promoção e Fortalecimento da Agricultura Familiar	29.517.299,75	26.287.411,14	19.588.349,97	19.795.068,94	19.572.449,62	-33,69

Fonte: Siop

Elaboração: própria

Como é possível observar, as ações orçamentárias mais afetadas foram justamente aquelas destinadas à população mais vulnerável, tanto como trabalhadora no campo como em risco de fome, ao reduzir o orçamento para agricultura familiar, assentamentos, indígenas, comunidades tradicionais e para a aquisição e distribuição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

### Parte 3 - O caso chileno: autoritarismo político e liberalismo econômico

A ditadura militar chilena (1973-1990) é um típico e emblemático exemplo da mistura de conservadorismo social, autoritarismo político e liberalização econômica exacerbada. Dos governos autoritários que vários países da América do Sul, inclusive o Brasil, viviam na época, o daquele país foi um dos mais cruéis. O Chile foi um dos últimos países da região a se redemocratizar.

A ditadura chilena teve início depois que o governo democraticamente eleito do presidente Salvador Allende foi derrubado por um golpe de Estado em 11 de setembro de 1973. Foi liderada por uma junta militar comandada pelo general Augusto Pinochet, morto em 2006.

Em meio ao regime autoritário e sanguinário, o Chile também foi laboratório para as primeiras experiências do neoliberalismo no continente sul-americano e também no mundo. A historiadora Marilu Cabañas constata que, no seu país de origem, a cada sete empregos criados, sete são terceirizados.

Uma das consequências da ditadura, em termos sociais, é que a classe trabalhadora perdeu muitos direitos e foi muito desorganizada em termos sindicais. Durante o regime militar, 50 mil camponeses perderam o direito à terra, depois de terem recebido esse direito pela reforma agrária. E existe uma constante espilação das terras mapuche, no sul do Chile, que é um problema grave e gera uma série de conflitos territoriais como consequência direta da ditadura (REDE BRASIL ATUAL, 2018).

“O Chile hoje é um país que tem um modelo político e social formatado na época da ditadura”, afirma Cabañas (REDE BRASIL ATUAL, 2018). O país vive até hoje, quase 30 anos depois do fim da era Pinochet, problemas na educação, na saúde, na previdência e na organização sindical por leis criadas naquele período e que estão em vigor.

### Referências Bibliográficas

ANDRIOLI, A. **As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo.** In: Revista Mensal – Ano II – N. 13, 2002.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2003.

BLYTH, M. **Austeridade:** a história de uma ideia perigosa. Tradução: José Antônio Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRASIL. **Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016.** Regulamenta o disposto no inciso XLIII do artigo 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm). Acesso em: 2 jun. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** Estabelece a organização

básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2019/2016/MP/870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2019/2016/MP/870.htm). Acesso em: 2 jun. 2019.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2019.** Modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019). Acesso em: 30 set. 2019.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS.** Comissão especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo. **Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1774953&filename=SBT-A+1+PECo0619+3D3E+PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1774953&filename=SBT-A+1+PECo0619+3D3E+PEC+6/2019). Acesso em: 30 set. 2019.

CHAUI, M. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária.** 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHAUVIN, J. P. **Dialética do autoritarismo burocrático.** CGN. Disponível em: <https://jornalgn.com.br/justica/o-conceito-de-autoritarismo/>. Acesso em: 1 jun. 2019.

CEO; TNI. **Water remunicipalisation tracker.** Disponível em: <http://remunicipalisation.org/front/page/home>. Acesso em: 30 set. 2019.

DIEESE. **PEC 6/2019:** o substitutivo aprovado na Comissão Especial. Atualização da Nota Técnica 211, a partir da votação do substitutivo na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Brasília: Dieese, 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec211ASubstitutivo.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

FOLHA ONLINE. **ONU estima que 19% da humanidade viva com menos de US\$ 1/dia.** 2 jul. 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u308869.shtml>. Acesso em: 30 set. 2019

FRENTE PARLAMENTAR DA PREVIDÊNCIA. Disponível em: <https://frenteparlamentardaprevidencia.org>. Acesso em: 30 set. 2019.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo.** São Paulo: Martin Claret, 2006.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARX, K. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MONTEIRO, T.; FERRAZ, A.; BRIDI, C.; LARA, M.; KRUSE, T. Militarização atinge 2º e 3º escalões do governo Bolsonaro. **O Estado de S.Paulo.** 3 mar. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,militarizacao-atinge-2-e-3-escaloes-do-governo-bolsonaro,70002742313>. Acesso em: 30 set. 2019.

OIT. **R202 – Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012.** Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524:NO). Acesso em: 30 set. 2019.

PARANHOS, A. Política e cotidiano: as mil e uma faces do poder. In: MARCELLINO, N. C. (org.). **Introdução às Ciências Sociais**. 1. ed. Campinas: Papirus, 1987.

RAMALHO, J. R.; SANTANA, M. A. **Sociologia do trabalho no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. et al. **Da democratização ao golpe**: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil. Brasília: FIAN Brasil, 2017.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

TEIXEIRA, M. O. et. al. (orgs.) **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. Campinas: Unicamp/IE/Cesit, 2017.

VIEIRA, J. P. **Antivalor**: um estudo da energia elétrica – construída como antimercadaria e reformada pelo mercado nos anos 1990. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

REDE BRASIL ATUAL. Chile ainda sofre as consequências de uma ditadura sangrenta. **Rede Brasil Atual**. 15 set. 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/09/chile-ainda-sofre-as-consequencia-de-uma-das-ditaduras-mais-sangrentas-do-continente/>. Acesso em: 1 jun. 2019.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2000.

GENTIL, D.L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira** – análise financeira do período 1990–2005. [Tese] Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

IBGE. Retropredição da população – 2016. In: IBGE. **Estatísticas Sociais** – população. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9114-retropredicao-da-populacao.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 28 set. 2019.

MOSTAFA, J. et.al. **Previdência e gênero**: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes? Brasília: Ipea, 2017.

OIT. **Reversing pension privatization**. Geneva: ILO, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_648574.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf). Acesso em: 25 set. 2019.

PINHEIRO, V. de C. Reforma da Previdência: uma perspectiva comparada. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. (orgs.). **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

POPULATIONPYRAMID.NET. **Population pyramids of the world from 1950 to 2100**. Disponível em: <https://www.populationpyramid.net>. Acesso em: 30 set. 2019.

VALADARES, A.; GALIZA, M. Reforma da previdência, agricultura familiar e os riscos de desproteção social. In: Ipea. **Boletim Mercado de Trabalho** – Conjuntura e Análise, Rio de Janeiro, n. 62, p. 91-109, abr. 2017.



## CAPÍTULO III

**RETROCESSO NA REALIZAÇÃO DO  
DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO  
E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS,  
E DA SOBERANIA E SEGURANÇA  
ALIMENTAR E NUTRICIONAL,  
EM TEMPOS DE AUTORITARISMO  
E CRISE DA DEMOCRACIA**



A questão alimentar é cada vez mais percebida como um dos principais desafios ambientais e de saúde no **Antropoceno**<sup>1</sup>. Os dilemas não são os mesmos de 50 anos atrás, quando a grande preocupação era o aumento da produção de alimentos e da produtividade agrícola como forma de combater a fome e a desnutrição. É verdade que nas últimas décadas a produção mundial de calorias acompanhou o crescimento populacional, porém o acesso aos alimentos segue desigual, as dietas tornam-se cada vez menos saudáveis e mais associadas ao aumento de doenças crônicas não transmissíveis, e os sistemas alimentares ficam cada vez menos sustentáveis. Cerca de 820 milhões de pessoas ainda passam fome no mundo e uma quantidade muito maior adota dietas de baixa qualidade, responsáveis por um aumento substancial na incidência de sobrepeso e obesidade, que já atinge 2,1 bilhões de adultos globalmente (SWINBURN *et al.*, 2019). A prevalência de doenças associadas com dietas pouco saudáveis, ricas em calorias e açúcares, cresce aceleradamente, sendo que a diabetes hoje afeta quase 9% da população global (SWINBURN *et al.*, 2019).

## Parte 1 - Sistemas alimentares, saúde e mudanças climáticas

### 1.1 Uma agenda global

Em 2014, Olivier De Schutter, então relator especial da ONU sobre o Direito à Alimentação, apresentou ao Conselho de Direitos Humanos da organização seu Relatório Final, no qual afirmava que os sistemas alimentares que herdamos do século 20 haviam falhado e que parecia existir uma ampla concordância quanto à necessidade de sua reforma (DE SCHUTTER, 2014).

Com a Revolução Verde<sup>2</sup> houve uma concentração de esforços no aumento do volume de produção de *commodities* alimentares, em especial da soja, do milho, do trigo e do arroz, o que se deu pela intensificação do uso de tecnologia em cultivos de larga escala, altamente dependentes de fertilizantes e pesticidas, e com base em significativos subsídios estatais (DE SCHUTTER, 2014). As grandes empresas agroindustriais passaram a dominar os mercados cada vez mais globalizados graças à sua capacidade de alcançar economias de escala e pela integração com a indústria de carnes e de alimentos ultraprocessados, que tem como matéria-prima estas *commodities* a baixo custo. Para o relator, a Revolução Verde foi uma tentativa de responder ao desafio da segurança alimentar global, que, em vez disso, tem resultado em perda da agrobiodiversidade, acelerada erosão do solo e aumento das emissões de gases de efeito estufa, dentre outros graves impactos socioambientais e de saúde (DE SCHUTTER, 2014). Os sistemas alimentares consolidados nas últimas décadas falharam porque, em todo o mundo, milhões de pessoas que produzem alimentos diversificados para a própria subsistência ou para o mercado já perderam ou estão sob o risco de perder suas terras para o monocultivo de grãos, e porque a alimentação da população global foi se tornando cada vez mais monótona e menos saudável.

Mais recentemente estudiosos e estudiosas reunidos(as) em alianças e painéis

<sup>1</sup> O Antropoceno é um termo que se refere a uma nova era geológica, na qual as atividades humanas começaram a ter um impacto global significativo no clima da Terra e no funcionamento dos seus ecossistemas. Por essa lógica, a degradação ambiental e as mudanças climáticas seriam decorrência da força central da ação humana nas transformações geológicas.

<sup>2</sup> O termo Revolução Verde foi primeiramente utilizado por Willian Gaud, em 1968, em referência aos resultados de uma estratégia de financiamento da filantropia norte-americana voltada para o melhoramento de irrigação, de sementes híbridas e de fertilizantes e para o apoio a Estados para o fornecimento de crédito, com o objetivo de aumento da produção e da produtividade de *commodities* alimentares. Uma política focada na transferência de conhecimentos tecnológicos em agricultura para países em desenvolvimento, especialmente América Latina, América Central e Ásia.

globais têm se dedicado a compreender a maneira como os sistemas alimentares afetam a saúde das pessoas e o meio ambiente. Em 2017 a Aliança Global pelo Futuro da Alimentação (The Global Alliance for the Future of Food) publicou um relatório que indica que graves impactos sobre a saúde estão relacionados com práticas agrícolas e da indústria de alimentos, dentre os quais: o uso intensivo de agroquímicos na agricultura; a produção e o *marketing* massivo de alimentos ultraprocessados; e o desenvolvimento de uma longa e desregulamentada cadeia global de *commodities* alimentares (IPES-FOOD, 2017). Na visão expressa pela Aliança, os sistemas alimentares atuais são moldados por desiguais relações de poder. Os mais poderosos, como é o caso do setor privado e de governos, designam os termos do debate, em muitos casos ocultando as falhas socioambientais dos sistemas, reforçando as desigualdades sociais e de saúde já existentes (IPES-FOOD, 2017). Como se verá mais adiante, muitas dessas falhas podem ser caracterizadas como sistemáticas violações do Dhana.

Paradoxalmente, os mesmos sistemas alimentares que nas últimas cinco décadas permitiram o aumento da produção de alimentos são hoje também responsáveis pelo que uma comissão especial da revista *Lancet* categorizou como uma sindemia global, a **sinergia de três pandemias**: obesidade, desnutrição e mudanças climáticas (SWINBURN *et al.*, 2019). Constituem-se como uma sindemia na medida em que acontecem em um mesmo tempo e espaço, interagem umas com as outras na produção de consequências complexas e compartilham de fatores comuns de indução (SWINBURN *et al.*, 2019). Um segundo painel de especialistas, também ligado à *Lancet*, afirma que, tal qual configurados hoje, os sistemas alimentares são uma das principais causas das mudanças climáticas, da emissão de gases de efeito estufa, do uso de água doce, da perda da biodiversidade e da acelerada extinção das espécies (WILLETT *et al.*, 2019). A agricultura ocupa quase 40% das terras em todo o mundo, e a produção de alimentos é responsável por mais de 30% das emissões de gases de efeito estufa, e por 70% do uso de água doce (WILLETT *et al.*, 2019). Os grupos apontam como uma grave ameaça ao planeta Terra o aumento exponencial da produção global de carnes, que cresceu de 71 milhões de toneladas em 1961 para 318 milhões em 2014, e que para acompanhar a tendência de aumento de consumo, pode chegar a 455 milhões em 2050 (SWINBURN *et al.*, 2019). A conversão de ecossistemas naturais em terra para a agricultura e a pecuária é considerada como a principal causa de ameaça de extinção das espécies (SWINBURN *et al.*, 2019), o que é especialmente grave no Brasil, que, entre 2000 e 2014, perdeu em média 2,7 milhões de hectares (ha)/ano de floresta (WILLETT *et al.*, 2019).

O que esses relatórios e painéis de especialistas nos mostram é que nossa alimentação e a forma como são produzidos os alimentos que consumimos têm implicação direta no meio ambiente, que está sendo degradado para além da capacidade de renovação dos ecossistemas naturais, o que comprometerá a capacidade de alimentar de forma sustentável e saudável a população mundial até 2050. A abordagem de segurança alimentar limitada ao aumento da produtividade, que se adotou prioritariamente como perspectiva global até o atual momento, ignora o aspecto nutricional, a perspectiva de inclusão produtiva das camponesas, camponeses, povos e comunidades tradicionais, bem como a necessidade de transição para a produção e o consumo sustentáveis e saudáveis.

Ecoa globalmente o chamado para uma transformação radical dos sistemas ali-

mentares e das dietas para a construção de uma agenda comum para o enfrentamento desta sindemia global. Mudanças que são também essenciais para que se possa atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, bem como as metas de redução das emissões de gases de efeito estufa do Acordo de Paris da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

## 1.2 Caminhos para a transformação dos sistemas alimentares

Em 2014, De Schutter apontava como caminho de transição a reconstrução dos sistemas alimentares locais e dos vínculos entre as cidades e suas áreas rurais, em benefício tanto dos produtores locais como dos cidadãos e cidadãs urbanas (DE SCHUTTER, 2014). Em sua visão, os sistemas alimentares deveriam ser modificados a fim de incluir de forma mais efetiva produtores de alimentos de pequena escala<sup>3</sup>, reconhecendo seu direito à terra, a proteção de seus sistemas tradicionais de sementes e o direito de não serem forçados a se incorporar às cadeias de valor das principais *commodities* alimentares. São valorizados o modo de produção agroecológico, a adoção de estratégias voltadas para a diversificação da produção e a redução das perdas e do desperdício de alimentos. A proteção social e a plena realização do direito à seguridade social são recomendadas para proteger não apenas as famílias pobres, mas também as famílias vulneráveis à insegurança alimentar, especialmente em períodos de crise (DE SCHUTTER, 2014).

Na visão expressa no relatório, os governos podem promover esta transição fornecendo apoio mais efetivo aos agricultores familiares. O caso brasileiro era citado como um dos mais relevantes de estruturação de políticas diferenciadas e instituições dedicadas ao fortalecimento da agricultura familiar, cujo desmantelamento será abordado mais adiante. Na perspectiva do direito à alimentação, o relator valoriza como aspecto central a participação social, especialmente no nível dos municípios, e recomenda a instituição de conselhos locais de alimentação. Em nível nacional, recomenda a adoção de planejamento e estratégias multisectoriais. Já em 2014, De Schutter estabelecia os elos entre produção, saúde e mudanças climáticas, provocando o debate sobre a insustentabilidade do consumo de carnes e ultraprocessados, o que passa a ganhar mais destaque na agenda dos mais atuais painéis de especialistas.

A necessidade de reforma dos sistemas alimentares é reconhecida pelo Conselho de Segurança Alimentar da ONU (CSA), que está atualmente conduzindo um processo que culminará com a publicação das Diretrizes Voluntárias para Sistemas Alimentares e Nutrição em 2020. O objetivo do CSA é indicar quais são as mudanças políticas necessárias para a transformação dos sistemas alimentares em promotores da nutrição e da alimentação saudável. As Diretrizes têm como referência um relatório produzido, em 2017, pelo Painel de Especialistas de Alto Nível do CSA, que indica que as reformas necessárias devem passar prioritariamente por dois caminhos: a ampliação do acesso a uma alimentação saudável, o que requer modelos de produção agrícola sustentáveis e promotores de diversidade alimentar; e o fortalecimento da capacidade de regulação, informação e educação para escolhas alimentares saudáveis (HLPE, 2017).

As recomendações de ambas as comissões *Lancet* vão ao encontro das apresentadas acima, na medida em que também indicam a necessidade de transformação

3

No Brasil a categoria “produtores de pequena escala” corresponde aos agricultores familiares.

dos sistemas alimentares, por meio de estratégias voltadas para: a reorientação das prioridades da agricultura, de uma perspectiva dominante de aumento da quantidade de alimentos produzidos, para a produção de alimentos saudáveis; e a transição para dietas saudáveis, baseadas no aumento do consumo de alimentos de origem vegetal e na redução do consumo de alimentos de origem animal e ultraprocessados. Na visão expressa nesses documentos a produção, bem como os esforços de pesquisa, devem ser direcionados a uma grande diversidade de alimentos nutritivos, produzidos a partir de sistemas alimentares promotores da agrobiodiversidade, em vez de focada no aumento da produtividade de uma pequena quantidade de *commodities* utilizadas principalmente para alimentar animais (WILLETT *et al.*, 2019; 2).

O relatório da *Eat Lancet* expressa grande preocupação na definição de estratégias de governança e regulação capazes de estancar a conversão de florestas em terras para a agricultura. Uma das principais metas estabelecidas é a expansão zero de novas terras para a agricultura sobre os ecossistemas naturais e florestas ricas em biodiversidade (WILLETT *et al.*, 2019). São também estabelecidas metas para melhorar a eficiência e uso de fertilizantes e água, a reciclagem de fósforo e a redistribuição global do uso de nitrogênio e fósforo na agricultura (WILLETT *et al.*, 2019). Chama atenção neste relatório a ausência de referências ou diferenciação em relação à escala de produção e o perfil dos produtores, à distribuição desigual das terras ou ainda aos impactos dos agrotóxicos, questões que não deixam de ser apontados por De Schutter.

Como forma de enfrentamento da sindemia global são apresentadas recomendações que visam, por um lado, constranger a produção e as agressivas estratégias de *marketing* dos alimentos e bebidas prejudiciais à saúde, e por outro, elaborar guias alimentares nacionais (SWINBURN *et al.*, 2019). As primeiras são medidas governamentais voltadas para a regulamentação da propaganda de alimentos não saudáveis e bebidas açucaradas para as crianças, a obrigatoriedade da rotulagem frontal que alerta para o risco de alimentos com alto teor de açúcar e sal, e políticas fiscais como a taxação sobre refrigerantes (SWINBURN *et al.*, 2019). A publicação do Guia Alimentar para a População Brasileira, do Ministério da Saúde (MS), é apresentada como um caso de sucesso, uma vez que muitos países enfrentaram a pressão de *lobbies* da indústria de alimentos, especialmente os setores da carne, ultraprocessados e bebidas açucaradas, quando da tentativa de elaboração de seus guias (SWINBURN *et al.*, 2019).

São recomendadas também estratégias que ampliam a disponibilidade e asseguram o acesso gratuito, ou a preços acessíveis, a alimentos saudáveis, como frutas, legumes e verduras (DE SCHUTTER, 2014; SWINBURN *et al.*, 2019). Recomenda-se que os cardápios, os contratos e as compras governamentais de alimentos, para o abastecimento de escolas e hospitais, dentre outros equipamentos públicos, sejam orientados por dietas baseadas em alimentos de origem vegetal, adquiridos em sistemas alimentares locais e sustentáveis (SWINBURN *et al.*, 2019). Mais uma vez o Brasil é apresentado como referência, a partir das experiências do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Programas de assistência técnica e extensão rural voltados para a estruturação de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis são também uma importante recomendação (DE SCHUTTER, 2014; SWINBURN *et al.*, 2019).

### 1.3 Conflito de interesses e o poder das corporações

Apesar de todas as evidências e recomendações apresentadas por painéis de especialistas e das metas de combate a todas as formas de má nutrição de enfrentamento das mudanças climáticas firmadas pelos estados nações, observa-se uma inércia política no enfrentamento desta grave crise humanitária, o que se deve ainda a um baixo grau de consciência da sociedade sobre a gravidade destas questões, mas, sobretudo a uma forte oposição movida por interesses comerciais, que influencia governos nacionais e a governança global. Mesmo em países onde há movimentos expressivos pela construção de políticas voltadas para SSAN e o fortalecimento da agricultura familiar que se tornaram, por determinado período, prioridade política nacional – como é o caso do Brasil –, conflitos de interesses movidos pela concentração de poder do agronegócio e da indústria de alimentos, e suas imbricadas relações com o poder público, acabam por se impor a uma agenda voltada para a garantia de direitos e a preservação ambiental. Como se verá mais adiante, essa situação se agrava quando a democracia se encontra sob ameaça.

A existência de conflitos de interesse no campo da alimentação tem se intensificado globalmente nas últimas décadas, o que se faz ainda mais grave no Brasil, mediante um quadro em que cresce cada vez mais o poder político do agronegócio e das corporações. Há, no mundo, uma concentração cada vez maior dos complexos agroindustriais e da indústria de alimentos e bebidas na mão de poucas empresas, e das terras nas mãos de poucos proprietários. Tal concentração está diretamente relacionada à predominância do monocultivo das três principais matérias-primas agrícolas comercializadas globalmente: o trigo, o milho e a soja, vendidos como alimento ou ração animal. A ampla oferta e o baixo preço destas *commodities* faz delas a principal matéria-prima da indústria de alimentos, favorecendo a monocultura da produção e dos hábitos alimentares.

Segundo dados o *Atlas do agronegócio*, publicado em 2018 pela Fundação Heinrich Böll e pela Fundação Rosa Luxemburgo, quatro grandes corporações dominam a importação e exportação e detêm grande parte da estrutura logística para o processamento e a distribuição global destes produtos: a ADM, a Bunge, a Cargill e a Louis Dreyfus Company (SANTOS; GLASS, 2018). Juntas, representam 70% do mercado mundial de *commodities* agrícolas, seguidas pela empresa de grãos estatal chinesa Cofco, que já é a principal compradora do milho e da soja brasileiras (SANTOS; GLASS, 2018). De 2017 para cá aconteceram fusões e aquisições bilionárias, impulsadas pelo desenvolvimento das biotecnologias e pelo capital financeiro, que deram origem a três gigantes conglomerados agroindustriais globais (Monsanto+Bayer, DuPont+Dow Chemical, ChemChina+Syngenta), os quais, juntos, devem dominar mais de 60% do mercado de sementes comerciais e de agrotóxicos (SANTOS; GLASS, 2018). No Brasil, grande parte da produção de *commodities* agrícolas está vinculada a conglomerados de estrutura verticalizada, que controlam do plantio à comercialização. Ainda que pouco desvendado, o processo de ocupação e uso da terra vem progressivamente se integrando às cadeias globais de valor, muitas vezes em associação ao capital transnacional. Em 5º lugar no ranking de desigualdade no acesso à terra, o Brasil tem 45% de sua área produtiva concentrada em propriedades superiores a mil hectares, o que corresponde a menos de 1% dos imóveis rurais (SANTOS; GLASS, 2018).

Na indústria de alimentos e bebidas foi também grande a onda de fusões e aquisições, assim como a expansão global do mercado de processados. Os 50 maiores fabricantes de alimentos processados representam 50% das vendas globais (SANTOS; GLASS, 2018). No Brasil, entre 60 e 70% das compras de uma família são produzidas por dez grandes empresas, entre elas Unilever, Nestlé, Procter & Gamble, Kraft e Coca-Cola (SANTOS; GLASS, 2018). As multinacionais brasileiras são também importante jogadoras globais. A gigante brasileira 3C Capital controla algumas das maiores corporações de alimentos e bebidas do mundo (Ambev, Unilever, Heinz, Kraft Foods e Burger King, dentre outras). Três empresas brasileiras são líderes mundiais no setor das carnes (Brasil Foods, JBS e Marfrig) (SANTOS; GLASS, 2018).

Globalmente, e na maior parte dos países, se não em todos, a ação política destes conglomerados é muito bem coordenada e organizada. São muitos os estudos que mostram como a indústria de alimentos se utiliza dos sistemas políticos e de altíssimos investimentos em *marketing* para influenciar as escolhas alimentares e vender seus produtos. Para Marion Nestle, uma das mais prestigiadas pesquisadoras da sociologia da alimentação, a indústria de alimentos tem manipulado os estudos científicos, as políticas e as recomendações de dietas alimentares, o que tem exacerbado o conflito de interesses (NESTLE, 2019). No Brasil, como se verá mais adiante, essa influência se manifesta na tentativa de frear os avanços da agenda regulatória e de assegurar a manutenção de benefícios fiscais à indústria de refrigerantes.

No caso do agronegócio, seus representantes agiram com destreza na transformação de poder econômico em protagonismo político, o que se revela principalmente na formação de um poderoso e institucionalizado *lobby*, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Recentemente, em maio de 2019, foi criada a Frente Parlamentar Mista de Alimentação e Saúde (FPAS), como um braço da FPA que pretende promover no Congresso Nacional o debate sobre a redução da incidência de doenças relacionadas à obesidade e à má alimentação, a partir do chamado tripé da qualidade de vida: alimentação saudável, prática de exercícios físicos e bom sono. Segundo o deputado federal que a preside, Evandro Roman (PSD-PR), através desse novo vértice (alimentação e saúde) “esse conceito vai levar o agro para o consumo, para o centro urbano” (AGÊNCIA FPA, 2019). Esta estratégia se soma a uma forte campanha de mídia, em parceria com a Rede Globo, que investe na construção de uma marca positiva para o setor, através do slogan “Agro é tech, agro é pop”.

## **Parte 2 – Retrocessos do Estado brasileiro e a promoção de sistemas alimentares insustentáveis**

É impossível compreender como se desenvolveram os sistemas alimentares no Brasil, bem como as políticas públicas que o sustentam, se não à luz da geopolítica e da economia global. Nas primeiras décadas do século 21 os sistemas alimentares globais foram fortemente influenciados pelo crescimento econômico da China, e pelo aumento da demanda por *commodities* alimentares e minerais. No Brasil, entre 2000 e 2014, o crescimento chinês foi um dos principais determinantes do *boom* das *commodities* agrícolas que incentivou o alto investimento nas cadeias do agronegócio brasileiro, a apropriação de terras pelo grande capital – com a consequente expropriação de camponeses, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais – e o crescimento

da liberação de organismos geneticamente modificados (OGMs) e insumos químicos para a produção de grãos.

Nesse período, seguindo uma tendência histórica, tanto o capital estrangeiro quanto os subsídios nacionais foram destinados principalmente à cadeia da soja, mais estruturada, nacional e internacionalmente (FLEXOR, 2019). Enquanto em 2000 as exportações de soja representavam 5% do valor total exportado pelo Brasil, em 2014 já alcançavam 14,5%, sendo que parte expressiva desse aumento relativo (75%) se deveu às importações chinesas (FLEXOR, 2019). O impacto desse *boom* sobre o uso da terra foi enorme. Entre 2000 e 2013 a área total dedicada ao cultivo de grãos cresceu 50,8% e a de soja, 116% (FLEXOR, 2019), sendo que o que mais cresceu foram as áreas destinadas aos OGMs.

Em 2017, um estudo publicado pelo Conselho de Informações sobre Biotecnologia (CIB) mostrou que 92% da área total de plantio de soja no Brasil já era transgênica (CIB, 2017). Por outro lado, no mesmo período, entre 2000 e 2014, a quantidade de terra alocada para o plantio de feijão, o alimento mais básico da dieta brasileira, diminuiu 13,2% (FLEXOR, 2019), o que demonstra de forma emblemática a crescente e perigosa tendência de destinação de terras para a produção voltada para o mercado externo, em detrimento da garantia da SSAN e manutenção da cultura alimentar brasileira.

Apesar do massivo investimento nas cadeias das principais *commodities* alimentares, sabemos que os alimentos que chegam à mesa das famílias brasileiras são produzidos majoritariamente pela agricultura familiar. Em 2006, esta representava 84,36% dos estabelecimentos rurais, sendo responsável pela produção de 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% da produção de milho, 38% da do café, 34% da produção do arroz e 58% da de leite, mantendo ainda 50% do plantel de aves (IBGE, 2006). Infelizmente, foi limitada na aplicação do Censo Agropecuário 2017 a categoria agricultura familiar, uma modificação que acarreta prejuízos em séries históricas de dados, que demonstram a relevância do segmento na produção nacional de alimentos.

Como se verá nas próximas páginas, os caminhos de desenvolvimento do rural brasileiro trilhados nas últimas duas décadas são controversos. O país se transformou em um dos maiores produtores e exportadores de *commodities* agrícolas, ao mesmo tempo que fortaleceu a capacidade de produção familiar de alimentos diversificados para o consumo interno. Porém, assim como em grande parte de todo o mundo, ampliou-se a capacidade de produção agrícola a um alto custo social, ambiental e de saúde pública, o que resultou na predominância de sistemas alimentares que oferecem sérias ameaças à soberania alimentar, à *comida de verdade*, à biodiversidade e aos modos de vida tradicionais e de relação das mulheres e dos homens do campo com a terra e a natureza.

Com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, como resultado do golpe jurídico-parlamentar-midiático, impôs-se uma agenda inteiramente orientada por interesses de negócios, que não mais deixa espaço para as políticas voltadas para a produção de alimentos pela agricultura familiar. Com a chegada de Bolsonaro à Presidência da República, o que se consolida como estratégia nacional comandada pela FPA é uma verdadeira ofensiva neocolonial sobre as terras e as políticas voltadas para a garantia de direitos de camponeses, povos indígenas, povos e comunidades tradi-

cionais, que tem como consequência imediata o aumento da violência no campo, em um movimento que vai na contramão das mais recentes recomendações globais pela sustentabilidade dos sistemas alimentares.

## **2.1 Desmonte da institucionalidade e das políticas de fortalecimento da agricultura familiar: ruptura da trajetória de dualidade do modelo agrícola brasileiro**

Foi na virada para o século 21 que a agricultura familiar se fortaleceu e se estabeleceu como uma categoria de políticas públicas, em paralelo às já, há muito, consolidadas iniciativas públicas voltadas para o aumento da competitividade do agronegócio, conduzidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). A análise transversal dos cinco Planos Plurianuais (PPAs) dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma, que compreendem o período que vai de 1995 a 2014, demonstram um ciclo histórico em que a dualidade do modelo agrícola brasileiro – a convivência entre a agricultura de base familiar, vocacionada principalmente para o abastecimento do mercado interno, e a agricultura comercial, com forte inserção nos mercados internacionais – esteve presente nas narrativas que subsidiaram o planejamento governamental (SCHMITT, 2019), ainda que com diferentes pesos e medidas.

Nesse período tal dualidade foi institucionalizada. É a partir de 1995 que a agricultura familiar começa a ganhar terreno próprio, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), uma resposta às demandas dos movimentos sociais camponeses. Em 2000 é criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e em 2006 é promulgada a Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326/2006).

Em duas décadas (1995 a 2016) assistimos a um conjunto expressivo de conquistas, precedidas e sustentadas por importantes mobilizações sociais, que são fruto de uma trajetória de reconhecimento político e institucional do Estado brasileiro ao papel que a agricultura familiar tem a desempenhar na garantia de uma alimentação adequada e saudável para a população brasileira. A instituição do Fome Zero, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, em 2003, foi um marco, uma vez que um de seus eixos previa o incentivo para o crescimento da oferta de alimentos baratos, por meio do apoio à agricultura familiar e do incentivo à produção para o autoconsumo.

O PPA 2003-2007, o primeiro do governo Lula, expressava essas prioridades, na medida em que estabelecia estreita correlação entre o combate à fome, a erradicação da pobreza, o acesso à terra e o fortalecimento da agricultura familiar (SCHMITT, 2019). O mesmo fez a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan, Lei 11.346/2006), ao determinar como prioridade a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção da agricultura tradicional e familiar. Tanto que estes dois campos de políticas públicas – SAN e Agricultura Familiar – progrediram e caminharam de mãos dadas desde então.

Algumas das principais conquistas se expressam na significativa ampliação de recursos e também na criação e no aperfeiçoamento de programas que se experimentaram até 2016, dentre as quais têm destaque: i) ampliação dos recursos, redução das taxas de juros e criação de linhas específicas para as mulheres, jovens, produção no Semiárido e produção agroecológica; ii) fortalecimento e significativa ampliação de

recursos destinados à assistência técnica e à extensão rural, com a criação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater); iii) criação e aperfeiçoamento de mercados institucionais para a agricultura familiar, por meio de dois instrumentos principais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), estabelecido em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que em 2009 instituiu que, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinados ao Programa devem ser aplicados na aquisição de alimentos da agricultura familiar; iv) criação de dois novos mecanismos nacionais de proteção e seguro agrícola, o Seguro da Agricultura Familiar e o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF); v) lançamento, em 2012, da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; vi) criação dos programas Bolsa Verde e Fomento a Atividades Produtivas Rurais, como forma de enfrentamento da pobreza rural (SCHMITT, 2019).

Para além dos impactos socioeconômicos, este conjunto de iniciativas foi de grande importância simbólica e política, não apenas para os camponeses brasileiros, mas também internacionalmente, por se tratar da mais significativa experiência de reconhecimento da categoria social *agricultura familiar* e de suas especificidades em políticas públicas. Serviram inclusive como inspiração para que a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) estabelecesse 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar.

Apesar dos muitos avanços vivenciados pela agricultura familiar até o final de 2016, uma continuidade nunca revertida foi a desigualdade de recursos públicos destinados a cada uma das vertentes da produção agrícola. As desigualdades também se expressam na solidez da burocracia de cada um dos ministérios. O Mapa é uma pasta com mais de 150 anos de atuação. Possui uma das burocracias e culturas institucionais mais sólidas do governo federal, com capilaridade em todo o país, a começar pelas fortes instituições vinculadas, como é o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). O MDA, durante seus 16 anos de vida, foi formado por um quadro administrativo altamente engajado, porém heterogêneo e institucionalmente frágil (PORTO, 2019). Em seu momento de maior potência era composto por quadros que acumulavam experiência com esta agenda antes de ingressarem no governo, e dispunham de vínculos com movimentos camponeses e organizações da sociedade civil. Porém, era grande o número de consultores contratados por organismos internacionais como a FAO e o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), diante do insuficiente quadro de servidoras e servidores públicos de carreira. Para além da disputa política com o Mapa e da desigual correlação de forças, o que fragilizou o Ministério foi a incapacidade de se fortalecer institucionalmente ao longo do tempo, o que exigia a formação de um quadro permanente de servidores e de uma burocracia mais consolidada (PORTO, 2019).

### **Desmonte institucional**

A existência do MDA – altamente permeável à participação dos movimentos sociais camponeses – e de políticas específicas para a agricultura familiar nunca foi bem aceita pelos ruralistas, ou mesmo pela burocracia do Mapa, que jamais deixou de disputar o público da agricultura familiar, especialmente os médios produtores (PORTO,

2019). Com o golpe de 2016, começam a ser criadas as condições ideais para a almejada extinção do MDA. Durante o período em que Michel Temer esteve à frente da Presidência da República<sup>4</sup>, em função de divergências políticas internas quanto à nova alocação do órgão, o MDA foi reduzido à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) e, assim como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), deslocado para a Casa Civil da Presidência. Em seu primeiro ato, Bolsonaro dá o golpe final. Com a MP 870 foram anexadas ao Mapa não apenas a Sead, mas também o Incra, a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca (Seap) e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), sob o controle da ministra Tereza Cristina, ex-presidente da FPA.

Simbolicamente, a anexação do MDA ao Mapa chancela uma visão de desenvolvimento agrário que já vinha sendo ensaiada havia algum tempo por porta-vozes e intelectuais do agronegócio. A perspectiva que orienta a atuação desse novo superministério é a de que existe um único modelo de agricultura, e que toda atividade rural – independentemente da escala – é agronegócio, que deve se desenvolver a partir da incorporação nas cadeias de valor e do acesso às tecnologias agrícolas. O desmonte do MDA representa uma significativa inflexão na história recente das políticas para o rural brasileiro, uma vez que o “duplo caminho” se desfaz, prevalecendo a tendência de investimento nos instrumentos e programas voltados para o fortalecimento dos complexos agroindustriais brasileiros e multinacionais, e das cadeias das principais *commodities* alimentares. Sem o MDA ficou comprometida a perspectiva de políticas diferenciadas construídas com e para o agricultor familiar, o que fazia do país uma referência internacional.

Desde 2017, o que sobrou da estrutura da pasta vem sendo descaracterizado. Foram suprimidas áreas específicas dedicadas à implementação de políticas inclusivas, e foi exonerada a grande maioria dos quadros que coordenavam as políticas, especialmente os que tinham relações de maior proximidade com os movimentos sociais do campo. A Diretoria de Política para as Mulheres foi fundida com outras temáticas (juventude, povos e comunidades tradicionais) numa única coordenação geral na nova estrutura da Sead. Houve também um corte de 30% de cargos comissionados principalmente nas Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário nos estados (LIMA; VALADARES; GALIZA; ALVES, 2019). Com a publicação do Decreto 9.186/2017, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) foi reestruturado, na contramão do que vinham propondo as organizações da sociedade civil que almejavam uma reforma. Foi também paralisada a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae). Como se verá mais adiante, com a publicação do Decreto 9.759/2019, assim como todos os colegiados da administração pública federal, estes espaços de participação são extintos.

A inflexão de trajetória que assistimos encerra duas décadas de diálogo e de construção participativa de políticas públicas. Agricultores familiares e camponeses e suas confederações e associações perderam a interlocução com o governo, deixaram de ser escutados, retornaram à invisibilidade enquanto sujeitos de direitos. As políticas para o rural brasileiro voltaram a ser exclusivamente dirigidas pelo e para o agronegócio, e informadas por uma concepção excludente, colonial e eurocêntrica, e por um senso de superioridade em relação às formas de produção tradicionais e camponesas.

<sup>4</sup> Teve início, em caráter interino, no dia 12 de maio de 2016, após o afastamento temporário de Dilma em função da aceitação do processo de *impeachment* pelo Senado; de forma definitiva, na conclusão do processo, em 31 de agosto, seguindo até 1º de janeiro de 2019, quando Temer transmitiu o cargo a Bolsonaro.

### **Cortes orçamentários e fragilização dos programas**

As políticas de desenvolvimento rural foram fortemente impactadas pela austeridade fiscal e pelas drásticas reduções orçamentárias, em um processo continuado de fragilização que se acentua no contexto político pós-*impeachment* e que tende a se agravar com a proposição do próximo Plano Plurianual (PPA 2020-2023). Entre 2014 e 2017 os gastos totais executados pelas unidades orçamentárias do MDA/Sead e do Incra reduziram-se em 56% e 64% respectivamente (LIMA; VALADARES; GALIZA; ALVES, 2019). Mantida a trajetória de congelamento dos gastos públicos, muitas das políticas existentes tendem a desaparecer nos próximos anos. Esta projeção já começa a se fazer real, justamente sobre os programas voltados para os segmentos mais vulneráveis, como é o caso das mulheres rurais, e de povos e comunidades tradicionais (PCTs). O programa Bolsa Verde, gerido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), foi extinto em 2017, e a ação orçamentária do MDA/Sead denominada “Apoio ao desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais” não apresentou dotação orçamentária na LOA 2018 (LIMA; VALADARES; GALIZA; ALVES, 2019), seguindo uma tendência de desaparecimento dos PCTs como sujeitos de políticas públicas. Há também significativo retrocesso no que diz respeito ao espaço e aos direitos conquistados pelos movimentos de mulheres camponesas, o que encontra forte simbolismo no enfraquecimento institucional e nos cortes à ação “Apoio a organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais” do MDA/Sead, que foi reduzida em 60% entre 2014 e 2017 (LIMA; VALADARES; GALIZA; ALVES, 2019).

Graves impactos já começam a ser sentidos com o desmantelamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e a fragilização da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), criada em 2014. Naquele ano eram destinados, na Lei Orçamentária Anual (LOA), R\$ 630 milhões para a Ater; em 2018 este orçamento caiu para R\$ 185,4 milhões (CONSEA, 2018).

São ainda mais graves os cortes orçamentários da Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates). Em 2014 a LOA previa R\$ 357 milhões para a Ates; em 2018 o orçamento caiu para R\$ 19,7 milhões (CONSEA, 2018), o que vai ao encontro de uma nítida estratégia de enfraquecimento dos assentamentos rurais. Em função deste contingenciamento, desde 2016 não são lançadas novas chamadas públicas de Ater, apenas o pagamento de contratos firmados em exercícios anteriores, e em 2017 foram interrompidas as iniciativas de Ater, no âmbito dos programas Territórios da Cidadania e Brasil Sem Miséria e nas linhas de ação específicas, como é o caso da agroecologia (LIMA; VALADARES; GALIZA; ALVES, 2019). Este conjunto de fatores impacta diretamente as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers) e também a rede de organizações que prestam assessoria aos agricultores e às agricultoras familiares e assentados e assentadas da reforma agrária, fragilizando o tecido organizativo no campo, e deixando sem assistência técnica milhares de famílias.

São também grandes as preocupações com os rumos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, como um mecanismo de compra direta de alimentos da agricultura familiar, com dispensa de licitação, para abastecer iniciativas públicas que promovem o acesso à alimentação aos mais vulneráveis à fome. Esse programa, considerado como uma das mais relevantes inovações em políticas públicas para a SSAN e o fortalecimento de sistemas alimentares locais, vem passando por sig-

nificativas mudanças em seu desenho e drásticos cortes em seu orçamento desde o governo Dilma. As mudanças levaram à redução da participação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e à consolidação de um desenho institucional no qual perdem protagonismo as associações de pequenos produtores e suas respectivas redes locais de doação de alimentos, e passam a assumir posição central, como unidades executoras, as instâncias municipais e estaduais de governo (IPEA, 2019). A partir desta lógica é favorecido o atendimento individual aos agricultores e agricultoras, ignorando-se a dimensão da organização comunitária e da formação de um tecido social de apoio à agricultura familiar. O programa tem se fragilizado também em decorrência de ações deflagradas por órgãos de controle, em função do desconhecimento da realidade e das especificidades da agricultura familiar e da inadequação da legislação sanitária para o perfil deste segmento. O orçamento do PAA previsto na LOA em 2014 era de R\$ 1,3 bilhão; em 2018 caiu para R\$ 219 milhões (CONSEA, 2018). Entre 2012 e 2017, o total de produtores participantes do PAA reduziu-se em 64%. Enquanto em 2012 o PAA adquiriu 529 mil toneladas de alimentos, em 2017 a aquisição ficou restrita a 128,6 mil toneladas, uma redução de 76% no período (IPEA, 2019).

Em contrapartida aos crescentes cortes orçamentários, a estratégia do governo federal é a de criação do “PAA institucional”. A partir do Decreto 7.775/2012, estados, municípios e órgãos federais puderam começar a adquirir alimentos da agricultura familiar com seus próprios recursos financeiros. Este é o caso de hospitais, quartéis, presídios e restaurantes universitários, dentre outros. Em relação aos recursos aplicados pelas modalidades operadas com orçamento específico do Programa, os valores do PAA Institucional saltaram de 1%, em 2012, para 25%, em 2017 (IPEA, 2019). Análises do Ipea apontam para o fato de que essa modalidade tende a se concentrar nos segmentos mais estruturados da agricultura familiar, dados o volume da demanda e as condições das chamadas públicas. Isso reforça a tendência de exclusão dos pequenos produtores mais empobrecidos, especialmente na região Nordeste do país – os mesmos que já estavam perdendo espaço no programa em virtude do encolhimento da modalidade Doação Simultânea do PAA Conab (IPEA, 2019).

O Pnae segue relativamente imune ao desmonte das políticas de SSAN, o que se deve à idade, à solidez e à sensibilidade política deste tão estratégico programa. A aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar evoluiu até 2016. Naquele ano o volume total de recursos destinados à compra de alimentos oriundos da agricultura familiar chegou a 22%, ainda abaixo do mínimo estipulado pela lei (IPEA, 2019), e desde então observa-se uma lenta diminuição. Cabe observar em que medida será possível atingir a meta em face da fragilização de todas as demais políticas de fortalecimento da agricultura familiar, especialmente a Ater.

## 2.2 Expansão da fronteira agrícola e ataque à reforma agrária, aos direitos originários e ao meio ambiente

A expansão da fronteira agrícola e a reestruturação do mercado formal de terras, com o objetivo de aumento da área destinada à pecuária e à produção de grãos, são o centro das motivações dos ruralistas e dos grandes conglomerados do agronegócio no Brasil contemporâneo. De acordo com o Censo Agropecuário 2017, existem atualmente 5.072.152 estabelecimentos agropecuários no país, abrangendo uma área total

de 350.253.329 ha, o que equivale a cerca de 41% do território nacional (IBGE, 2017). Em comparação com 2006, esses dados representam, respectivamente, uma redução de 2% do número de estabelecimentos – equivalente a 103,5 mil unidades produtivas – e um aumento de 5%, ou 16,6 milhões de hectares, do total da área (IBGE, 2006; 2017). Persiste no Brasil uma estrutura de posse da terra altamente concentrada, especialmente nas regiões do país onde predomina o agronegócio. No Centro-Oeste, por exemplo, os estabelecimentos com mais de 1.000 ha correspondem a 6% do total de estabelecimentos, mas ocupam 71% da área agropecuária (IBGE, 2017).

Da perspectiva do agronegócio, a delimitação de terras indígenas e territórios quilombolas, assim como a criação de unidades de conservação e assentamentos rurais, significa empecilho para a aquisição de terras para o circuito econômico de reprodução da atividade. Por essa razão há um ataque frontal à política ambiental, à reforma agrária e aos direitos territoriais de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, bem como uma desigual disputa em torno de competências e marcos legais relacionados à regularização fundiária, ao Código Florestal e ao licenciamento ambiental, dentre outros regimes jurídicos que limitam o uso predatório da terra.

Estamos vivenciando graves retrocessos do ponto de vista do reconhecimento de direitos originários de indígenas e quilombolas, que tem como marcos a Constituição Federal de 1988 e a ratificação pelo Brasil da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes, que introduz o princípio da autodeterminação dos povos. A partir desses marcos e da mobilização dos movimentos ampliou-se a diversidade de sujeitos políticos, que ressignificaram a demanda por terra, alargando seu sentido, reafirmando o direito a territórios específicos e à permanência em locais onde constituíram seus modos de vida tradicional, ampliando, inclusive, os significados da reforma agrária (MEDEIROS, 2019). Por determinado período de tempo o Estado reconheceu indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais como sujeitos políticos, o que possibilitou a regulamentação do direito de propriedade e o fortalecimento de determinadas instituições, como é o caso da Fundação Nacional do Índio (Funai) e da Fundação Palmares, em favor do reconhecimento de direitos originários sobre a terra.

Apesar das fragilidades, nas últimas décadas foi possível evitar desterritorializações e expandir o usufruto e a propriedade ou posse coletiva de terras, criando assim uma barreira à expansão do modelo hegemônico e predatório de ocupação do território brasileiro. Estas conquistas fizeram com que as comunidades tradicionais chegasse a ocupar, em 2004, uma área total de 178 milhões de hectares, cerca de 20% do território nacional (ALMEIDA, 2004).

No atual contexto a disputa sobre terra e território se exacerba, bem como os conflitos no campo. Ameaças aos direitos territoriais e originários se reforçam com o aumento da força política que os ruralistas adquirem no atual governo, com o rompimento do diálogo com os movimentos camponeses, indígenas e quilombolas, e mais concretamente com a reorganização da estrutura governamental, feita de forma autoritária por Bolsonaro no primeiro dia de seu governo, através da MP 870, que entrega não mão do agronegócio a política fundiária.

### **Ameaças à reforma agrária**

No último período, a agenda agrária foi duramente atacada pelo conservadorismo político. O governo Temer foi responsável por vários retrocessos no campo da reforma agrária, e o governo Bolsonaro apresenta uma linha de continuidade e aprofundamento daquele.

Com a MP 733/2016, convertida na Lei 13.340/2016, o governo Temer (2016-2018) perdoou dívidas de produtores rurais inscritos na dívida ativa da União, consumindo recursos que poderiam ter atendido cerca de 120 mil famílias acampadas (LEITE; CASTRO; SAUER, 2018). Antes da consumação do golpe de 2016 o Acórdão 755 do Tribunal de Contas da União considerou irregular o cadastro de 578 mil famílias já assentadas e também suspendeu a seleção de novos beneficiários, a criação de novos projetos e o assentamento de novas famílias. Nenhuma família foi assentada no governo Temer (LEITE; TUBINO; SAUER, 2019).

O legado da reforma agrária encontra-se sob forte ameaça, na medida em que são propostas mudanças significativas nos marcos legais referentes à regularização e à titulação de lotes em assentamentos rurais. A MP 759, proposta em 2016 pelo governo Temer, foi convertida na Lei 13.465/17, conhecida como Lei da Grilagem. A lei cria mecanismos que facilitam a titulação individual e a antecipação da emancipação dos assentamentos, permitindo a comercialização de lotes individuais, e fazendo com que grande parte do patrimônio da reforma agrária, até então conquistado, seja disponibilizado no mercado privado de terras. Amplia, ainda, para 2.500 hectares o limite da área de terra devoluta passível de ser regularizada na Amazônia pelo Programa Terra Legal e permite a regularização de áreas a pessoas que possuem mais de um imóvel. Além disso estabelece parâmetros que fazem com que os valores para pagamento da regularização dessas terras ao Estado sejam muito baixos. Todos estes são fatores que, para além de enfraquecer os assentamentos rurais, favorecem a especulação, a grilagem e a concentração de terras.

Essa mudança de marco legal torna-se ainda mais grave com a transferência do Incra para o Mapa, mais uma das muitas alterações feitas por meio da MP 870, e com a drástica redução do orçamento destinado à reforma agrária. Por 16 anos o Incra ficou ligado ao MDA, sendo também deslocado para a Casa Civil durante o governo Temer, e finalmente subordinado ao Mapa em 2019, voltando ao tradicional espaço de controle dos empresários rurais. As primeiras medidas tomadas pelos novos dirigentes do órgão não deixam dúvidas quanto à intenção de enfraquecimento do instituto, de rompimento do diálogo com os movimentos sociais do campo, e de paralisação da reforma agrária.

Em fevereiro de 2019 foi publicada a Portaria Conjunta 1/2019 (Mapa/Incra) anunciando uma nova proposta de estrutura, através da qual se pretende diminuir o número de superintendências do Incra e reduzir em 30% o número de cargos de confiança. Dentre as superintendências que pretende suprimir, três estão no Pará, estado campeão em conflitos agrários. Uma delas está em Marabá, cidade próxima a Eldorado do Carajás, onde ocorreu um dos mais graves massacres, quando foram assassinados 19 sem-terra. Nos três primeiros meses de governo, dois memorandos foram enviados por dirigentes do Incra às superintendências regionais com orientações posteriormente suspensas por recomendação do Ministério Público Federal. No primeiro

memorando as superintendências foram orientadas a suspender todos os processos de aquisição, desapropriação e adjudicação de terras destinadas à reforma agrária (REDE BRASIL ATUAL, 2019). O segundo memorando recomendou que os órgãos não atendessem “entidades que não possuam personalidade jurídica” além de “invasores de terras” (LIS, 2019).

São cada vez mais graves os cortes nas ações orçamentárias referente à política fundiária. O orçamento executado no âmbito da ação “desapropriação de imóveis rurais para a criação de assentamentos da reforma agrária” diminuiu em 80% entre 2014 a 2017 (LIMA; VALADARES; GALIZA; ALVES, 2019). Isso significa uma significativa redução na capacidade do Estado de obtenção de imóveis para o assentamento de trabalhadoras e trabalhadores rurais, o que inviabiliza a reforma agrária e o enfrentamento da concentração fundiária. Esse quadro se agrava ainda mais frente à defasagem dos índices mínimos de produtividade e uso da terra determinados pela legislação, e ao aumento do preço da terra por conta dos investimentos do setor financeiro (LIMA; VALADARES; GALIZA; ALVES, 2019).

### ***Financeirização e estrangeirização das terras***

Segundo estudo publicado pela FIAN em 2018, a região do Matopiba<sup>5</sup> está passando por um processo de transformação da terra em um bem financeiro, um fenômeno conhecido como “financeirização da terra”, que acontece quando agentes financeiros passam a considerá-la como uma boa opção de investimento. O que este estudo mostra é que fundos de pensão dos EUA e da Europa já estão adquirindo terras no Matopiba. O fundo de pensão americano TIAA possui quase 300 mil hectares de terra no Brasil, sendo que por volta de um terço delas estão nos estados da região do Matopiba. Fundos como este operam por meio de complexas redes de investimentos, de forma a contornar as medidas previstas na lei brasileira que limitam a propriedade de terras por empresas estrangeiras (FIAN, 2018).

Neste contexto, em que cresce o interesse de fundos de investimentos internacionais na aquisição de terras e no estabelecimento de fazendas agroindustriais no Brasil, bem como em outras partes do mundo, cabe observar as estratégias que vêm sendo promovidas pelos ruralistas para ajustar a legislação, de forma a facilitar a aquisição de terras por estrangeiros. Segue em tramitação o PL 4.059/2012, que pretende liberar a aquisição irrestrita de imóveis rurais pelo capital estrangeiro, em face à lei atualmente em vigor que impõe restrições, sobretudo em áreas de fronteiras. A aprovação deste PL está atrelada a um parecer emitido pela Advocacia Geral da União (AGU) (CGU/AGU 01/2010) que, dentre outras coisas, aplica as restrições impostas ao estrangeiro para adquirir propriedades rurais também às empresas brasileiras com maioria do capital social estrangeiro. Uma das metas explicitadas pela bancada ruralista é a derrubada deste parecer e a revisão e a aprovação do PL 4.059/2012.

### ***Violação de direitos dos povos indígenas e quilombolas***

Já é possível observar há algum tempo, mesmo antes do governo Temer, uma

<sup>5</sup> Matopiba (ou Mapitoba) é uma delimitação territorial que inclui áreas do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e da Bahia, criada por meio de um acordo de cooperação técnica, assinado em 2014 por diferentes ministérios e agências federais, para delimitar uma área em potencial para a expansão agrícola em uma região considerada como importante fronteira para a expansão do agronegócio.

desaceleração dos processos de demarcação, o que deixa os indígenas e quilombolas em situação de extrema vulnerabilidade, na medida em que é grande o assédio sobre suas terras. De acordo com levantamento realizado em agosto de 2016 pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi), 654 terras indígenas no Brasil aguardam atos administrativos do Estado para ter seus processos demarcatórios finalizados. Esse número corresponde a 58,7% do total das 1.113 terras indígenas do país (CIMI, 2016). Esta desaceleração se deve, em parte, ao crescente sucateamento da Funai. Nos últimos anos o órgão vem sendo objeto de um regime de precarização que culminou, durante o governo Temer, com o corte de 87 cargos comissionados dos 770 então existentes (CHIARETTI, 2019). Em recente avaliação sobre o contingenciamento<sup>6</sup>, o Inesc concluiu que as principais ações do programa “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas” sofreram graves cortes no orçamento de 2019 (ZICONI; MANHAS; SARAIVA; GERBASE, 2019). É preocupante o corte de 38% na ação “Regularização, demarcação e fiscalização de terras indígenas” em um momento em que os conflitos fundiários se exacerbaram. É alarmante também o corte de 35% sobre a ação “Gestão ambiental e etnodesenvolvimento”, por meio da qual se executa a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).

No Poder Judiciário as demarcações de terra também encontram restrições, em especial com a aplicação da tese do marco temporal. Em julgamento relativo à Terra Indígena (TI) Raposa Serra do Sol, em 2009, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) aplicou pela primeira vez esta teoria, que estabelece como marco temporal de ocupação da terra pelos índios, para efeito de reconhecimento de seus direitos, a data da promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988. Para o STF, só tem direito ao território tradicional quem estava nele, com ânimo definitivo, em outubro de 1988, o que não abrange milhares de casos em que os povos indígenas haviam sido expulsos de suas terras e não haviam ajuizado ações na Justiça por quaisquer razões, destacando que até a promulgação da Constituição os indígenas eram considerados incapazes. Essa tese, que deveria ser aplicada apenas no caso da TI Raposa Serra do Sol, acabou por abrir precedentes. Em 2018 o STF enfrentou a tese do marco temporal no julgamento da ADI 3.239, que questionava a validade do Decreto 4.887/2003, o qual dispõe sobre a regularização fundiária dos territórios quilombolas. A ação foi julgada improcedente, com a Corte decidindo pela validade do decreto e pela não aplicação da tese do marco temporal aos quilombos. Embora não trate de territórios indígenas, a decisão aponta para um provável reposicionamento do Supremo. No entanto, como não há novo julgamento sobre territórios desses povos, a tese permanece sendo aplicada nos tribunais.

No âmbito do Poder Executivo, durante a gestão de Temer, as 19 condicionantes do caso da TI Raposa Serra do Sol e a tese do marco temporal tornaram-se vinculantes para toda a administração pública federal, por meio do Parecer Vinculante 001/2017 da AGU. A paralisação das demarcações, inclusive algumas em fase avançada, e o aumento dos conflitos e da violência contra os povos indígenas nos seus territórios são também consequências dessa ação (BUZATTO, 2018).

Desde o golpe de 2016, o que mais preocupa os movimentos indígenas é a cres-

<sup>6</sup> Contingenciamento é prática costumeira dos governos e corresponde ao ajuste das despesas ao volume de receitas arrecadado pelo Tesouro. O encontro de contas acontece por meio dos decretos de programação orçamentária. Até o momento, três decretos foram emitidos pelo governo, nos meses de fevereiro, março e maio.

cente influência política da bancada ruralista, com suas intenções explícitas de paralisar definitivamente as demarcações. Influência essa que cresce ainda mais com a reestruturação dos órgãos relacionados aos direitos indígenas, por meio da MP 870. No primeiro dia de seu governo, Bolsonaro, finalmente, entrega aos ruralistas, sob comando do Mapa, a competência de decidir sobre as demarcações e licenciamentos ambientais em terras indígenas, medida recusada pelo Congresso e reeditada pelo presidente em seguida na promulgação da lei advinda da MP. Em agosto, em decisão unânime do plenário, o STF devolve a função de demarcar as terras indígenas à Funai e mantém o órgão no Ministério da Justiça, até 2020.

A esses esforços de desmonte somam-se outras arbitrariedades, como a extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; a tentativa de extinção da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai/MS) e de municipalização dessa política; e a paralisação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI). Medidas que significam, na prática, acabar com as instâncias de coordenação da educação escolar indígena e da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (Pnasp), e com o espaço formal de participação social da política indigenista. Essas mudanças estão sendo feitas sem nenhum tipo de consulta às representações indígenas, violando os princípios de autodeterminação da Convenção 169 da OIT, o que já foi alertado pela Procuradoria-Geral da República (PGR), que apontou também o “conflito entre interesses indígenas e política agrícola da União”, no que diz respeito à transferência da demarcação de terras para o Mapa (CIDH/OEA, 2018).

No Congresso Nacional, segue tramitando a PEC 215, que pretende transferir para o Legislativo a competência de demarcar e homologar terras indígenas, criar unidades de conservação e titular terras quilombolas, que são de responsabilidade do Poder Executivo, por meio da Funai, do Ibama e da Fundação Cultural Palmares, respectivamente. Apesar de ter hoje boa parte destas atribuições sob seu poder, no âmbito do Executivo, cabe observar em que medida esta seguirá como uma pauta prioritária da FPA, pois seguem apensados à PEC 215 pelo menos três PLs que buscam instituir a tese do marco temporal para demarcação de terras indígenas, ao lado de um que impossibilita a desapropriação da propriedade rural produtiva, para fins de demarcação de titulação indígena ou quilombola.

A regularização fundiária de territórios quilombolas, por sua vez, tem como principal empecilho a falta de condições institucionais, de pessoal e financeiras para a sua realização. Entre 2004 e 2018 a Fundação Cultural Palmares emitiu 2.600 certidões de autodefinição, o que é apenas o início do processo de reconhecimento destes territórios. A ação orçamentária “Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas” teve, entre 2014 e 2017, uma redução de execução financeira de 87%, sendo o valor autorizado para o ano de 2018, de apenas R\$ 3,3 milhões, o que praticamente imobiliza os andamento dos processos (LIMA; VALADARES; GALIZA; ALVES, 2019). Uma importante vitória, acima mencionada, foi o julgamento da improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) 3.239/2004, o que significou uma grande vitória para as populações quilombolas.

### ***Avanço sobre as florestas e unidades de conservação e ameaças à governança ambiental***

Um dos cenários apresentados nos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) aponta que até o final do século 21 haverá um aumento acima de 4°C na temperatura média do ar, e uma redução nas chuvas de até 40%, na Amazônia (MARENCO; SOUZA JUNIOR, 2018). Os efeitos dessas mudanças são dramáticos para os ecossistemas e a sobrevivência da humanidade.

A Amazônia é a maior floresta tropical do mundo, sendo habitada pela maior diversidade de espécies do planeta. Funciona como o coração da América do Sul, na medida em que é altamente responsável pela circulação de água, tendo ainda um papel fundamental na regulação do clima de todo o continente e do globo. Análises baseadas em estudos observacionais e em simulações de modelos climáticos apresentam evidências indiscutíveis sobre o papel da floresta amazônica como provedora e reguladora de água e importante reserva de estoques de carbono, exercendo papel fundamental na mitigação do aquecimento global e na proteção contra extremos climáticos como secas e formação de furacões (MARENCO; SOUZA JUNIOR, 2018).

Análises feitas no âmbito do projeto MapBiomas, a partir de dados coletados com ajuda de imagens de satélite, indicam que o Brasil desmatou 11% de sua área de florestas entre 1985 e 2017, uma área que equivale a 2,6 estados de São Paulo. Desse total, 61,5% foram perdas de floresta na Amazônia, 18% no Cerrado, 11% no Pantanal e 9,5% na Caatinga (DANTAS; DOMINGUES, 2019). Estudo recentemente publicado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e elaborado a partir de dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) mostra que a taxa de desmatamento em unidades de conservação (UCs) na Amazônia em 2017 foi o dobro da registrada em 2012 (IMAZON, 2018). Na Amazônia, 90% do desmatamento acumulado de 2012 a 2017 concentra-se em UCs, sendo as mais afetadas as que se localizam nos estados de Rondônia e do Pará, justamente onde há maior avanço da agropecuária. Entre 2012 e 2017, um total de 171.128 hectares foram desmatados em Rondônia. No mesmo período, no Pará, foram desflorestados 213.713 ha (IMAZON, 2018).

A grande maioria das UCs, que se encontram sob ameaça, foram criadas a partir de 2003, com o objetivo de organizar o território e combater o desmatamento ilegal associado à grilagem de terras, proteger regiões com alto valor biológico e atender às demandas das populações indígenas e tradicionais. Atualmente a Amazônia Legal conta com 340 unidades de conservação, 146 federais e 194 estaduais. Cabe destacar, porém, que o ritmo de criação de UCs, que ganhou impulso a partir de 2003, vem caindo aceleradamente. Entre 2011 e 2016, o governo federal criou apenas 15 delas (IMAZON, 2018).

O desmatamento da Amazônia está diretamente associado à escala de ocupação intensiva da região, em contraste com o pequeno desflorestamento praticado por povos indígenas e populações tradicionais praticado principalmente para fins de subsistência. O que predomina atualmente é a conversão da floresta para pastagens e a produção de grãos (MARENCO; SOUZA JUNIOR, 2018), o que se exacerba com as mudanças no Código Florestal feitas em 2012, com uma série de concessões e fragilização das leis ambientais (ARAÚJO *et al.*, 2017). Por outro lado, estudos que analisaram os efeitos de três tipos de áreas de preservação ambiental (terras indígenas, unidades de conservação de proteção integral e unidades de conservação de uso sustentável), no período entre 1997 e 2008, encontraram nestas áreas um efeito inibidor de emissões

de gás de efeito estufa (*In* MARENKO; SOUZA JUNIOR, 2018).

O Cerrado não recebe o mesmo grau de atenção e medidas de proteção que a Amazônia, apesar de se situar sobre três aquíferos (Guarani, Bambuí e Urucuia) que compõem dois terços das regiões hidrográficas do Brasil. É hoje um dos biomas brasileiros mais ameaçados pela expansão da fronteira agrícola e mais visados do ponto de vista dos investimentos estrangeiros e políticas nacionais, em função do projeto Matopiba. Não sem razão, 62% do desmatamento total do Cerrado ocorreu nesse território, de forma associada à rápida expansão do agronegócio (FASE, 2018).

O que se observa com a chegada do governo Bolsonaro é uma nítida intenção de desmonte das políticas ambientais com o objetivo de atender aos interesses do agronegócio, da mineração e de outros setores da produção, somado a um discurso oficial de ceticismo quanto às mudanças climáticas e ao Acordo de Paris. Passados 100 dias do governo Bolsonaro, sete ex-ministros e ex-ministras do Meio Ambiente dos cinco governos anteriores emitiram um comunicado dirigido ao atual governo em que denunciam o desmonte da governança ambiental em curso (BELLESA, 2019). Apontam uma série de ações que esvaziam a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente, dentre as quais tem destaque a transferência da Agência Nacional de Águas (ANA) para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para o Mapa, e o rebaixamento institucional da área de mudanças climáticas<sup>7</sup>, aos quais se soma a ameaça de “descriação” de áreas protegidas, de “apequenamento” do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e de extinção do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Os ex-titulares da pasta denunciam o discurso de negação das mudanças climáticas partilhado por figuras-chave da atual administração, bem como os ataques verbais aos órgãos de controle ambiental, em especial o Ibama e o ICMBio, e o questionamento dos dados de monitoramento do Inpe. Reforçam a necessidade de manutenção da participação brasileira no Acordo de Paris e alertam para um risco real de aumento descontrolado do desmate na Amazônia, frente aos sinais contraditórios emitidos pelo governo no que diz respeito ao combate ao crime ambiental, ao insistir na ideia de que o desmatamento é essencial para o sucesso da agropecuária no Brasil.

É explícita também a intenção do atual governo de desmantelamento do Fundo Amazônia, criado há mais de dez anos com o objetivo de captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate à devastação florestal, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. O Fundo, considerado como uma das maiores cooperações internacionais do mundo, entre países, para a conservação da biodiversidade, é gerido pelo BNDES em cooperação com o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Há uma nítida intenção de criminalização das organizações e desmoralização dos projetos realizados pelos povos indígenas e as comunidades tradicionais por parte do titular do MMA. Ao invés de cumprir seu papel institucional, fortalecendo as ações do Fundo, o atual ministro declarou a intenção de “acabar com o ativismo ambiental” e rever os projetos apoiados, ignorando todos os mecanismos de controle e auditorias realizadas, inclusive pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2018 (ABONG, 2019).

<sup>7</sup> A Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas do Ministério do Meio Ambiente foi extinta em janeiro de 2019.

## **2.3 Promoção e uso intensivo de organismos geneticamente modificados e agrotóxicos, e retrocesso das políticas de transição agroecológica**

O modelo de produção do agronegócio, baseado no pacote tecnológico da Revolução Verde, tem nos transgênicos e no uso intensivo de agrotóxicos os principais pilares de seu processo produtivo. São sistemas alimentares baseados em uma crescente e insustentável artificialização da natureza, altamente demandante de insumos externos e venenos, que desequilibram o ambiente gerando novas pragas, que exigem a aplicação de novos venenos, que por sua vez tornam as pragas mais resistentes, que por sua vez levam à criação de novos organismos modificados e de venenos mais fortes, e assim sucessivamente. Além do mais não há informações suficientes e seguras, do ponto de vista da saúde e dos impactos ambientais, tampouco controle adequado por parte dos sistemas de vigilância.

Esse modelo vem sendo muito criticado por seus impactos ambientais, sociais e de saúde, tendo como principal contraposição o modelo de produção agroecológica. Fundamentada na valorização da diversidade cultural e biológica, esta prática busca conservar e resgatar as variedades crioulas e o conhecimento tradicional das populações locais. Apostava no conceito de transição agroecológica, que consiste no processo de mudança e adequação gradual das práticas agrícolas na busca por sistemas alimentares mais sustentáveis.

### ***Retrocesso da Política Nacional de Agroecologia e de Produção Orgânica***

As políticas públicas voltadas para a produção orgânica e a transição agroecológica são ainda muito recentes no Brasil, estando muito associadas à trajetória da agenda pública da SSAN. Encontram suas origens em 2003, com a promulgação da Lei 10.831/2003, que dispõe pela primeira vez sobre a agricultura orgânica no Brasil. Porém seu marco principal é a Política Nacional de Agroecologia e de Produção Orgânica (Pnapo), instituída dez anos depois por meio do Decreto 7.794/2012. É importante reconhecer que, desde sua origem, o processo de institucionalização desta política é marcado pela conciliação de interesses de diferentes segmentos. De um lado, as empresas certificadoras e grandes produtores que visam principalmente acessar as grandes redes varejistas e o mercado internacional, e do outro, as organizações de agricultores familiares, preocupadas em garantir o direito de vender a sua produção orgânica em feiras e mercados locais sem ter que pagar os altos custos da certificação (SAMBUICHI *et. al.*, 2017).

A Pnapo foi instituída com o objetivo principal de integrar, articular e adequar as diversas políticas, programas e ações desenvolvidas no âmbito do governo federal que visam induzir a transição para a agroecologia e fomentar a produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para a produção sustentável de alimentos saudáveis e aliando o desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais e a valorização do conhecimento dos povos e comunidades tradicionais (Pnapo, 2012). Sua aprovação foi um compromisso assumido pela presidente Dilma Rousseff, em resposta à reivindicação apresentada pelas mulheres do campo, da floresta e das águas durante a 4ª Marcha das Margaridas, realizada em 2011. Criada sob inspiração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a Pnapo criou a Comissão

Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), com atribuições similares às do Consea e da Caisan. Importa reconhecer que, para além da inspiração encontrada no desenho da PNSAN, o Consea exerceu importante papel na articulação de diversos movimentos e sujeitos sociais identificados com os princípios da agroecologia, que trouxeram o tema para a agenda e colaboraram na formulação dessas políticas (SCHMITT; GRISA, 2013).

Em 2013 foi lançado o primeiro Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo 2013-2015). Algumas das principais conquistas desde então foram: i) as várias chamadas públicas que permitiram o atendimento a mais de 153 mil famílias e a capacitação e intercâmbio de técnicos para atuarem com o enfoque agroecológico; ii) a implementação de 138 núcleos de agroecologia nas instituições de ensino, e a implementação de 161 projetos, a partir dos Programas e Projetos em Extensão Universitária (Proext/MEC); iii) o aumento do número de produtores no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO), que encerrou 2015 com 13.916 unidades de produção orgânica; iv) a instituição do Programa Nacional de Sementes e Mudas para a Agricultura Familiar (PNSMAF), que resultou na estruturação e gestão comunitária de 600 bancos de sementes crioulas/adaptadas no Semiárido, e outros 390 bancos comunitários, em diversas regiões e biomas (SAMBUICHI *et. al.*, 2017). Assim como no caso de outras experiências brasileiras no campo da SSAN, a Pnapo foi premiada, em 2017, pelo Future Policy Award como uma das melhores políticas do mundo no apoio à ampliação de abordagens agroecológicas.

Em maio de 2019, foram extintos pela Presidência da República os artigos que criaram e definiram as atribuições da Cnapo e da Ciapo. Outros retrocessos já sentidos são: os cortes na política de Ater, pagamentos atrasados e a incerteza das organizações prestadoras de serviço e produtores agroecológicos quanto à continuidade da prestação dos serviços de assistência técnica; e a descontinuidade dos investimentos em pesquisa e extensão.

### ***Mais transgênicos e veneno em nossa mesa***

Em 2015 o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead), órgão então ligado ao MDA, lançou uma publicação em que apresenta mais de 750 indicações de estudos oriundos de renomados institutos de pesquisa de vários países, que alertam para a ausência de consenso científico sobre os riscos e incertezas com relação aos impactos dos transgênicos sobre a saúde das pessoas e para a agrobiodiversidade (FERMENT *et al.*, 2015). Para além desses riscos, o modelo global da Revolução Verde é baseado em sementes patenteadas que garantem direitos de monopólio a seus detentores, gerando uma enorme dependência dos agricultores em relação a um grupo reduzido de empresas multinacionais que controlam o mercado de sementes e insumos.

Há ainda mais estudos sobre os impactos dos agrotóxicos. O uso massivo contamina principalmente os trabalhadores e trabalhadoras expostos ao contato direto com os venenos, mas também as pessoas que vivem nos entornos das áreas de cultivo, e as que consomem os alimentos. A chamada “deriva técnica” dos agrotóxicos, que acontece mesmo quando todas as normas técnicas de aplicação são seguidas, é esti-

mada em pelo menos 30% do produto aplicado, contaminando todo o entorno das plantações, a água e o ar (LONDRES, 2011).

Atualmente o Brasil é o segundo maior produtor de plantas transgênicas no mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos, e o maior consumidor mundial de agrotóxicos. Entre 2000 e 2015 a venda de agrotóxicos subiu de 313,8 mil toneladas/ano para 887,8 mil, um aumento de 183% (CAMPANHA PERMANENTE CONTRA OS AGROTÓXICOS E PELA VIDA, 2018). Para além do aumento do volume, preocupa o fato de que, dos 50 agrotóxicos mais utilizados nas lavouras brasileiras, 22 são proibidos na União Europeia (ABRASCO, 2015). O herbicida glifosato, um dos mais utilizados no Brasil, é alvo da Justiça nos Estados Unidos, sendo objeto de 13,4 mil ações judiciais por contaminação (FRANCE PRESSE, 2019).

Existem no Brasil sistemas que reúnem e sistematizam dados sobre intoxicações provocadas por esses produtos, sendo um traço comum entre eles a subnotificação. Estima-se que para cada caso registrado há 50 não notificados (LONDRES, 2011). Uma dessas plataformas é o Sistema de Informações de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde (MS), que entre 2007 e 2015 teve 84.206 casos de intoxicação notificados (ABRASCO, 2015). Há muitas evidências levantadas em estudos localizados, como é o caso de pesquisas feitas em dois dos principais municípios produtores de grãos de Mato Grosso (Campo Verde e Lucas do Rio Verde), onde foram encontrados resíduos de agrotóxicos no sangue, na urina e no leite materno de moradores, em poços artesianos e em amostras de ar e de água da chuva coletadas em escolas públicas. O monitoramento da água de poços nesses municípios revelou que 32% continham resíduos de agrotóxicos (MOREIRA, 2010).

Uma das mais relevantes iniciativas públicas voltadas para o monitoramento da presença de tais substâncias nos produtos alimentícios ofertados no comércio varejista foi a instituição, em 2001, do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para), coordenado pela Anvisa como uma ação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS). É uma iniciativa que visa produzir evidência para sinalizar a criação e implementação de medidas regionais de controle sobre o uso de agrotóxicos.

A ampla divulgação dos dados, feita até 2011, foi fundamental para alertar a população sobre a presença de veneno nos alimentos e influenciar a busca por alimentos livres dele. Segundo levantamento do Para, 63% das amostras analisadas apresentaram contaminação (ANVISA, 2011). Esse quadro tende a ser ainda mais grave se considerarmos que muitos agrotóxicos – inclusive o glifosato, que representa cerca de 40% das vendas<sup>8</sup> – não foram pesquisados no âmbito do Para. Porém, desde a divulgação destes dados, em 2011, a Gerência Geral de Toxicologia da Anvisa sofre forte pressão, o que resultou na exoneração de gestores e na paralisação dos processos de reavaliação de agrotóxicos. Desde então, não houve divulgação de novos dados.

Como parte de seu continuado papel no apoio à expansão do agronegócio, o Estado brasileiro subsidia o veneno em nossa mesa. O comércio de agrotóxicos é fortemente estimulado, tanto pelas políticas de crédito e seguro agrícola, que são adaptadas aos pacotes tecnológicos da Revolução Verde, quanto pela redução dos preços para o consumidor final viabilizada por isenções fiscais como ICMS, IPI, Cofins e PIS/Pasep. O que chama a atenção com a chegada do governo Bolsonaro é a aceleração dos pedidos de análise para registro e liberação dos agrotóxicos. Entre janeiro e final de abril de

2019 foram protocolados 266 pedidos de análise para a Anvisa, um número 80% maior do que os 146 apresentados do mesmo período de 2018 (CAMPANHA PERMANENTE CONTRA OS AGROTÓXICOS E PELA VIDA, 2019). De 2010 a 2016, os registros autorizados foram sempre abaixo de 20 por ano, o que vem aumentando sistematicamente. Em 2018 foram feitos 60 registros e em 2019, com apenas 50 dias do novo governo, foram concedidos 86 novos registros (CAMPANHA PERMANENTE CONTRA OS AGROTÓXICOS E PELA VIDA, 2019).

Na atual conjuntura tende a se intensificar a pressão do agronegócio brasileiro, tanto sobre os sistemas de regulação e de vigilância vigentes, quanto sobre os marcos legais. A primeira lei de biossegurança do Brasil (Lei 8.974/95) foi sancionada em 1995, porém somente em 2005, com a edição de uma nova lei (Lei 11.105), é criada a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), com a atribuição de regular procedimentos técnicos e avaliar a liberação comercial de OGMs. A Comissão acabou por se tornar uma instância deliberativa, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), no interior da qual se constituiu uma hegemonia formada por uma maioria de membros cujos pareceres têm sido reiteradamente favoráveis aos pleitos das empresas desenvolvedoras de transgênicos, desconsiderando-se o princípio da precaução e possibilitando o crescimento irresponsável do cultivo de OGMs.

Em 1989 foi sancionada a primeira lei de agrotóxicos (Lei 7.802/89), construída a partir de um amplo processo de debate com a participação da sociedade. Apesar de algumas fragilidades, a lei possui pontos importantes de defesa da saúde coletiva e do meio ambiente. O Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos (CTA), também formado por Mapa, Anvisa e Ibama, tem como atribuição o registro de novos produtos. Assim como no caso de OGMs, os estudos apresentados como base para a tomada de decisão são elaborados por laboratórios contratados pelas empresas, cabendo aos órgãos do governo apenas avaliá-los e confrontá-los, quando possível, com outros estudos já publicados na literatura científica. Quando não são encontradas evidências de que o produto seja ineficaz ou apresente riscos para a saúde ou o meio ambiente, são liberados. São similares a estes os procedimentos da CTNBio, bem como as forças hegemônicas que dominam ambos os espaços.

No caso dos agrotóxicos há uma ação bem orquestrada por parte da bancada ruralista. O foco principal é o que vem sendo chamado de “pacote do veneno”, um conjunto de vários projetos de lei, sendo o mais significativo o PL 3.200/2015, que substitui a lei de agrotóxicos vigente e introduz o conceito de “produtos defensivos fitossanitários e de controle ambiental”, substituindo a nomenclatura, uma alteração de forte poder simbólico que visa esconder o perigo dessas substâncias tóxicas. Os vários PLs (mais de 50) que tramitam no Congresso buscam facilitar e acelerar ainda mais o registro e liberação no país, ao ritmo das necessidades do mercado, bem como permitir a entrada de produtos mais tóxicos do que os que existentes no mercado atual. Buscam ainda criar condições de proteção e manutenção, no mercado nacional, de agrotóxicos condenados internacionalmente – caso do glifosato, classificado em 2015 como “potencialmente” carcinogênico pela Agência Internacional de Pesquisas do Câncer (Iarc, em inglês), órgão da Organização Mundial da Saúde (OMS), e que segue sendo livremente vendido em grande escala no Brasil. O PL 3.200/2015 cria também a Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CTNFito). A proposta é que a comissão seja as-

sumida exclusivamente pelo Mapa, que fica responsável também por designar seus membros, o que compromete a gestão tripartite e responsabilidade compartilhada com a Anvisa e o Ibama.

Há também a tentativa de alteração da rotulagem de alimentos que contenham mais de 1% de ingredientes transgênicos, através do PLC 34/2015. A consequência de uma possível aprovação deste projeto de lei é que os símbolos que identificam hoje produtos transgênicos poderão não estar mais presentes nos rótulos dos alimentos, uma verdadeira ameaça ao direito à informação de consumidores e consumidoras, em uma realidade nacional em que grande parte da soja e do milho que compõe os alimentos processados são geneticamente modificados.

Na contramão desse movimento, em 2015, após intenso trabalho articulado entre sociedade civil e governo, foi finalizado o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara), composto por 137 ações concretas que visam frear o uso de agrotóxicos no Brasil, no âmbito da Planapo. Esta proposta de plano está associada ao PL 6.670/2016, que propõe a instituição da Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pnara), uma iniciativa de organizações da sociedade civil, que tem como principal motivadora a Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida. Segue também em atividade o Fórum Nacional de Combate aos Efeitos dos Agrotóxicos na Saúde e no Meio Ambiente, que reúne organizações governamentais, não governamentais, universidades e o Ministério Público do Trabalho, e que tem como desdobramento a formação de fóruns estaduais com objetivos similares.

### **Parte 3 – Ameaças à proteção social e à alimentação adequada e saudável**

O *Panorama da segurança alimentar e nutricional para a América Latina e o Caribe*, lançado em 2018, pela FAO com a Opas, o Unicef e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), anuncia que, pelo terceiro ano consecutivo, houve aumento da desnutrição na região, e que a cada ano, a obesidade atinge mais 3,6 milhões de pessoas (FAO, 2018). O relatório afirma que a fome, a desnutrição, a insuficiência de micronutrientes, o sobre-peso e a obesidade têm maior prevalência sobre as pessoas com baixa renda, mulheres, povos indígenas, população negra e famílias rurais. As recentes mudanças dos sistemas alimentares associadas à crescente produção de alimentos não saudáveis têm repercussões mais graves sobre estes segmentos da população, pois enquanto os mais ricos têm condições de assegurar o consumo de alimentos saudáveis, os mais pobres acabam por consumir os produtos mais baratos, com alto teor de gordura, açúcar e sal. São também os que primeiro sentem os efeitos das mudanças climáticas.

A gravidade deste quadro alimentar cresce, a olhos vistos, no Brasil. Ainda não foram divulgados os dados da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) levantados na última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE), que foi a campo em 2017, mas as expectativas não são nada boas. Há um forte receio de que o Brasil volte ao Mapa da Fome da FAO/ONU, do qual saiu em 2014.

Dados da Pnad Contínua, apresentados na *Síntese de Indicadores Sociais* publicada pelo IBGE em 2018, indicam o aumento da pobreza e da extrema pobreza, o que afeta de forma mais grave a população da região Nordeste e os domicílios chefiados por mulheres negras (IBGE, 2018). Considerando a linha de pobreza proposta pelo Banco

Mundial (rendimentos de até US\$ 5,5/dia<sup>9</sup>), a proporção de pessoas pobres no Brasil subiu de 25,6% da população, em 2016, para 26,5%, em 2017. Em números absolutos, esse contingente era de 52,8 milhões, em 2016, e subiu para 54,8 milhões de pessoas, em 2017. No Nordeste, em 2017 a pobreza atingia 44,8% da população, o equivalente a 25,5 milhões de pessoas, uma taxa muito superior às regiões Sul e Sudeste, em que, respectivamente 12,8% e 17,4% encontravam-se nesta situação. Do total de moradores em domicílios em que a pessoa de referência era uma mulher sem cônjuge e com filhos de até 14 anos, 56,9% estavam abaixo da linha da pobreza. Se a responsável pelo domicílio era uma mulher preta ou parda (igualmente sem cônjuge e com filhos no mesmo grupo etário), a incidência sobe para 64,4%. Já o contingente de pessoas com renda inferior a US\$ 1,90 por dia (R\$ 140 por mês), que estariam na extrema pobreza, de acordo com a linha proposta pelo Banco Mundial, representava 6,6% da população do país em 2016, contra 7,4% em 2017. Em números absolutos, esse contingente aumentou de 13,5 milhões em 2016 para 15,2 milhões de pessoas em 2017 (IBGE, 2018).

O aumento da pobreza tem efeito imediato sobre a capacidade das famílias de assegurar uma alimentação adequada e saudável. As famílias brasileiras gastam em média 16,1% de sua renda com alimentação, sendo que entre as mais pobres, as do quintil de menor renda, o gasto se eleva para 29,8% (IBGE, 2009). O impacto da crise sobre a alimentação destas famílias é dramático. Se não chegam a passar fome, são certamente acometidas pela piora na qualidade da alimentação, uma vez que quanto menor o poder aquisitivo familiar, menor o consumo de alimentos saudáveis, como frutas, legumes, raízes, tubérculos, grãos, castanhas, carne, leite e peixes.

No Brasil, assim como em grande parte do mundo, o aumento da desnutrição caminha de braços dados com o aumento do excesso de peso e a obesidade. Indicadores mostram que estamos mais do que vitimados pela “sindemia global”. Entre 2015 e 2016, houve um crescimento de 8,5% no número de crianças menores de 5 anos de idade com desnutrição (RUEDIGER; JANNUZZI, 2018). O crescimento do sobrepeso e da obesidade também é alarmante. Estimativas do Ministério da Saúde mostram que, em 2006, 42,6% da população adulta (maiores de 18 anos) estava com excesso de peso e 11,8% em situação de obesidade; em 2016, esses números subiram para 53,8% e 18,9%, respectivamente (BRASIL, 2017). Este crescimento pode ter colaborado para o aumento da prevalência de diabetes e hipertensão. O diagnóstico médico de diabetes da população adulta saltou de 5,5%, em 2006, para 8,9%, em 2016. O de hipertensão, no mesmo período, saiu de 22,5% para 25,7%, sendo estes diagnósticos mais prevalentes em mulheres (BRASIL, 2017).

Nas vésperas de publicação deste relatório o presidente Jair Bolsonaro fez uma declaração em que afirma ser mentira haver quem passe fome no Brasil. Esta afirmação foi posteriormente reafirmada pelo ministro da Cidadania, que agregou que a fome não é um problema grave no país. Tal postura revela um total desconhecimento (ou menosprezo) do cotidiano de boa parte da população brasileira, bem como dos indicadores sociais. Há, por parte do atual governo, uma tentativa de esconder a volta da fome e da pobreza, o que se revela em uma atitude de sabotagem à produção de indicadores sociais. Além da não divulgação dos novos dados da Ebia, e recentemente foram anunciados cortes orçamentários para a realização do Censo 2020, bem como a exclusão de quesitos a serem pesquisados, em desacordo com os próprios técnicos do

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Haverá uma interrupção de séries históricas, o que compromete a utilização desse instrumento essencial para o planejamento de políticas públicas para a garantia de direitos. Dentre os quesitos cortados estão questões relacionadas a educação, trabalho e renda e migração (MENEZES, 2019). No tocante à rede de ensino frequentada por estudantes, não se pergunta se ela é pública ou privada. Quanto ao trabalho e à renda, deixa-se de perguntar, caso a pessoa tenha ocupação, se ela tem outros trabalhos além do principal. Além disso, a informação limita-se à pessoa de referência do domicílio, não considerando os outros moradores.

### **3.1 Enfraquecimentos dos sistemas de proteção social e políticas de combate à fome**

São graves os efeitos da crise econômica e da austeridade fiscal na alimentação da população brasileira. A combinação dos efeitos do congelamento dos gastos sociais com o desmonte dos direitos trabalhistas e as ameaças ao sistema previdenciário aponta para a dissolução dos pactos nacionais de proteção social, que pareciam ter sido estabelecidos na Constituição Federal de 88, e fortalecidos durante os anos dos governos Lula e Dilma. Tal qual previsto em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2016, os efeitos da EC 95/2016 – que estabeleceu o congelamento dos gastos sociais até 2036 – na deterioração das políticas de proteção social já começam a ser sentidos (PAIVA *et al.*, 2016). O estudo anuncia que o desmonte se agravaría a cada ano, juntamente com um comportamento autofágico entre as políticas sociais, forçando, no limite, à extinção de vários programas e serviços. Esta tendência se confirma ao observarmos a drástica redução do orçamento destinado ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) e às políticas de combate à fome, juntamente com o desmantelamento das instâncias do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).

Com a chegada do governo Bolsonaro as políticas de SAN perderam espaço no desenho do que hoje é o Ministério da Cidadania. No atual organograma desse ministério foi extinta a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), que tinha papel estratégico na coordenação intersetorial da PNSAN e na descentralização do Sisan, bem como na gestão de programas estratégicos, caso do PAA e das Cisternas. Algumas de suas atribuições, como as relacionadas à gestão do Sisan, ficaram sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural, alteração que significa, de fato, a extinção de um setor do Ministério, exclusivamente dedicado à SAN. Para além da redução progressiva do orçamento que tende a levar à extinção dos programas no próximo PPA, há uma tendência à focalização nos usuários do Programa Bolsa Família (PBF), em detrimento da perspectiva de atendimento mais universal de SAN que orientava a atuação da Sesan.

Desde 2014 acontece uma crescente e continuada redução dos programas e do orçamento destinado aos programas de SAN da Sesan, o que se acentua com os governos Temer e Bolsonaro. Assistimos ao desmonte da rede de equipamentos públicos de segurança alimentar, formada por restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, que deixou de ser uma prioridade, tanto por parte do governo federal, que já não mais realiza editais e a descentralização de recursos para a construção e manutenção de novas unidades, quanto por parte dos estados e

municípios, que fecharam grande parte das unidades. Houve também uma drástica redução orçamentária do programa Cestas de Alimentos, voltado para indígenas e quilombolas. Em 2014 o orçamento destinado (LOA) ao programa “Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos” (Cesta de Alimentos) era de R\$ 82 milhões. Em 2018 foi reduzido para R\$ 27,4 milhões (CONSEA, 2018).

Em relação ao Programa Bolsa Família o atual governo segue, até o momento, a linha de atuação do governo Temer, focada na busca por supostas irregularidades e cancelamento de benefícios, com base principalmente no cruzamento de informações de diferentes bancos de dados. Um sério problema da operação “pente-fino” é o bloqueio ou cancelamento por não atualização cadastral, o que acaba por excluir justamente as famílias mais vulneráveis e como menos acesso à informação, que em grande parte dos casos desconhecem a razão pela qual foram desligadas. Esse é o caso de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, que enfrentam maiores dificuldades e até mesmo racismo institucional no acesso ao PBF e demais políticas públicas.

Quanto aos impactos da austeridade fiscal nas políticas sociais, a prioridade do atual governo parece estar mais focada na redução dos gastos com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), no âmbito da reforma da Previdência, do que sobre o Bolsa Família, que, até o momento, não foi ameaçado em termos de orçamento, apesar de ser alvo de falas preconceituosas por parte do atual presidente.

Enquanto são enfraquecidos o Sisan e o Sistema Único de Assistência Social (Suas), sistemas que se organizam a partir de uma perspectiva de direitos, cresce, como carro-chefe das políticas sociais, o Programa Criança Feliz, lançado em 2017. Segundo declaração do ministro da Cidadania, a intenção é que, ao final dos quatro anos de gestão, em 2022, o programa chegue a 3 milhões de famílias (BRASIL, 2019). O programa sofreu críticas por ter sido criado de forma exógena ao Suas, por trazer de volta o “primeiro-damismo” na política de assistência social, pela falta de diálogo com os conselhos de políticas públicas, e por priorizar o terceiro setor, indo na contramão da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e do Suas, que priorizam a execução direta do Estado nos serviços, programas e projetos (CFESS, 2017).

O Programa Criança Feliz, que ganha projeção no atual governo, desenvolve-se por meio de visitas domiciliares que têm como objetivo a orientação dos pais sobre a maneira “correta” de estimular o desenvolvimento dos filhos nos primeiros três anos de vida. O que se percebe no desenho desta política é o regresso do caráter tutelar de políticas para a infância, anterior à Constituição Federal, baseado na hipótese da ignorância e da incapacidade inerentes à pobreza e de necessidade de tutela da família pobre. Há aqui um forte contraste em relação ao que foram as prioridades sociais durante os governos anteriores, que investiram na estruturação e no fortalecimento do Estado para assegurar proteção social, através de sistemas descentralizados e participativos, com foco na assistência social e na garantia da alimentação, enquanto direitos.

### **3.2 Ameaças ao direito à água e às políticas de convivência com o Semiárido**

A garantia do acesso à água às populações rurais do Semiárido brasileiro é uma

das mais importantes demandas sob a perspectiva da garantia do Dhana. O acesso à água é um desafio nessa região do país, onde prevalecem altas taxas de pobreza extrema e uma baixa precipitação pluviométrica, concentrada em poucos meses do ano e distribuída de forma irregular. Historicamente uma das mais importantes estratégias de convivência com o Semiárido adotadas pelas famílias baseia-se no armazenamento de água da chuva em tecnologias sociais diversas, tanto para o consumo humano, quanto para uso na agricultura e criação animal. Estas estratégias receberam importante impulso a partir da formação da Articulação do Semiárido (ASA), em 1999, uma rede formada por mais de 3 mil organizações da sociedade civil com atuação histórica na região.

Em 2000 a ASA cria o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), com o objetivo de garantir o acesso à água de qualidade para o consumo humano, através do armazenamento da água da chuva em cisternas construídas com placas de cimento ao lado de cada casa. Em 2003, o P1MC passou a fazer parte do Programa Fome Zero, dando origem ao programa Água para Todos (Cisternas). Posteriormente são criados também o Programa Uma Terra e Duas Águas, voltado ao armazenamento de água para a produção, o projeto Cisternas nas Escolas e o programa Sementes do Semiárido, este último estimulado pela Pnapo. O objetivo principal destas iniciativas é a universalização do acesso à água para consumo em domicílios e escolas no Semiárido, considerando a demanda de 1,7 milhão de famílias rurais de baixa renda sem acesso à água.

De acordo com estimativas da ASA (2019) há ainda, apenas no Semiárido, uma demanda por aproximadamente 357.000 cisternas de placa, e 800.000 cisternas para a produção. Porém, o que se observa nos últimos anos é que o programa vem sofrendo consecutivos cortes orçamentários. Em 2017, a LOA previa para o programa “Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural” (Cisternas) um total de R\$ 248,8 milhões, dos quais apenas R\$ 49 milhões foram disponibilizados para execução, ou seja, em 2017 apenas 20% do orçamento previsto foi executado. Em 2014, o orçamento (LOA) desse programa chegou a R\$ 643 milhões, e em 2018 caiu para R\$ 40,8 milhões (CONSEA, 2018).

Desde a última gestão do governo Dilma a parceria entre a ASA e governo federal vem enfraquecendo. Tanto o MDS, quanto o atual Ministério da Cidadania têm apostado em outros agentes executores, como municípios e empresas privadas criadas para captar recursos federais, o que não tem apresentado bons resultados. Mais uma vez, como no caso do PAA e da Ater, desconsidera-se a potência das redes que amparam os programas de desenvolvimento rural. Em contrapartida, desde 2017, a ASA vem também recebendo apoio da Fundação Banco do Brasil e o do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com foco na instalação de cisternas voltadas para a produção de alimentos e nos bancos de sementes crioulas, em sinergia com o programa Fomento Rural.

Com a chegada do atual governo, o diálogo do Ministério da Cidadania com a ASA está bastante fragilizado, e a Fundação Banco do Brasil já anunciou a não renovação dos convênios, o que coloca em risco a continuidade desta tão eficiente e valorizada política de convivência com o Semiárido. Enquanto aqui é desmontada essa histórica parceria entre a ASA e o governo brasileiro, fortalecem-se as iniciativas

de cooperação sul-sul realizadas em parcerias entre a ASA e a FAO, e o número de prêmios internacionais recebidos. Em 2018 foi lançado o programa Um Milhão de Cisternas para o Sahel<sup>10</sup>, que visa promover e facilitar a introdução de sistemas de coleta e armazenagem de água da chuva na região mais seca do continente africano. Cooperações similares estão acontecendo com a Guatemala e outros países do corredor seco da América Central. A exemplo da Pnapo, o programa P1MC também foi premiado pelo Future Policy Award, como uma das mais eficazes medidas mundiais para se combater a desertificação do solo e suas graves consequências sociais.

### 3.3 Entraves a ambientes alimentares saudáveis e medidas regulatórias

Na tentativa de colocar freios à transição nutricional que tem alterado o padrão alimentar global, cada vez mais prevalece a visão, coerente com um conjunto de evidências, de que medidas prioritárias para o enfrentamento do sobrepeso e da obesidade são as de caráter regulatório. Esta agenda avança sob forte influência de especialistas e experiências latino-americanas, organizando-se em algumas frentes principais: i) a rotulagem nutricional frontal, ii) a tributação de bebidas açucaradas e alimentos ultraprocessados, iii) a regulação da publicidade para o público infantil, iv) restrições à comercialização de alimentos não saudáveis em escolas, v) regulamentação da comercialização de alimentos para lactentes e crianças menores de 3 anos.

Um marco desta agenda foi a formulação, em 2009, pela equipe do Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (Nupens/USP), do conceito de “ultraprocessados” e da classificação Nova, que categoriza os alimentos de acordo com a extensão e o propósito de seu processamento<sup>11</sup>. Estas referências são cada vez mais adotadas internacionalmente, tanto na produção acadêmica e científica, quanto na orientação de políticas públicas, inclusive por parte da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas/OMS), apesar de resistências por parte da indústria e do segmento da comunidade científica mais ligado ao setor privado. O *Guia alimentar da população brasileira*, publicado pelo Ministério da Saúde em 2014, foi elaborado com base na Nova, trazendo recomendações expressas quanto aos riscos associados ao consumo de ultraprocessados. É uma das mais importantes conquistas e um pilar das políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil, além de uma referência no plano internacional.

A agenda de regulação ganhou impulso a partir do Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade, lançado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) em 2011, em constante diálogo com o Consea. Apesar de forte resistência por parte da indústria de alimentos, até 2018 aconteceram alguns avanços que estagnaram desde as mudanças feitas na direção da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) durante o governo Temer.

<sup>10</sup> O Sahel é uma larga faixa de terras secas, localizada no norte da África, entre o deserto do Saara e a savana do Sudão, englobando os seguintes países: Gâmbia, Senegal, a parte sul da Mauritânia, o centro do Mali, Burkina Faso, a parte sul da Argélia e do Níger, a parte norte da Nigéria e dos Camarões, a parte central do Chade, o sul do Sudão, o norte do Sudão do Sul e a Eritreia.

<sup>11</sup> Ultraprocessados são produtos compostos por ingredientes de uso industrial como proteínas de soja e do leite, extratos de carnes, substâncias obtidas com o processamento adicional de óleos, gorduras, carboidratos e proteínas, bem como substâncias sintetizadas em laboratório a partir de alimentos e de outras fontes orgânicas como petróleo e carvão. Quando presentes na composição dos ultraprocessados, os alimentos *in natura* ou minimamente processados representam proporção reduzida. Muitas dessas substâncias sintetizadas atuam como aditivos alimentares cuja função é estender a duração dos alimentos ou dotá-los de cor, sabor, aroma e textura que os tornem extremamente atraentes, por isso tendem a ser consumidos em excesso e a substituir alimentos *in natura*.

Uma proposta que vem sendo negociada no âmbito da Anvisa é a rotulagem nutricional frontal (modelo de advertências). A proposta defendida pela então Caisan, e também por organizações da sociedade civil, como o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) e a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, ampara-se em diversos estudos e pesquisas científicas e de opinião, e em sintonia com recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Opas. Amplia o direito à informação por parte do consumidor, e espera-se que possa induzir a indústria a melhorar a qualidade e composição de seus produtos.

Em junho de 2018 a Anvisa publicou o *Relatório preliminar da análise de impacto regulatório sobre mudanças nas regras para a rotulagem nutricional de alimento*, com a indicação de que o modelo de rotulagem de advertências é o mais apropriado. Logo em seguida o documento foi submetido a consulta pública. Porém, desde a divulgação desse relatório, a pressão dos setores que representam as grandes indústrias aumentou expressivamente, inclusive com a tentativa de adiamento da consulta pública, por meio de ação judicial. Desde então a Associação Brasileira da Indústria de Alimentação (Abia) e a Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e Bebidas não Alcoólicas (Abir), junto com outras associações do setor, coordenam uma organizada campanha entre a opinião pública em defesa de seu modelo de rotulagem. Ao que tudo indica, as mudanças na direção da Anvisa permitiram uma maior permeabilidade aos interesses da indústria, o que resultou na redução drástica da transparência e do diálogo com a coalização de organizações da sociedade civil que atuam nesta frente. Um forte indicio é a postura do atual ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, contrária a todo o processo regulatório realizado até o momento. Apesar do amplo processo de quase cinco anos de discussões no âmbito da Anvisa, que descartou a implementação do Guideline Daily Amounts (GDA) e do semáforo nutricional como modelos de rotulagem frontal, o ministro declarou apoio e defendeu publicamente como mais apropriado para a realidade brasileira o modelo de rotulagem frontal italiano (GDA), em uma visão alinhada com a indústria de alimentos.

Quanto à tributação de produtos com alta concentração de açúcares e comprovadamente nocivos à saúde, o Estado brasileiro, na contramão de recomendações da OMS e de painéis internacionais, em vez de tributar, subsidia a indústria de refrigerantes. Quase 40 países ou Estados já adotaram tributação sobre esses produtos. No Brasil são concedidos benefícios fiscais à Coca e a Ambev, que compram o concentrado produzido na Zona Franca de Manaus. Cálculos conservadores levam a crer que ao menos R\$ 7 bilhões são transferidos anualmente ao setor, entre impostos federais e estaduais, um subsídio que gira em torno de R\$ 0,15 a 0,20 por lata, e chega a R\$ 0,50 nas garrafas de 2 litros (PERES, 2018). Em meados de 2018, em meio a cortes provocados pela greve dos caminhoneiros, o governo federal decidiu por reduzir os subsídios. Importa reconhecer que a Receita Federal, bem como o Superior Tribunal de Justiça (STJ), manifestam-se contrariamente à manutenção dessas isenções. Em 2018, devido à forte influência e ao *lobby* intenso do setor, que atua nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o governo Temer voltou atrás e negociou uma redução mais gradativa.

No que diz respeito à regulamentação da publicidade de alimentos infantis, em 2014, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)

emitiu a Resolução 163, em que considera que é abusiva a prática do direcionamento de publicidade e comunicação mercadológica à criança com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço. Já houve decisões favoráveis no Superior Tribunal de Justiça (STJ), porém ainda sem repercussões significativas em termos de visibilidade ou efeito cascata sobre outras ações. Em 2016 a Segunda Turma do STJ, em julgamento histórico, criou o primeiro precedente que considerou abusiva a publicidade de alimentos dirigida direta ou indiretamente ao público infantil. A Bauducco foi julgada pela venda casada de seus produtos através da campanha “É Hora de Shreck”. Na mesma linha já foram punidas a Sadia e o McDonald's.

Está também em curso um conjunto de medidas legais voltadas para a transformação das escolas, públicas e privadas, e dos serviços de alimentação escolar em ambientes alimentares saudáveis, uma vez que grande parte dos lanches vendidos em cantinas escolares são ultraprocessados. Há projetos de lei tramitando nacionalmente e também no nível dos estados. No Congresso Nacional há uma forte disputa com a indústria de alimentos pela aprovação do PL 755/2007, que proíbe a venda de refrigerantes nas escolas. Em 2017 chegou a ser produzida pela Caisan uma proposta de medida provisória criada com esse objetivo. A proposta, já acordada entre o MS, o MDS e a Anvisa, esbarrou na falta de apoio por parte do Ministério da Educação. O atual governo ainda não se posicionou quanto a esta questão, mas o enfraquecimento da Caisan como instância responsável pela gestão intersetorial de iniciativas desta natureza torna o avanço desta agenda ainda mais improvável.

Em relação à proteção da alimentação de lactantes e crianças menores de 3 anos, a última grande conquista foi a regulamentação, em 2015, da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças (NBCAL), porém ainda não acontece o devido monitoramento. A indústria já encontrou meios de burlar esta normativa, através da criação do “composto lácteo”, uma alternativa que não se enquadra na Norma, com embalagem muito parecida com as de leite em pó (regulado pela NBCAL), promovido como opção saudável para as crianças.

#### **Parte 4 - Obstáculos para a exigibilidade do Dhana e criminalização de movimentos e defensores de direitos**

Tudo o que foi até aqui exposto revela um cenário de acelerada e contundente retirada de direitos, o que afeta também as instituições que contribuem para exigibilidade de direitos, bem como a luta direta dos movimentos sociais e outros grupos por vida e justiça.

Exigibilidade é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos perante os órgãos públicos competentes, sejam eles administrativos, políticos ou jurisdicionais, para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las. No conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público. A exigibilidade pode se dar por meio dos mecanismos e instituições dos próprios Estados ou internacionais, ou por meio da luta direta dos movimentos sociais que usam estratégias para fazer valer suas pautas e dar visibilidade às suas denúncias.

No Brasil, a exigibilidade do Dhana tem como base legal o artigo 6º da Constituição Federal, que prevê a alimentação como direito fundamental, e a Lei 11.346/2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que define em seu artigo 2º, parágrafo 2º, a obrigação do poder público de garantir os mecanismos para a exigibilidade desse direito humano. Além de estar fundamentada na CF, a exigibilidade tem suporte em várias leis vigentes no Estado brasileiro, que definem a obrigação do Estado de proteger e promover o Dhana, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ou a Lei Maria da Penha. Os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil são também base legal para essa cobrança.

#### 4.1 Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)

No que diz respeito à exigibilidade por canais institucionais, a Medida Provisória 870 de 2019 (que reestruturou a organização do governo Federal, dentre outras coisas já mencionadas anteriormente) revogou o inciso II do *caput* e os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 11 da Losan. Essa revogação parcial, também chamada de derrogação<sup>12</sup>, provoca uma enorme e grave alteração em um importante instrumento de canalização de denúncias de violações e ou de demandas importantes para a realização do Dhana, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Dentre outras modificações, a MP excluiu a descrição do Conselho como um componente do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e, além disso, excluiu sua forma de composição de 1/3 de governo e 2/3 de sociedade civil, com presidência desta. Embora ainda haja menção ao Consea e a algumas de suas atribuições na Lei 11.346/2006 e nos decretos que a regulam, essa revogação parcial levou à extinção material do Conselho, deixando de existir sua secretaria, até então alocada na Presidência da República. Cumpre ainda destacar que 11 em abril de 2019, por meio de decreto presidencial (Decreto 9.759) que ficou conhecido como “revogação”, vários outros conselhos de participação social foram extintos.

O Consea foi instituído pela Losan como órgão de assessoramento imediato vinculado à Presidência da República. O Conselho é a instância do Sisan que permite o exercício do direito de participação na concepção, na construção, na execução e no monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). É, por excelência, não só o espaço para que a sociedade civil incida sobre os poderes públicos, como também um canal de articulação e (in)formação da própria sociedade. É, ainda, o espaço onde o governo federal presta conta de suas ações, o que dá concretude ao princípio da transparência.

Por meio do Consea foram debatidos, implementados ou aperfeiçoados programas para garantir acesso à renda ou à alimentação escolar, para o fortalecimento da agricultura familiar de base agroecológica, para garantir acesso à água para consumo e produção, para reduzir e regular o uso de agrotóxicos, para fomentar justiça fiscal nos sistemas alimentares, para exigir direitos, dentre outros. O Conselho também discutiu e incidiu para a adoção dos marcos legais e institucionais para garantir a implementação, de maneira articulada, integrada e participativa da PNSAN.

12 Nos termos da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro artigo 1º, §1º, “a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. A MP 870 não revogou absolutamente a Losan (ab-rogação), mas a derrogou, isto é, revogou-a parcialmente afetando um inciso e alguns parágrafos. Com isso provocou a alteração da lei por derrogação.

**A Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006, nos termos do artigo 11, definiu como integrantes do Sisan:**

1. A Conferência Nacional de Segurança Alimentar – componente do Sisan responsável pela indicação ao Consea das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN. As conferências anteriores (foram realizadas cinco) envolveram etapas municipais ou regionais, o que abrangia milhares de pessoas, na maioria dos estados brasileiros, garantindo participação de um grande número de sujeitos de direitos que falavam a partir do seu contexto e de sua realidade;
2. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea);
3. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) – integrada por ministros de Estado e secretários especiais. Sua missão é transformar em programas de governo as proposições emanadas do Consea, de acordo com as diretrizes que surgem das conferências de SAN. A extinção do Conselho impacta diretamente a Caisan, pois, nos termos do artigo 3º do decreto que a criou (6.273), a a Câmara é “presidida pelo secretário-geral do Consea e integrada pelos representantes governamentais titulares e suplentes no Consea”. Além disso, foi a partir das dinâmicas do Consea que a Caisan foi se constituindo e aperfeiçoando. A participação ativa da sociedade civil sempre foi um elemento crucial para a criação, a formação e o funcionamento da instância;
4. Órgãos e entidades de SAN da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
5. Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do Sisan.

Especialmente em relação à primeira dimensão, o direito humano à alimentação adequada (o direito de não sofrer fome), houve avanços consideráveis nas últimas décadas, no Brasil. Dezenas de milhões de pessoas saíram da pobreza, em razão, dentre outros fatores, da adoção de programas de proteção social e da valorização do salário mínimo, que de um lado garantiram direitos e de outro aqueceram a economia do país. Entre 2001 e 2012, a renda dos 20% mais pobres cresceu três vezes mais do que a renda dos 20% mais ricos<sup>13</sup>. Em 2014, por ser registrado número menor do que 5% da população afetada pela insegurança alimentar e nutricional grave, o Brasil saiu do Mapa da Fome da FAO (ONU, 2015) e foi mundialmente reconhecido como referência por esta e outras conquistas, como a redução da mortalidade infantil<sup>14</sup>.

13 “Com a economia brasileira crescendo 3% ao ano desde 2000 – e fornecendo, assim, as receitas públicas necessárias –, estes programas reduziram significativamente a desigualdade de renda, diz o documento” (ONU, 2015).

14 “O Brasil é uma das nações que têm se destacado por reduzir a mortalidade infantil e na infância. Entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de crianças de até 1 ano caiu 73,67%” (ONU, 2017).

A FAO atribuiu esses resultados, dentre outros elementos, à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), com especial valorização dos mecanismos de participação social brasileiros, fazendo, em diversos documentos, referências ao Consea. Nesse sentido, vale ainda citar trecho do relatório de Olivier De Schutter, ex-relator da ONU para o Direito à Alimentação, sobre sua missão no Brasil em 2009:

14. O restante deste relatório examina os desafios remanescentes e as políticas adotadas pelo Brasil de maneira a garantir plena realização do direito à alimentação. O Brasil colocou a luta contra a fome no centro de sua estratégia de desenvolvimento. Desde que foi adotada, em 2006, a Lei que estabelece a criação do Sisan vem sendo usada como modelo em muitos países do mundo. A Losan restabeleceu o Consea, que garante forte participação da sociedade civil na formulação de recomendações ao governo; aperfeiçoou a coordenação dos vários programas estabelecidos sob a estratégia “Fome Zero”, aumentou o compromisso das agências responsáveis por implementar estes programas, e determinou que uma força-tarefa interministerial desenvolvesse uma Política Nacional e um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. A dimensão participatória destes programas, em particular por meio do trabalho realizado pelo Consea, é admirável e o sucesso do Brasil no combate à fome e à desnutrição, em particular a desnutrição infantil, dão testemunho da contribuição que estas estratégias participatórias podem oferecer para a realização destes objetivos (DE SCHUTTER, 2010).

O Consea foi o primeiro componente do Sisan a funcionar. Os debates acontecidos no âmbito do Conselho e as recomendações foram decisivas para a criação e regulamentação de todos os componentes do Sisan, com exceção das instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, cuja adesão não chegou a ser regulamentada. É também a partir das suas recomendações e das diretrizes e prioridades indicadas pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar que a Caisan elabora os planos nacionais de SAN. Neste sentido, a extinção do Consea desestrutura o Sisan como um todo, comprometendo a capacidade do Estado brasileiro de organizar uma ação coordenada para a garantia do Dhana.

A extinção do Consea, e de todo um conjunto de outras instâncias de participação social, demarca a ruptura do diálogo deste governo com a sociedade civil, e a predominância de uma perspectiva autoritária de gestão que desconsidera a construção histórica e participativa dos sistemas de políticas públicas. Significa a perda da mais relevante instância de exigibilidade do Dhana – em um contexto de desmonte de políticas e programas que implicam graves violações – e do direito de exigir-las, o que agrava ainda mais o quadro de ataques aos direitos no Brasil.

Em resposta à extinção do Consea, a sociedade civil organizou diversas atividades de mobilização em torno de sua reinstalação. As manifestações contaram com uma petição internacional, liderada pela FIAN, com mais de 33 mil assinaturas; atos públicos como o Banquetão Nacional em mais de 40 cidades, que serviu cerca de 30 mil refeições como forma de chamar a atenção da população para o tema da “comida de

verdade” e as consequências da extinção do Conselho. Na via institucional, a incidência resultou em 66 emendas de deputados e senadores à Medida Provisória 870/2019 nos itens que extinguiam o Consea, e ao menos três audiências públicas no Congresso, em que se discutiu, diretamente, a necessidade de reinstituí-lo para a promoção da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas à população brasileira.

A mobilização da sociedade teve como efeito a decisão, nos dois plenários do Congresso Nacional, pela reinstituição do Consea no Ministério da Cidadania, o que sinalizava, pelo menos, uma mudança significativa em sua proposta original de assessorar a Presidência da República. Por outro lado, representava também uma vitória da sociedade civil na manutenção de seu espaço de participação. No entanto, quando a MP 870 foi para sanção presidencial, o item que restabelecia o Consea foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro. À extinção do Conselho soma-se a desativação da Caisan e a não convocação da 6ª Conferência Nacional, prevista para acontecer em 2019. Os vetos presidenciais ainda precisam ser votados na Câmara e no Senado para que se resolva, definitivamente, o impasse, o que não ocorreu até o fechamento desta publicação.

Em todo caso, as decisões arbitrárias do atual governo não deixam dúvidas quanto à intenção de brutal desmantelamento da política e do Sistema de SAN, o que levanta questões: qual seria a conformação de um Consea neste contexto? Seria respeitada a lei e os critérios de representatividade e legitimidade de representação da sociedade civil? Qual seria o papel do Conselho em um governo que tem um projeto de sociedade tão avesso à pauta da soberania alimentar, que desfez ou enfraqueceu várias das conquistas do Conselho, extinguiu ou retirou poderes de quase todos os órgãos afetos à temática e vem reduzindo os programas deste campo? Em um governo tão avesso à participação social nas políticas públicas? A 6ª Conferência, que já havia sido convocada pelo Conselho, com previsão de realização em novembro de 2019, seria realizada? Como e por quem? Sobre que bases?

Ainda assim, a sociedade civil organizada em torno do tema segue firme com seu compromisso com a democracia e a realização do direito humano à alimentação. Em reunião do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), realizada em julho de 2019, cerca de 60 representantes de organizações e movimentos da sociedade civil e ativistas discutiram e decidiram pela realização de uma conferência nacional, popular, autônoma, por direitos, democracia e soberania e segurança alimentar e nutricional, que deve acontecer no primeiro semestre de 2020 (FBSSAN, 2019).

### **Por que a extinção do Consea é um ato que viola os tratados de direitos humanos e o ordenamento jurídico Brasileiro?**

A MP 870/2019, que extinguiu o Consea, é absolutamente contrária aos princípios instituídos no nosso ordenamento jurídico e aos princípios que regem os direitos humanos – em especial, o direito humano à alimentação adequada e saudável –, pois:

1. Descumpre obrigações previstas no Comentário Geral 12 do Comitê de

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, especialmente a de respeitar o Dhana (isto é, não fazer nada que o viole) e a de promovê-lo, ou seja, adotar ações concretas para que as pessoas possam exercer o seu direito;

2. Ofende o princípio da participação, previsto nos instrumentos de direitos humanos, bem como nos artigos 1º e 8º da Losan. A Lei 11.346/2006 foi aprovada por meio de um amplo processo participativo. A revogação sem qualquer consulta à sociedade brasileira e às entidades que compõem o Consea é um absoluto desrespeito a esse princípio. O princípio da participação também está fortemente previsto no marco internacional de direitos, a exemplo das Diretrizes Voluntárias para a Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada;
3. Não observa o princípio da implementação progressiva do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas, pois o Consea tem um papel crucial para garantir que as políticas de segurança alimentar e nutricional sejam implementadas de forma articulada e participativa, e de maneira mais efetiva;
4. Desconsidera o princípio de proibição de retrессo social. O Consea é um conselho mundialmente conhecido pela importância que teve para a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil e para os resultados concretos que advieram desta política. Desta forma, a sua completa modificação, sem um processo legítimo e sem justificativas plausíveis, viola frontalmente o princípio citado.

#### 4.2 Autoritarismo estatal, violência e criminalização dos movimentos sociais

As disputas associadas a sistemas alimentares concentradores de terra e recursos naturais que se exacerbaram no atual contexto político, associadas a mudanças na legislação e à flexibilização do porte de armas, já começam a se materializar no aumento da violência no campo. Dados do último relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT) sobre os conflitos no campo revelam que as ocorrências de violência aumentaram em 4%, passando de 1.431 em 2017 para 1.489 em 2018. Dentre as ocorrências, 1.124 foram relacionadas a conflitos por terra. Os conflitos por água passaram de 197 em 2017 para 276 em 2018, envolvendo 73,6 mil pessoas, aproximadamente o dobro de pessoas do ano anterior. Em 73,5% dos casos os conflitos afetaram povos e comunidades tradicionais (CPT, 2019). Embora os assassinatos tenham diminuído, a CPT destacou outros dados alarmantes. Em 2018, 57% dos assassinatos foram de lideranças, o que a organização classificou como “violência pedagógica” usada para “punir exemplarmente o “entrave ao desenvolvimento”. Também impressiona o número de pessoas expulsas de seus territórios. No último ano 2.307 famílias foram expulsas por particulares e 11.225 foram expulsas por ordens de despejo. Por fim, cumpre destacar que, em 2018, 486 mulheres sofreram algum tipo de violência e duas morreram em razão de conflitos nos acampamentos em que moravam (CPT, 2019). Já em 2019 o Movimento dos Atingidos

por Barragens (MAB) denunciou o assassinato de atingidos pela barragem de Tucuruí no Pará. Dentre as vítimas estava a liderança Dilma Ferreira Silva, da Coordenação Regional do MAB.

No atual contexto, em que temos um presidente da República que recorrentemente adota discursos de intolerância em relação aos movimentos sociais e aos partidos políticos de oposição, importa conhecer as ações do Legislativo que pavimentam o caminho para o autoritarismo e a criminalização dos movimentos sociais. Em seu estudo sobre o “Projeto de Lei Anticrime”, Fernando Hideo I. Lacerda (2019) considerou que se trata de uma “ofensiva punitivista autoritária” que põe em risco direitos e garantias individuais. Em sua essência, o projeto leva a “legitimação da violência policial, intensificação do encarceramento em massa, e recrudescimento do poder penal contra as classes populares e contra a resistência democrática”. Quanto aos riscos de criminalização dos movimentos sociais e partidos, dentre outros, Lacerda afirma sobre a alteração da Lei 12.850/2013, cujo objeto são organizações criminosas, que:

a modificação do conceito de organização criminosa é, na melhor das hipóteses, supérflua e, no pior cenário, uma medida extremamente autoritária. Embora mencione nominalmente organizações criminosas ligadas ao tráfico de drogas e extorsão, a reforma mira essencialmente em outras formas associativas. (...). Na verdade, a nova redação retira a necessidade de se apontar a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 anos para qualificação de uma organização criminosa, estabelecendo apenas dois requisitos para que os grupos sejam entendidos como tal: (i) uso de “violência ou da força de intimidação do vínculo associativo” (ii) para “adquirir o controle sobre a atividade criminal ou sobre a atividade econômica”. (...) Em tempos nos quais a própria atividade política e social é criminalizada e toda ação coletiva repercute de algum modo na esfera econômica, os partidos políticos, os movimentos sociais, os sindicatos e as organizações da sociedade civil tornam-se alvos da nova legislação.

Alguns PLs em trâmite no Congresso Internacional podem também se voltar contra movimentos sociais, sindicatos e outras organizações da sociedade civil, que desempenham ações de contestação ou resistência. O PLS 272/2016 visa alterar a Lei Antiterrorismo, aprovada sob fortíssimas críticas da sociedade civil em 2016. Os principais pontos da versão atual do projeto são, em síntese (ARTIGO 19 *et. al.*, 2018):

- (i) a inclusão de motivação “política, ideológica ou social” no *caput* do artigo 2º da lei;
- (ii) a expansão da finalidade prevista na legislação aprovada;
- (iii) a inclusão de dois novos incisos ao artigo 2º, que diz respeito às condutas que poderão ser consideradas como atos terroristas;
- (iv) a equiparação do ato de dar “guarda ou abrigo” à pessoa que tenha cometido ato terrorista ao de auxílio genérico a organização terrorista, prevista no artigo 3º, com exceção expressa para familiares próximos;
- (v) a reinserção do dispositivo relativo à apologia e financiamento

ao crime de terrorismo, previamente vetado, com menção expressa à possibilidade de sua efetivação por meio virtual;

(vi) o encaminhamento dos condenados por tipos penais existentes na lei a regime fechado em estabelecimentos de segurança máxima.

O PL representa um recrudescimento do poder punitivo e pode permitir o uso desse marco normativo para perseguir politicamente movimentos sociais. Além disso, O PL 10.431/2018, aprovado na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2019, visa ao bloqueio de bens, sem prévia ação judicial, e à identificação de empresas e pessoas associadas à proliferação de armas de destruição em massa e ao terrorismo. O PL ainda tramitará no Senado. A proposta foi enviada pelo ministro Sergio Moro e atende a uma recomendação do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi), organização intergovernamental da qual o Brasil faz parte desde 1999. Este projeto de lei e as alterações propostas na Lei Antiterrorismo podem ser usados contra organizações da sociedade civil, sem qualquer processo judicial que lhes garanta sua ampla defesa, representando, portanto, um risco de uso arbitrário com o fim de perseguições políticas.

### Referências Bibliográficas

ABONG. Nota pública “Fundo Amazônia: uma conquista do Brasil em risco”. **Fase**. 13 jun. 2019. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Fundo-Amaz%C3%B4nia.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

ABRASCO. **Dossiê ABRASCO**: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

AGÊNCIA FPA. Frente Parlamentar Mista de Alimentação e Saúde é criada na Câmara. **Frente Parlamentar da Agropecuária**. 29 maio 2019. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2019/05/29/frente-parlamentar-mista-de-alimentacao-e-saude-e-criada-na-camara/>. Acesso em: 30 set. 2019.

ANVISA. **Programa de Análise de Resíduo de Agrotóxico em Alimentos (PARA), dados da coleta e análise de alimentos de 2010**. Brasília: Anvisa, 2011.

ARTIGO 19 *et. al.* **Nota técnica – PLS 272/2016**. São Paulo: 18 nov. 2018. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2018/11/Nota-t%C3%A9cnica-PLS-272.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019

BELLESA, M. Ex-ministros do Meio Ambiente condenam ‘desmonte da governança socioambiental’. **USP IEA**. 8 maio 2019. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/reuniao-ex-ministros-de-meio-ambiente>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm). Acesso em: 15 jan. 2019

BRASIL. Programa pode incluir mais 420 mil crianças em situação de vulnerabilidade social. **Governo do Brasil**. 12 jul. 2019. <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2019/07-1/programa-pode-incluir-mais-420-mil-criancas-em-situacao-de-vulnerabilidade-social>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça; Comissão de Anistia; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. v. 2: Direitos dos povos indígenas. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

CAMPANHA PERMANENTE CONTRA OS AGROTÓXICOS E PELA VIDA. **Dados sobre agrotóxicos**. Dez. 2018. Disponível em: <https://contraosagrotoxicos.org/dados-sobre-agrotoxicos>. Acesso em 20 maio 2019.

CAMPANHA PERMANENTE CONTRA OS AGROTÓXICOS E PELA VIDA. **Diário oficial venenoso: mais 29 agrotóxicos aprovados hoje**. 21 fev. 2019. Disponível em: <http://contraosagrotoxicos.org/diario-oficial-venenoso-mais-29-agrotoxicos-aprovados-hoje>. Acesso em: 30 set. 2019

CFESS. **Nota pública “Por que dizer não ao Programa Criança Feliz”**. 7 mar. 2017. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2017-NotaPublicaCFESS-NaoAoPrograma-CriancasFeliz.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

CHIARETTI, D. Decreto corta 87 cargos comissionados da Funai. **Valor Econômico**. São Paulo, 24 mar. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/4913590/decreto-corta-87-cargos-comissionados-na-funai>. Acesso em: 30 set. 2019.

CIB; AGROCONSULT. **20 Anos de transgênicos**: impactos ambientais, econômicos e sociais no Brasil. CIB; AGROCONSULT, 2018.

CIDH – COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (“Pacto de São José da Costa Rica”). San José, 22 nov. 1969. Disponível em: [http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 30 set. 2019.

CIMI. **Violência contra os povos indígenas no Brasil**: dados de 2015. Brasília: Conselho Indigenista Missionário (CIMI), 2016.

CONSEA. **Caderno de debates**: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), 2018.

CPT. **Conflitos no campo Brasil 2018**. Goiânia: CPT Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/summary/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14154-conflitos-no-campo-brasil-2018>. Acesso em: 16 set. 2019.

DANTAS, C.; DOMINGUES, F. Amazônia perdeu 18% da área de floresta em três décadas, mostra análise de imagens de satélite. **G1**. 28 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/04/28/amazonia-perdeu-18percent-da-area-de-floresta-em-tres-decadas-mostra-analise-de-imagens-de-satelite.ghtml>. Acesso em

30 set. 2019.

DESCHUTTER, O. **Final report**: the transformative potential of the right to food, report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Report to Human Rights Council twenty-fifth session, Agenda item 3. Geneva: Human Rights Council, 2014.

DE SCHUTTER, O. **Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação, Olivier De Schutter**—missão ao Brasil (12 a 18 de outubro de 2009). Disponível em: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341790013.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

FAO; OPS; WFP; UNICEF. **Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018**. Santiago: FAO, 2018.

FBSSAN *et. al.* **Carta convocatória**—Conferência nacional, popular, autônoma: por direitos, democracia e soberania e segurança alimentar e nutricional. FBSSAN, 24 jul. 2019. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2019/07/carta-convocatoria>. Acesso em: 1 out. 2019.

FERMENT, G.; MELGAREJO, L.; FERNANDES, G. B.; FERRAZ, J. M. Lavouras transgênicas - riscos e incertezas: mais de 750 estudos desprezados pelos órgãos reguladores de OGMs. **Nead Debate**, Brasília, n. 26., 2015.

FIAN INTERNACIONAL; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS; CPT. **Os custos ambientais e humanos do negócio de terras**: o caso do MATOPIBA, Brasil. FIAN Internacional, 2018.

FLEXOR, G. A globalização e a política externa brasileira no período dos governos Lula e Dilma. In: MEDEIROS, L.; LEITE, S. (orgs.). **Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades**: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2014). No prelo.

FRANCE PRESSE. Monsanto enfrenta 13,4 mil ações judiciais por conta do herbicida glifosato. **G1**. 25 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/04/25/monsanto-enfrenta-134-mil-acoes-judiciais-por-conta-do-herbicida-glifosato.ghtml>. Acesso em: 30 set. 2019.

HLPE. **Nutrition and Food Systems**. Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. HLPE, Rome, 2017.

IBAMA. **Relatórios de comercialização de agrotóxicos**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos/#boletins-annuals>. Acesso em: 30 set. 2019.

IBGE. **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IBGE. **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais 2018**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IMAZON. **Nosso patrimônio ameaçado**: como as Unidades de Conservação na Amazô-

nia estão em risco. Belém: Imazon, 2018.

IPEA. O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. **Políticas Sociais** – acompanhamento e análise, n. 26, 2019. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34810&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34810&Itemid=9). Acesso em: 30 set. 2019.

IPES-FOOD. **Unravelling the** Food-Health Nexus: Addressing practices, political economy, and powerrelations to build healthier food systems. The Global Alliance for the Future of Food and Ipes-Food, 2017.

LACERDA, F. H. I. Comentários sobre o projeto do governo para reformas da lei penal. **Consultor Jurídico**. 7 fev. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/fernando-hideo-lacerda-comentarios.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

LIMA, S. K.; VALADARES, A.; GALIZA, M.; ALVES, F. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais** – acompanhamento e análise, n. 26, 2019. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34810&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34810&Itemid=9). Acesso em: 30 set. 2019.

LIS, L. Ouvidor do Incra recomenda a superintendências regionais que não recebam 'invasores de terra'. **G1**. Brasília, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/22/ouvidor-do-incra-recomenda-que-superintendencias-regionais-nao-recebam-invasores-de-terra.ghtml>. Publicado em 22/02/2019. Acesso em: 30 set. 2019.

LONDRES, F. **Agrotóxicos no Brasil**: um guia para ação em defesa da vida. Rio de Janeiro: Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), 2011.

MARENGO, J.; SOUZA JUNIOR, C. **Mudanças climáticas**: impactos e cenários para a Amazônia. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2018.

MEDEIROS, L. Impasses da luta pela terra e das possibilidades da Reforma Agrária nos governos FHC e Lula (1995-2010). In: MEDEIROS, L.; LEITE, S. (orgs.). **Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades**: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2014). No prelo.

MENEZES, F. O que deixaremos de saber com os cortes nas perguntas do Censo. **El País**. 5 jul. 2019 Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/05/opinion/1562281810\\_659998.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/05/opinion/1562281810_659998.html)

NESTLE, M. **Uma verdade indigesta**: como a indústria alimentícia manipula a ciência do que comemos. São Paulo: Elefante, 2019.

ONU. **Crescimento da renda dos 20% mais pobres ajudou Brasil a sair do mapa da fome, diz ONU**. 27 maio 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/crescimento-da-renda-dos-20-mais-pobres-ajudou-brasil-a-sair-do-mapa-da-fome-diz-onu>. Acesso em 15 jan. 2019

ONU. **ONU: 7 mil recém-nascidos morrem por dia no mundo**. 20 out. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-7-mil-recem-nascidos-morrem-por-dia-no-mundo>. Acesso em: 30 set. 2019.

PAIVA, A. B; MESQUITA, A. C. S; JACCOUD, L.; Passos, L. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Nota Técnica Ipea n. 27. Brasília: Ipea, 2016.

PERES, J. O começo do fim da farra da indústria de refrigerantes. Ou não. **O Joio e o Trigo**. 4 jun. 2018. Disponível em: <https://outraspalavras.net/ojoioeotrigo/2018/06/o-co-meco-do-fim-da-farra-da-industria-de-refrigerantes-ou-nao>. Acesso em: 23 ago. 2019.

PORTO, J. R. (2019). Gestores e burocracias nas políticas públicas da agricultura familiar. *In: MEDEIROS, L.; LEITE, S. (orgs.) Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2014)*. No prelo.

REDE BRASIL ATUAL. Governo Bolsonaro manda Incra suspender reforma agrária. **Revista Fórum**. 8 jan. 2019. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/governo-bolsonaro-manda-incra-suspender-reforma-agraria>. Acesso em: 30 set. 2019.

RUEDIGER, M.; JANNUZZI, A. **Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável**: dos mínimos sociais dos objetivos de desenvolvimento do milênio à agenda multisectorial e integrada de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (orgs.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017.

SANTOS M.; GLASS, V. (orgs.). **Atlas do agronegócio**: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.

SCHMITT, C. (2019). Agricultura e desenvolvimento rural no planejamento governamental. *In: MEDEIROS, L.; LEITE, S. (orgs.) Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2014)*. No prelo.

SCHMITT, C.; CRISA, C. Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. *In: Agroecologia*: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós, 2013.

SWINBURN, B.; KRAAK, V.; ALLENDER, S.; ATKINS, V.; BAKER, P.; BOGARD, J. *et al.* **The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change**: The Lancet Commission report. EAT-Lancet, EAT-Lancet Commission, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

WILLETT, W.; ROCKSTRÖM, J.; LOKEN, B.; SPRINGMANN, M., *et.al.* **Food in the Anthropocene**: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. EAT-Lancet, EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food system, 2019.

ZICONI, C.; MANHAS, C.; SARAIVA, L.; GERBASE, L. Contingenciamento: quais setores sofreram cortes de orçamento? **Inesc**. 16 jul. 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento>. Acesso em: 30 set. 2019.



## CAPÍTULO IV

# ANÁLISE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS E VIOLAÇÕES DAS OBRIGAÇÕES DO ESTADO PARA A GARANTIA DO DHANA NO BRASIL



O cenário apresentado ao longo deste Informe é de retirada de direitos e graves retrocessos nas políticas públicas relacionadas direta ou indiretamente à realização do Dhana no Brasil. Assistimos a uma involução nos compromissos políticos, jurídicos e democráticos do Estado brasileiro que afetam, contundentemente, dentre outros direitos, a capacidade de produzir e consumir alimentos de forma sustentável e saudável e, além disso, volta a fazer com que a fome se amplie para uma parcela maior da população. Aqui fazemos uma análise, a partir da abordagem de direitos humanos dos compromissos que estão sendo desonrados, com a perspectiva de contribuir para a superação do grave quadro de violação de direitos que nos encontramos.

Cabe ao Estado, em última instância, a obrigação de respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação e nutrição adequadas. O Brasil é signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), dentre outros instrumentos internacionais, além de ter um marco jurídico nacional que impõe e reforça sua obrigação de usar todos os recursos possíveis para a realização progressiva deste e de outros direitos.

O Comentário Geral 03 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais descreve as obrigações que os Estados assumem quando ratificam o Pidesc. Este Comentário afirma que o artigo 2.1 do Pidesc, que dispõe sobre direitos sociais, contém um mandato de progressividade para a plena realização de direitos nele inscritos. Esse mandato de progressividade apresenta uma dimensão positiva e outra negativa. A positiva impõe ao Estado a obrigação de adotar medidas que protejam, promovam e prevenham o direito humano à alimentação e demais direitos sociais previstos no Pacto. Na dimensão negativa, impõe aos Estados a obrigação de respeitar e se abster de adotar medidas que impliquem retrocesso aos progressos alcançados no que diz respeito à implementação dos direitos (GOMEZ MÉNDEZ, 2006).

O Estado cumpre com sua obrigação de respeitar o Dhana quando não adota quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de prover sua alimentação adequada e saudável. De outro lado, o parágrafo 9 do CG 3 determina que eventuais retrocessos no processo de realização devem ser plenamente justificados no contexto da totalidade dos direitos previstos no Pacto. Portanto, havendo alguma circunstância concreta que exija a involução do processo de implementação de direitos, é imperativo demonstrar que a medida atende ao princípio da proporcionalidade, ou seja: que é necessária, é a mais efetiva e a menos prejudicial para os titulares de direito (CONTINENTINO, 2015). Nenhum dos retrocessos que afetam os direitos da população brasileira deu-se por meio de um processo participativo, com justificativas plausíveis ou de forma proporcional, e eles afetam, especialmente, indivíduos e grupos em situação de maior vulnerabilidade.

A obrigação de proteger o direito, por sua vez, significa que o Estado deve agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do direito humano à alimentação adequada das pessoas ou grupos populacionais. Já a dimensão referente à promoção diz respeito ao compromisso do Estado de criar condições, criar políticas, que permitam a realização efetiva do Dhana, garantindo a autonomia dos titulares para exercer este direito. Exemplos concretos seriam apoio a um modelo de produção de alimentos saudável e sustentável e garantia de acesso a renda e emprego. Por fim, quando não

for possível garantir tais dimensões ou sempre que for necessário, o Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo.

Com o propósito de facilitar a compreensão de como essas obrigações foram violadas no Brasil, citamos alguns exemplos abaixo, fazendo menção às informações já aportadas nesse relatório.

## Parte 1 – Violação a diferentes obrigações

### 1.1. Violações à obrigação de respeitar o Dhana

Aqui entramos numa análise de ações concretas do Estado brasileiro que violam este direito. A começar pela organização do sistema agroalimentar, que prioriza e incentiva fortemente o agronegócio, ao mesmo tempo que desmonta as estruturas que apoiavam o avanço gradual da agricultura familiar, as ações do Estado brasileiro vão na contramão da realização do Dhana, violando sua obrigação em todas as dimensões.

A liberação das sementes transgênicas (que aconteceu em 2003) configura-se em violação do princípio da precaução, que estabelece a necessidade de prevenção de riscos potenciais e de efeitos irreversíveis antes da existência de provas irrefutáveis de nocividade de uma nova tecnologia. Os dados trazidos neste Informe, que demonstram a predominância de investimento tanto do capital estrangeiro como de subsídios nacionais para a produção de soja, aliados a uma composição majoritariamente favorável ao desenvolvimento dos organismos geneticamente modificados na CTNBio (órgão responsável por avaliar a liberação dos OGMs), culminam no crescimento da produção de soja transgênica, que chega a 92% das áreas de cultivo do grão no país. Esta situação desrespeita o direito de escolha das pessoas de não consumir alimentos com organismos geneticamente modificados, na medida em que praticamente toda a produção do grão tem essa característica. Ainda que o consumo de soja, propriamente, não seja elevado, ela compõe uma vasta variedade de produtos industrializados, o que restringe as opções de não consumo, principalmente à população com menor poder de escolha devido à renda.

É importante destacar a liberação de agrotóxicos, que se deu numa velocidade sem precedentes, a partir de 2019.

O desmonte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar, especialmente do canal de participação social desse sistema, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, também é exemplo de violação desta obrigação. Além da aversão do atual governo às instâncias de participação social – isto é, aversão à presença da população nas decisões políticas do país –, o fim do Consea representa o fim de uma política ou de uma forma de fazer política de segurança alimentar e nutricional. Ao longo de toda sua existência, o Conselho foi o condutor da política de SAN, que tem como objetivo a garantia do Dhana por meio de políticas públicas intersetoriais e participativas. Sua extinção é, ao mesmo tempo, a violação do princípio de participação social – garantido nos tratados de direitos humanos (DHs) e também na Constituição brasileira – e a violação das obrigações do Estado de respeitar, proteger, promover e prover os DHs. Todas essas dimensões passavam pelo Consea, em propostas, discus-

sões, acompanhamento e monitoramento das políticas de SAN.

Na mesma linha, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, os cortes orçamentários da Sead e do Incra, o desmantelamento do Pnater e o enfraquecimento da Anater e do PAA constituem violações das dimensões do respeito ao Dhana. Ao enfraquecer as estruturas de apoio à agricultura familiar, retiram ou diminuem a capacidade desses públicos de garantir sua própria alimentação adequada e de gerar renda para garantir outros direitos. A extinção da Bolsa Verde e da ação orçamentária de apoio ao desenvolvimento sustentável de PCTs e indígenas também viola a obrigação de respeitar (e impactam negativamente a obrigação de prover e promover) o Dhana desses grupos específicos, vulnerabilizados em seus direitos exatamente pelo avanço violento do agronegócio.

A adoção de uma política econômica imposta por meio da Emenda Constitucional 95 é outro exemplo nítido de ação que desrespeita o Dhana. Esta política foi responsável pelo corte de programas importantes de segurança alimentar e nutricional, o que, associado ao desemprego, pode levar o Brasil de volta ao Mapa da Fome.

Importante registrar, no que diz respeito à política de austeridade fiscal, que recentemente o relator da ONU sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais correlatas dos Estados no exercício dos direitos humanos elaborou, a partir dos instrumentos já existentes de DHs, princípios orientadores para as políticas econômicas (ONU, 2019). Esses princípios visam à garantia de direitos fundamentais, para que estes não sejam impactados negativamente por tais políticas, mesmo em épocas de crise, e, antes disso, para que sejam implementados de maneira mais efetiva pelos Estados nesses momentos. Alguns desses princípios são: realizar estudo prévio e posterior de impacto das políticas econômicas, garantir que seus efeitos não sejam discriminatórios, garantir que haja participação para adoção, execução e avaliação dessas políticas e, sobretudo, garantir que os direitos humanos não deixem de ser realizados, mesmo em momento de crises econômicas. Uma análise a partir dos dados que constam neste Informe permite afirmar que a política econômica de austeridade adotada a partir de 2014, mas que se intensifica a partir de 2016 e ganha nova força a partir de 2019, não respeita nenhum desses princípios.

As reformas trabalhista e da Previdência (especialmente no modelo proposto pelo presidente da República) também são exemplos de violação dessa obrigação.

## 1.2 Violações à obrigação de proteger o Dhana

No campo da obrigação do Estado de proteger o Dhana, podemos registrar violações nos entraves às ações regulatórias tais como rotulagem de alimentos e publicidade infantil e no subsídio à produção de refrigerantes, por exemplo.

A agenda regulatória tem, por si, o caráter de proteger os cidadãos de interesses das indústrias de alimentos que podem causar danos à sua saúde. Rótulos e publicidades de alimentos não compreendidos podem induzir ao consumo desinformado de ingredientes e substâncias que fazem mal à saúde e que, muitas vezes, as pessoas não sabem que estão consumindo. Assim, é obrigação do Estado estabelecer medidas que impeçam que empresas do ramo de alimentos ofereçam informações difíceis de

serem compreendidas, e algumas vezes alegações nutricionais ou de saúde<sup>1</sup> que não são reais, em rótulos de produtos alimentícios. Medidas que protejam os cidadãos de consumir produtos que fazem mal a sua saúde sem que tenham a real compreensão do que estão ingerindo. No caso da publicidade infantil é ainda mais grave porque as crianças, além de não compreender profundamente a dimensão do que faz bem ou mal a sua saúde, são ainda vulneráveis ao apelo publicitário.

O consumo excessivo de alimentos ultraprocessados é uma das principais causas do aumento de peso e das doenças crônicas relacionadas a ele no Brasil. As ações que incentivam tal consumo – como rótulos não comprehensíveis ou que sugerem que o produto é saudável quando não é verdade, a publicidade infantil e mesmo publicidade intensa voltada ao público adulto – são parte das causas do aumento desses agravos, ou seja, violam o Dhana. É dever do Estado proteger a população dessas ações. Essa obrigação, no que diz respeito a esta dimensão, poderia ser realizada com uma regulação honesta e justa de rotulagem de alimentos e proibindo a publicidade de alimentos voltada ao público infantil. Ao não fazer, o Estado viola sua obrigação de proteger o Dhana.

No que tange às populações do campo e das florestas, o Estado viola sua obrigação de proteger tal direito quando permite (e incentiva) que o agronegócio tire famílias agricultoras, indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de seus territórios, privando-os de sua capacidade de prover sua alimentação da forma como o fazem tradicionalmente.

Ao expulsar esses grupos de sua terra e de seu território, o Estado viola também o direito à alimentação adequada da população urbana, visto que parte importante dos alimentos básicos consumidos nas cidades são produzidos por agricultoras e agricultores familiares.

Os dados de violência no campo, trazidos neste Informe, também são exemplos de violações da obrigação de proteger aqueles que, ao lutarem por seus direitos, lutam pela vida e por condições mínimas de bem-estar, o que inclui o direito à alimentação e à nutrição adequadas.

### 1.3 Violações à obrigação de promover e prover o Dhana

Sempre que o Estado deixa de promover ações concretas que garantam que as pessoas produzam, comercializem, consumam e aproveitem alimentos adequados e saudáveis, de maneira emancipatória e com dignidade, viola esta obrigação.

Assim, o Estado a viola em diversas ações, de forma direta ou indireta. Na via indireta, são ações que violam o Dhana: o aumento do desemprego e dos subempregos, consequência de políticas de fragilização das relações de trabalho, tal como a reforma trabalhista; e o aumento da pobreza e da extrema pobreza, resultados também de políticas de austeridade; e o congelamento de gastos sociais que impactam outros direitos e a capacidade das pessoas de acessarem os meios para garantirem por si só uma alimentação adequada e saudável.

De forma mais direta, a fragilização das ações e programas de Segurança Alimentar e Nutricional tem reflexos importantes na obrigação do Estado de promover

<sup>1</sup> Alegações nutricionais ou de saúde são afirmações que relacionam o alimento, um componente ou um nutriente a um estado de saúde desejado. Por exemplo: “Baixo teor de gordura”, “Rico em cálcio”, “Faz bem para o coração” (HAWKES, 2006).

condições para a garantia do Dhana. Desde cortes em equipamentos de SAN tais como Restaurantes Populares, Banco de Alimentos e Cozinhas Comunitárias (que vinham sofrendo reduções já há mais tempo), até programas de Cisternas, PAA e Programa Bolsa Família. Essas ações demonstram que o Estado, intencionalmente, reduziu sua capacidade de promover condições para que as pessoas garantam seu direito.

Também reduz a capacidade de ação do Estado a opção de cortar gastos sociais, sob o argumento de déficit fiscal, quando, na verdade, há outras formas de arrecadação de recursos. Um exemplo disso são as isenções que os agrotóxicos e as bebidas açucaradas recebem do Estado brasileiro.

No que diz respeito à obrigação de prover o Dhana, pode-se apontar como exemplo a redução do orçamento das cestas de alimentos oferecidas à população em maior vulnerabilidade social, que muitas vezes são também povos e comunidades tradicionais. A redução de cestas num momento de crise econômica como o que vivemos atesta a falta de prioridade do direito à alimentação e à vida digna por parte do Estado. Em sentido muito próximo, a redução no número de famílias, os cancelamentos e bloqueios do Programa Bolsa Família constituem violação importante na obrigação de provimento do Dhana por parte do Estado. Se considerarmos os critérios para tais cortes, fica mais evidente o viés discriminatório e a falta de noção de equidade do governo. É o inverso do que pretendem os DHs e os objetivos deste programa de oferecer condições mínimas às famílias mais vulneráveis. O corte do “benefício” por falta de atualização de cadastro exclui quem já está mais excluído, isto é, grupos que têm maior dificuldade de se inserir nas políticas de Estado por não as conhecer, por não ter moradia permanente, ou por ter dificuldades de acesso aos equipamentos públicos etc.

Se analisarmos que neste público está uma parte importante de PCTs, fica nítida a característica de racismo institucional nas ações.

Por fim, importante destacar que estas violações às diferentes obrigações se reforçam, acentuando o quadro de grave ataque aos direitos fundamentais correlatos ao direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. Assim, muitas ações que desrespeitam o Dhana abrem portas para a falta de proteção ou promoção desse direito, e assim por diante. Esta análise a partir de obrigações reconhecidas pela ONU é apenas mais um argumento político na luta por direitos.

O uso contra-hegemônico dos direitos humanos pode, de um lado, reforçar as lutas diretas protagonizadas por movimentos populares, especialmente fundamentando ações de enfrentamento à criminalização de protestos contra retrocessos e pela implementação desses direitos. E, de outro lado, fundamentar sua exigibilidade por meio de mecanismos institucionais dos Estados e de proteção de direitos humanos. Historicamente a luta por direitos tem provocado o seu reconhecimento em diversas normas nacionais e internacionais. Esse reconhecimento pode e deve retroalimentar essas mesmas lutas, em um ciclo contra-hegemônico de construção e exigibilidade de direitos.

### Referências Bibliográficas

GOMEZ MÉNDEZ, M. P. **El derecho a la alimentación en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales**. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2006. (Serie DESC.)

HAWKES, C. **Informação nutricional e alegações de saúde**: o cenário global das regulamentações. Organização Mundial da Saúde. Tradução: Gladys Quevedo Camargo. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde; Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2006.

ONU. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. **Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos** – informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales. A/HRC/40/57. 40. sessão, 25 fev.–22 mar. 2019. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/55/PDF/G1844355.pdf?OpenElement>. Acesso em: 30 jul. 2019.



