

#1

Diciembre
2020

Comida y comunidad

Inovação
socioterritorial
e ação pública
para a promoção
da soberania e da
segurança alimentar
e nutricional

PARTICIPAN

Eduardo de Lima Caldas
Yury Marcela Ocampo Buitrago
Dulclair Sternadt
Ismael Bravo Rodríguez
Yury Marcela Ocampo Buitrago
Alberto Ramírez Fiora
Esteban Torres Muriel
Claudia Puerta Silva
Estefanía Frías Epinayú
Alicia Dorado González
Álvaro Ipuana Guariyü
Roberto Carlos Amaya Epiayú
Fatima Epiayú
Roody Réserve
Paulo Niederle
Bernardo Mançano Fernandes
Mauro Silva Outeiro
Eduardo de Lima Caldas
Martin Jayo

Grupo Especial
FAO / CLACSO

**Innovación en
políticas públicas
de seguridad
alimentaria
y nutricional**

 **CLACSO**



Food and Agriculture Organization
of the United Nations

Comida y comunidad : inovação socioterritorial e ação pública para a promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional / Eduardo de Lima Caldas... [et al.] ; coordinación general de Eduardo de Lima Caldas ; Ricardo Rapallo ; Yury Marcela Ocampo Buitrago. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-810-6

I. Alimentación. I. Caldas, Eduardo de Lima, coord. II. Rapallo, Ricardo, coord. III. Ocampo Buitrago, Yury Marcela, coord.

CDD 363.85



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Gustavo Lema - Director de Comunicación e Información

Equipo Editorial

María Fernanda Pampín - Directora Adjunta de Publicaciones

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

María Leguizamón - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Giovanni Daza, Rodolfo Gómez, Teresa Arteaga
y Tomás Bontempo.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito
que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> |

<www.clacso.org>



Asdi

Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Coordinadores:

Eduardo de Lima Caldas

Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Brasil

Ricardo Rapallo

Oficial de seguridad alimentaria y Nutricional,
Oficina regional de la FAO para America Latina y el Caribe
Chile

Yury Marcela Ocampo Buitrago

Escuela de Nutrición y Dietética, Seccional Oriente, Universidad de Antioquia
Colombia

Contenido

- | | |
|--|--|
| <p>5 Apresentação
Eduardo de Lima Caldas
Yury Marcela Ocampo Buitrago
Dulclair Sternadt</p> <p>10 ¿Cómo se ha vivido acceso a la alimentación durante la crisis sanitaria?
Una mirada a la seguridad alimentaria desde la población
Ismael Bravo Rodríguez</p> <p>23 Espacios urbanos tradicionales de abastecimiento alimentario durante la contingencia por el COVID-19
Análisis sobre las plazas de mercado de Colombia y las ferias libres de Chile
Yury Marcela Ocampo Buitrago
Alberto Ramírez Fiora</p> <p>36 Innovación en las estrategias autóctonas de afrontamiento del pueblo wayuu en tiempos de políticas públicas alimentarias ineficientes
Esteban Torres Muriel
Claudia Puerta Silva
Estefanía Frías Epinayú
Alicia Dorado González
Álvaro Ipuana Guariyü
Roberto Carlos Amaya Epiayú
Fatima Epieyú</p> | <p>51 La lucha por encontrar comida en tiempos de pandemia
Roody Réserve</p> <p>66 A tempestade perfeita
Crise alimentar no meio de uma pandemia
Paulo Niederle</p> <p>79 Terra e comida
A luta do MST pelo preço do arroz ecológico
Bernardo Maçano Fernandes
Mauro Silva Outeiro</p> <p>97 Três programas brasileiros de políticas públicas em segurança alimentar e nutricional em perspectiva comparada
Eduardo de Lima Caldas
Martin Jayo</p> |
|--|--|

Apresentação

Eduardo de Lima Caldas*
Yury Marcela Ocampo Buitrago**
Dulclair Sternadt***

O Grupo Especial do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO-ONU) foi fundado no Panamá em 2017. A história, entretanto, começa na VII Conferência da CLACSO realizada em 2015 quando, pela primeira vez foi discutida a pertinência de um Grupo Especial desta natureza para discutir ainda de forma geral as questões da alimentação e da agricultura como questões comuns tanto à CLACSO quanto à FAO.

Desde sua fundação, foram definidos dois eixos de ação para o grupo:

* Professor da Universidade de São Paulo, Brasil. Co-coordinador del Grupo Especial FAO / CLACSO Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional.

** Nutricionista dietista, Mg. en antropología. Docente e investigadora en la Universidad de Antioquía. Co-coordinadora del Grupo Especial FAO / CLACSO Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional.

*** Ingeniera Agrónoma de la Universidad Federal de Paraná en Brasil, con maestría en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile y especialista en Mercados Agroalimentarios por Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza, España. Desde 2009 ha colaborado con la oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, a cargo de fomentar relaciones con actores no gubernamentales como sociedad civil, academia y sector privado. Anteriormente ha trabajado por más de 15 años en Brasil con organizaciones y gremios de agricultores familiares y trabajadores asalariados rurales apoyando en área de políticas públicas para el sector.

- Governança em políticas e ação públicas para a Segurança Alimentar e Nutricional: relações de poder, coordenação política e participação social, bem como ferramentas de gestão pública;
- Políticas e ações públicas enfocadas na construção de sistemas alimentares sustentáveis, inclusivos, transparentes, para combater a má nutrição em todas suas formas a partir dos territórios.

A partir dos eixos de ação foram definidos também o escopo de ação com destaque para os seguintes itens:

- Produção de conhecimento por meio de pesquisa científica;
- Difusão de conhecimento por meio de ações de formação, visibilidade dos trabalhos e ações do grupo;
- Estabelecimento e fortalecimento de redes de políticas públicas e organizações sociais relacionadas com os temas do grupo;

Desde então o grupo se reúne presencialmente uma vez por ano para analisar e avaliar as ações coletivas e mesmo individuais que estejam relacionadas com as ações e objetivos do grupo. Assim o grupo se reuniu em 2018 e 2019 na Argentina. O grupo também instituiu o Prêmio de Investigação em Inovação em Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional com o recebimento de 74 trabalhos vindos de 12 países, em 2018; e em 2019, mantivemos o patamar superior aos 70 trabalhos vindos de países latino americanos e também europeus. Do ponto de vista das relações institucionais temos convidado representantes do Observatório para o Direito à Alimentação (ODA) para colaborar com nossas ações bem como temos participado dos Encontros e atividades promovidas por este Observatório parceiro.

Neste ano de 2020, diversificamos nossas ações, e então promovemos Encontros com lideranças sociais, especialistas e gestores públicos por meio do que denominamos “Café e Inovação” e, a partir de nossas reflexões, estamos lançando este Boletim.

O Boletim

Este boletim é composto por sete artigos, todos assinados por pelo menos um membro do Grupo CLACSO-FAO. Ressalta-se que as reflexões que geraram os artigos permitiram estabelecer relações com outros grupos e outros setores atuantes em distintos territórios. Assim, os artigos em coautoria são importantes para a ampliar nossas relações e nossos colaboradores.

Os artigos também tratam de diferentes países: Chile, Colômbia, Venezuela, El Salvador e Brasil. Da mesma forma também, são diversos os métodos empregados, desde um survey por meio do qual foram entrevistadas 1558 pessoas, até a pesquisa-ação em que atores locais tornam-se coautores do artigo a partir da reflexão e da ação conjunta com membros da universidade que atuam no território, passando pela revisão histórica do processo de implementação de políticas públicas e também pela pesquisa participante.

A diversidade dos artigos é cerzida pela ideia de inovação, mote de existência do grupo. Neste sentido, inovação é vista como “ações pró ativas na busca de novas soluções para problemas existentes” ou ainda “inclusão ativa e coletiva, abrangendo participação e cogestão na busca de soluções e no monitoramento de ações” ou ainda e forma mais tímida “articulação com outros e novos arranjos institucionais” (Spink, 2003).

Dos sete artigos, cinco tratam de inovação social diante da crise sanitária atual (2020) mundial e seus impactos sobre a segurança alimentar e nutricional. Os cinco artigos explicitam a incapacidade de inovar dos governos e as muitas formas de solidariedade individuais e fundamentalmente dos grupos organizados na sociedade que a despeito dos governos inovam, se “reinventam”, sobrevivem, vivem.

Os outros dois são mais gerais: um trata de inovações governamentais ao longo da história recente (desde os anos 80) e outro trata de inovação social advinda do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e sua produção de arroz orgânico.

Eis, então, uma breve apresentação dos artigos que compõe esse Boletim.

O primeiro artigo está focado no Chile e trata das dificuldades de acesso à alimentação diante da crise sanitária, dos equívocos governamentais e das soluções inovadoras populares com destaque para as “ollas comunes” das quais 200 foram organizadas com apoio de governos locais e as outras 500 foram constituídas exclusivamente por organizações da sociedade civil.

O segundo artigo, focado também no Chile e também na Colômbia trata das tradicionais feiras de rua como forma de inovação social adaptada diante da crise sanitária e também enfatiza a falta de sensibilidade governamental para inovar seja por meio de apoios às iniciativas populares, seja por iniciativa própria.

O terceiro artigo trata do Pueblo Wayuu como território específico que abarca a Colômbia e a Venezuela. Trata-se de um povo autóctone com resistência secular às mais diversas formas de exploração e de colonialismos e mais recentemente à exploração mineral, às secas decorrentes das mudanças climáticas, ao crescimento urbano, a um modelo de turismo exploratório e à violência estatal. Este povo resistente também resiste diante da crise sanitária, por meio de sua medicina tradicional para proteção e fortalecimento dos corpos e da recuperação de frutas e vegetais esquecidos e não mais utilizados em suas mesas e refeições.

O quarto artigo é um survey aplicado a 1.558 pessoas em El Salvador e revela que diante da crise sanitária mundial e seus impactos específicos em El Salvador 33,7% das pessoas reconhecem que o aumento do preço dos alimentos é o principal problema que as afeta. Diante das agruras decorrentes da crise sanitária, da omissão governamental ou de sua ineficácia, sobra ao povo inovar a partir de suas redes sociais de apoio, seja individuais, familiares ou associativas.

O quinto artigo que também trata da crise sanitária e seus impactos territoriais está focado no Brasil e, depois de reconhecer a importância do Brasil no combate à fome e na promoção da segurança alimentar

e nutricional em passado recente, está agora subjugado a um governo insensível e incapaz de inovar. Aliás, no artigo, ao indicar os fatores que possivelmente podem explicar o aumento do preço dos alimentos, o governo atual é apresentado como indutor da crise.

Finalmente, os dois artigos, também focados no Brasil, que tratam de inovação para além da crise sanitária, um dos quais, mostrando como os demais a proeminência dos movimentos sociais, as soluções populares e a capacidade de inovação na sociedade; e o outro recuperando experiências inovadoras em diferentes níveis de governo, estadual (provincial), municipal (local) e Nacional.

Enfim, os sete artigos, antes de mais nada, indicam a necessidade de aprofundamento nos estudos sobre inovação social e inovação das políticas públicas no campo da segurança alimentar. Há muitas alternativas populares e sociais e uma crise de inovação nos governos.

¿Cómo se ha vivido acceso a la alimentación durante la crisis sanitaria?

Una mirada a la seguridad alimentaria desde la población

Como foi o acesso aos alimentos durante a crise de saúde?

Um olhar sobre a segurança alimentar da população

How has access to food been experienced during the health crisis? A look at food security from the population

Ismael Bravo Rodríguez*

Resumen: Se presenta una reflexión crítica en torno a la capacidad que tuvieron las autoridades tanto centrales como locales de Chile para dar respuesta a las necesidades alimenticias de la población durante la crisis sanitaria provocada por la propagación del COVID-19, señalando cuáles fueron las principales medidas adoptadas y sus limitaciones. Igualmente se destacan las condiciones de

* Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile, investigador del programa Trabajo, Empleo, Equidad y Salud (TEES) alojado en Flacso-Chile. Integrante del Grupo Especial FAO / CLACSO Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional.

riesgo para la seguridad alimentaria para la población, así como la capacidad de respuesta que tuvieron ciertos sectores para afrontar el impacto que esta crisis tuvo en el acceso a una buena alimentación, mediante la organización de “ollas comunes” (comedores populares) o redes de abastecimiento de alimentos esenciales. Se concluye que existe una aproximación excesivamente individual por parte de las autoridades para afrontar la inseguridad alimentaria en contexto de pandemia.

Palabras clave: seguridad alimentaria, crisis sanitaria, políticas alimentarias, comedor popular, Chile.

Resumo: Apresenta-se uma reflexão crítica sobre a capacidade que as autoridades centrais e locais do Chile tiveram para responder às necessidades nutricionais da população durante a crise de saúde causada pela disseminação do COVID-19, indicando quais foram as principais medidas tomadas e suas limitações. Do mesmo modo, destacam-se as condições de risco para a segurança alimentar da população, bem como a capacidade de resposta que determinados setores tiveram para enfrentar o impacto que esta crise teve no acesso a uma boa alimentação, através da organização de “panelas comuns” (sopões) ou redes de abastecimento de alimentos essenciais. Conclui-se que existe uma abordagem excessivamente individual por parte das autoridades para enfrentar a insegurança alimentar no contexto de uma pandemia.

Palavras-chave: segurança alimentar, crise sanitária, políticas alimentares, refeitório popular, Chile.

Abstract: A critical reflection is presented on the capacity that both central and local authorities in Chile had to respond to the nutritional needs of the population during the health crisis caused by the spread of COVID-19, indicating were the main measures they need and their limitations. Likewise, the risk conditions for food security for the population are highlighted, as well as the response capacity that certain sectors had to face the impact that this crisis had on access to good food, through the organization of “common pots” (soup kitchens) or essential food supply networks. It is

concluded that there is an excessively individual approach by the authorities to face food insecurity in the context of a pandemic.

Keywords: food security, health crisis, food policies, popular dining room, Chile.

Impacto del COVID-19 en la situación alimentaria nacional

Si bien el reciente informe “*Seguridad Alimentaria bajo la Pandemia de COVID-19*” (FAO-CELAC, 2020) señala que en la región existen reservas suficientes para alimentar a sus habitantes de forma adecuada durante los meses venideros, también plantea con preocupación que en los últimos años nuestra región ha manifestado un empeoramiento sostenido de sus indicadores de seguridad alimentaria. Por lo mismo, resulta cauto asumir que la crisis sanitaria podría tener un impacto aún mayor en aquellos países, como Chile, que con anterioridad a la pandemia ya cargaban con una situación preocupante de inseguridad alimentaria.

Recordemos que el último informe sobre “*El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo*” (FAO, FIDA, OMS, PMA & UNICEF, 2020), indica que en Chile un 15,6% de la población nacional (aproximadamente 2,9 millones de personas) presenta algún tipo de inseguridad alimentaria, de los cuales un 3,8% (cerca de 700.000 personas) se encontrarían en situación de inseguridad alimentaria severa. Lo más preocupante de esta situación no radica únicamente en que Chile ha retrocedido en sus indicadores de seguridad alimentaria con respecto al informe anterior, sino que estos datos aún no reflejan las consecuencias mismas de la pandemia en esta materia. En esta línea, Eve Crowley, la representante de la FAO en Chile, advertía que “[...] hasta un millón de personas que podrían verse privadas de alimentos nutritivos hasta por varios días. Esto es dramático y requiere de acción inmediata del gobierno, de privados y de la sociedad civil” (Tapia, 2020).

En vista de este escenario regional poco auspicioso, el informe de FAO-CELAC (2020) plantea como principal desafío el garantizar en el corto

plazo el acceso a alimentos para la población que ya cumplía con un nivel mínimo de seguridad alimentaria, pero que a raíz de la pandemia ha perdido o reducido sus ingresos, constituyéndose en la línea roja y principal frente a abordar si se desea mantener la inseguridad alimentaria bajo control.

Sin embargo, este desafío no está exento de problemas. Autores como Arboleda (2020) plantean que el acceso a alimentos en Chile no depende únicamente del hecho de asegurar el abastecimiento de los mismos, aunque las reservas se encuentren bien distribuidas a lo largo del país, sino que responde a dos situaciones estructurales. En primer lugar, el hambre y la subalimentación (en sus manifestaciones contemporáneas) no son un efecto directo de la falta de disponibilidad de alimentos, sino de la falta de poder adquisitivo para costearlos por parte de la población. El segundo aspecto radica en la vulnerabilidad que tenemos como país frente a las interrupciones logísticas en el suministro de determinados alimentos, aún más si consideramos la creciente dependencia provocada por la desproporcionada importación de alimentos esenciales como lo son los cereales y granos, una señal evidente de una soberanía alimentaria muy debilitada (Arboleda, 2020; Rodríguez et al., 2020).

Si adscribimos a la idea de que el problema de acceso a la alimentación radica más en los bajos ingresos familiares que tiene la población más que a la disponibilidad de los mismos en el mercado, podremos apreciar que el panorama se torna aún más adverso en vista de las proyecciones de la economía nacional. Por su parte, la CEPAL plantea que durante este año Chile tendrá una contracción económica de un 4% y un aumento de 4% en la tasa de pobreza que podría alcanzar a un 13,7% (CEPAL 2020a; 2020b). Asimismo, el INE (2020b) señala que la tasa de desocupación nacional durante el trimestre mayo-julio de 2020 fue 13,1%, mientras que el Centro de Microdatos (2020) indica que el desempleo en Santiago sería aún mayor alcanzando un 14,2% para el mismo periodo.

Estos datos dan cuenta que la difícil situación económica que se avecina tendrá un impacto preocupante para la seguridad alimentaria de amplios sectores de la población. Adicionalmente, Arboleda (2020)

profundiza este análisis señalando una arista que pocas veces es abordada, la financiarización del consumo alimentario y la creciente deuda que contrae la población para poder alimentarse:

“En Chile [...], la mayor parte del ingreso de los hogares se destina a la adquisición de alimentos. Lo más preocupante es que los resultados de las últimas versiones de esta encuesta concluyen que los primeros cuatro quintiles de la población tienen más gastos que ingresos, lo cual significa que la deuda –y particularmente las tarjetas de crédito emitidas por casas comerciales – se ha convertido en uno de los principales medios para adquirir alimentos [...] Los sectores de medios y bajos ingresos son los que más se han visto afectados por la creciente financiarización del consumo alimentario. Una encuesta aplicada a usuarios de tarjetas de crédito de supermercados en la comuna de Maipú, constató que cerca del 35% de las personas encuestadas tenía una carga financiera del 50% de su sueldo (es decir, destinan la mitad de sus ingresos para pagar deudas), y el 85% había padecido enfermedades relacionadas con la alimentación” (Arboleda, 2020).

Medidas de las autoridades para asegurar el acceso a alimentos

En términos generales, las medidas adoptadas por el Gobierno central para afrontar la necesidad de la población de acceder a alimentos pueden agruparse en tres diferentes categorías. La primera, engloba a los planes de alimentación dirigidos a segmentos específicos de la población¹ y que se mantuvieron operando durante la pandemia sin sufrir ajustes importantes para darle respuesta, dependiendo en gran medida de la capacidad de los gobiernos locales para coordinar una entrega a domicilio de los alimentos a los beneficiarios de los programas. El segundo grupo consiste en una serie de políticas que implicaron la transferencia focalizada de fondos excepcionales para complementar los reducidos ingresos familiares, constituyéndose en una medida indirecta para aplacar la

¹ Estos programas son: a) el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), b) el Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM), y c) el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

falta de acceso a alimentos. Finalmente, la tercera medida consistió en la entrega de 5,6 millones de cajas de mercadería en dos tandas, alcanzado a cubrir tan solo el 28% de los hogares más vulnerables del país (MIDESO, 2020) y siendo fuertemente criticada por la serie de problemas logísticos que ocasionaron un atraso cercano a un mes en su entrega.

En resumen, las medidas implementadas por parte del Gobierno para abordar una problemática tan transversal como lo es la necesidad de acceso a alimentos se caracterizaron por ser indirectas, excesivamente focalizadas e individuales. Así, la seguridad alimentaria del conjunto de la población no pareció ocupar un lugar central en las prioridades del Gobierno durante los meses más agudos de la crisis sanitaria. Por el contrario, las autoridades se abstuvieron de implementar medidas que hubiesen sido de gran ayuda para resguardar el estado de seguridad alimentaria de la población como por ejemplo: vigilar y regular los precios de los alimentos; facilitar los circuitos cortos de comercialización de alimentos resolviendo problemas logísticos de distribución y almacenaje; apoyar económica y sanitariamente a feriantes, pequeños productores agrícolas y pesqueros; o garantizar la operación de puntos de venta de alimentos saludables, especialmente al por menor y mercados locales (Rodríguez et al., 2020).

Tomemos el ejemplo de la regulación de los precios de los alimentos en el mercado por parte del Gobierno. El 18 de marzo el Ministerio de Economía emitió una serie de recomendaciones a la industria alimentaria del país para mantener el abastecimiento. Una de estas sugerencias fue el congelamiento de los precios de los productos categorizados como “de primera necesidad”. Si bien la mayoría de las cadenas de distribución accedieron voluntariamente a mantener los precios de forma temporal, los principales proveedores de alimentos presentes en el país (tales como Nestlé, Agrosuper, Carozzi, Soprole, Watt’s, Colún, Cervecera CCU y Embotelladora Andina) impulsaron un reajuste de un 10% en los precios de la mercadería, cuando aún no se experimentaban los meses más álgidos de crisis sanitaria (Tapia M. J., 2020).

Esta tendencia al alza de los precios en el mercado de alimentos se ha mantenido durante los meses de pandemia, de tal modo que la división correspondiente a alimentos y bebidas no alcohólicas del índice de precios al consumidor (IPC) ha mostrado un aumento acumulado de un 6,6% desde enero del año pasado. Del mismo modo, de los 76 productos que componen esta división, 49 han presentado alzas en sus precios (INE, 2020a). En agosto, tras ser consultado por el alza sostenida en el precio de los alimentos, el ministro de agricultura respondió que esta se debería *“a que hay mucha gente confinada, mucha gente en sus hogares, mucha gente que está cocinando. Mucha gente que cambió sus hábitos y hoy se está alimentado mejor [...] Empezó a cocinar, vino a comprar frutas y verduras, por lo que hubo mucha mayor demanda y el precio subió levemente”* (Pérez, 2020). Es decir, las autoridades en lugar de inquietarse por el aumento del costo de los alimentos y la incapacidad de la población de poder acceder a su consumo durante la pandemia, declaran que dicha alza sería un indicador positivo de una mejora en los patrones de alimentación de los habitantes, quienes a raíz de las medidas de confinamiento tendrían una mayor predisposición a mejorar sus hábitos alimenticios.

La situación alimentaria de la población durante la pandemia

Como ya hemos visto, la alimentación y la nutrición se verán directamente afectadas por la pandemia y todas las consecuencias que ha conllevado para la cotidianidad de las personas, como lo son el confinamiento forzado, la pérdida de ingresos familiares, la eventual contracción económica a nivel nacional y un consecuente aumento en la dificultad de acceder a alimentos debido a la fragilidad de las cadenas de suministros ante un panorama internacional marcado por el endurecimiento de las restricciones aduaneras y nuevos desafíos logísticos. Sin embargo, como nos señala Rodríguez et al. (2020), estas consecuencias y su gravedad no se presentan de igual forma en todos los sectores de la sociedad:

“Para algunos grupos privilegiados, estar en cuarentena puede significar disponer de más tiempo para hacer ejercicios y cocinar en casa en base a productos naturales, legumbres, pescados, frutas y verduras, facilitados por el despacho a domicilio, y una menor exposición a ambientes obesogénicos, constituyéndose incluso en una oportunidad de tener un estilo de vida más saludable. Sin embargo, para la gran mayoría de la población, la cuarentena se traduce en hacinamiento, empobrecimiento, sedentarismo, violencia intrafamiliar, sobrecarga de tareas domésticas para las mujeres, menor acceso a alimentos saludables, y dificultades de acceso a los programas estatales de alimentación complementaria de salud y de alimentación escolar” (Rodríguez et al., 2020).

Siguiendo a Rodríguez et al. (2020) este cúmulo de hechos producirán un estado de inseguridad alimentaria, en cuanto la población más afectada tendrá acceso a una menor cantidad de alimentos y de baja calidad nutricional (alto contenido calórico, de azúcares, sodio y grasas saturadas). El escenario para este sector de la población es sin duda adverso en lo que respecta a la seguridad alimentaria, existiendo una alta probabilidad de que se exacerbén las desigualdades alimentarias y nutricionales en nuestro país.

Una mirada general, pero transversal, al efecto que tuvo la pandemia en la alimentación de los hogares más empobrecidos de Chile nos permite vislumbrar el siguiente panorama. En primer lugar, significó una intensificación para la o las personas que abordan las labores domésticas en los hogares, siendo en la mayoría de los casos mujeres, constituyéndose en una preocupación de primer orden el abaratamiento de las raciones diarias de alimentos para los integrantes del hogar. En este sentido, es importante considerar el estrés que ha significado la incertidumbre producida por la pandemia en la planificación del hogar, especialmente para las mujeres que diariamente se ven enfrentadas a las tareas domésticas de aprovisionamiento y alimentación. Así, la pregunta cotidiana “¿qué prepararé para comer hoy?” que muchas personas se plantean diariamente, ha adquirido una centralidad creciente en el listado de preocupaciones que ha tenido el grueso de la población durante la crisis sanitaria.

A dicha preocupación se suma el aumento de ingesta diaria de alimentos en el hogar, provocado por la presencia de integrantes del grupo familiar que transitaban a sus lugares de trabajo y/o estudio durante el día. El cierre de los jardines infantiles, colegios, universidad y lugares de trabajo, además de los masivos despidos y desvinculaciones, provocaron que la economía doméstica tuviese que solventar raciones de comida que generalmente eran absorbidas por los diferentes lugares de trabajo o centros educacionales, adicionándose una carga mayor de trabajo en las tareas alimenticias y un mayor costo económico para el hogar.

Otro aspecto que dificultó que la población accediera a una alimentación correcta fue el cierre o disminución de días de funcionamiento, decretado por los gobiernos locales, de un gran número de ferias libres en la capital. En Chile existen cerca de 150 ferias libres, las cuales surten al 70% de la población, puesto que los supermercados comercializan sus productos al doble del precio de las hortalizas y frutas que se transan en las ferias libres (Senado, 2020). Así, este cierre y/o reducción (que por lo demás, implicó una mayor concentración de personas, dificultándose el distanciamiento físico), significó un menor acceso a alimentos saludables a un costo asequible para los hogares más vulnerables. Incluso, algunos feriantes señalaron que debieron elevar los precios de sus productos debido a que un funcionamiento reducido de las ferias los obligaba a abastecerse en cantidades más reducidas que de costumbre, para así evitar su caducación.

Otra arista preocupante consiste en las consecuencias que ha traído el encierro para los niños, quienes en muchos casos han desarrollado cuadros severos de ansiedad, aumentando la ingesta de alimentos con una baja calidad nutricional, provocando un empeoramiento de la condición física y aumento de obesidad en este segmento de la población que resultan apreciables a simple vista. Recordemos que Chile ya contaba con una prevalencia de sobrepeso en menores de cinco años de 9,3% (FAO, FIDA, OMS, PMA & UNICEF, 2020), cifra que podría agravarse tras la pandemia.

La conjunción de estos factores desembocó en un aumento considerable de familias que vieron empobrecida su alimentación y que incluso vivieron momentos de hambruna. Así, el día 18 de mayo, en la comuna de El Bosque, cientos de pobladores salieron a las calles, infringiendo la cuarentena, para protestar por la situación de hambruna que muchos de ellos estaban viviendo.

Adicionalmente a las protestas, que se acotaron al dicho hito, la población se organizó de forma espontánea en torno a diferentes iniciativas que buscaban dar respuesta al déficit alimentario que se experimentaba en los sectores más vulnerables del país. La modalidad organizativa más difundida fueron las “ollas comunes”, las cuales han jugado un rol crucial en diferentes periodos de la historia de Chile (Cisterna & Pavez), pero que por primera vez fueron replicadas e institucionalizadas por diferentes entidades (autoridades locales, fuerzas del orden, organismos eclesiásticos, etc.). Estas iniciativas han proliferado fuertemente durante la pandemia y si bien no existen registros oficiales, se puede afirmar que llegaron a existir cerca de 200 ollas comunes pertenecientes a los gobiernos locales (Fernández, 2020) y más de 500 que fueron organizadas por la sociedad civil (Espinoza, 2020).

Una segunda iniciativa, bastante menos difundida, debido posiblemente a que requiere una mayor logística para su realización, fueron las redes de abastecimiento (Diario UChile, 2020), que tuvieron el objetivo de organizar a diferentes grupos de pobladores para realizar una compra colectiva de alimentos esenciales de forma directa a los productores, reduciendo al mínimo los costos asociados a la distribución.

En su conjunto, estas iniciativas populares demostraron que la alimentación es en esencia un problema colectivo y que, por lo mismo, requiere de organización popular y una planificación que incorpore a un mayor número de personas para abordarse de forma integral, mostrando un potencial que puede trascender al contexto de crisis sanitaria.

Conclusiones

Tras esta revisión, se puede apreciar que los desafíos que tiene Chile en materia de seguridad alimentaria son muchos y, además, bastante arraigados. En este sentido, la crisis sanitaria experimentada durante los últimos meses no hizo más que agudizarlos y evidenciarlos de forma brusca. Una alimentación y nutrición adecuada para los habitantes de un país es un desafío transversal y que debe ser abordado de forma planificada y colectiva.

Por lo mismo, resulta plausible afirmar que las soluciones y medidas implementadas por las autoridades durante la pandemia, al tener un marcado carácter individual, focalizado e indirecto, no tendrán el impacto deseado y, en el mejor de los casos, tendrán un efecto positivo mínimo en los deteriorados indicadores de inseguridad alimentaria que presentaba nuestro país antes de esta coyuntura. Si el objetivo consiste en avanzar de forma decidida hacia un estado de seguridad alimentaria para toda la población se debe trazar una agenda que no eluda hacer frente a las limitaciones estructurales que en Chile limitan e imposibilitan alcanzar dicho objetivo.

Finalmente, si bien es necesario destacar la capacidad organizativa, la solidaridad y el conocimiento acumulado en el campo popular que se expresó en la conformación de diferentes iniciativas como ollas comunes o redes de abastecimiento para hacer frente a la falta de acceso a una alimentación apropiada durante la pandemia, resulta preocupante la romantización y alegoría que las autoridades han hecho de estas iniciativas como señal de unión de un país que puede y sabe cómo sobreponerse a las catástrofe, como ya ha ocurrido anteriormente con el terremoto del año 2010.

En este sentido, el hecho realizar una olla común no debe considerarse como una solución a los problemas de alimentación de la población, sino que con ellas simplemente se ataca a la expresión del problema, al hambre que vivieron y siguen viviendo cientos de familias durante la pandemia. Las autoridades al celebrar y replicar estas iniciativas de

forma institucional dan cuenta una vez más de su incapacidad para asegurar condiciones dignas de vida para la población, incluyendo una alimentación y nutrición mínimamente adecuadas, tarea que tuvo que asumir la población, exponiéndose muchas veces a una mayor probabilidad de contagio.

REFERENCIAS

- Arboleda, Martín. La urgencia de un plan nacional de alimentación para la post-pandemia. *CIPER*, 2020. Obtenido de <https://www.ciperchile.cl/2020/05/13/la-urgencia-de-un-plan-nacional-de-alimentacion-para-la-post-pandemia/>
- Centro de Microdatos. Tasa de desempleo en el GS se estanca, pero se contrae la fuerza de trabajo, 2020. Obtenido de <https://www.microdatos.cl/eod-junio>
- CEPAL. *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Naciones Unidas, 2020a.
- CEPAL. *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Naciones Unidas, 2020b.
- Cisterna, Javier; Pavez, Katerinne. Hambre en Chile: el fantasma que la pandemia trajo de regreso. *Noticias UdeC*, 2020. Obtenido de <https://noticias.udec.cl/hambre-en-chile-el-fantasma-que-la-pandemia-trajo-de-regreso/>
- Diario UChile. Red de abastecimiento popular: la alternativa de los pobladores para enfrentar la crisis, 2020. Obtenido de <https://radio.uchile.cl/2020/07/27/red-de-abastecimiento-popular-la-alternativa-de-los-pobladores-para-enfrentar-la-crisis/>
- Espinoza, Denisse. Ollas comunes: lección de resistencia y solidaridad en tiempos de crisis. *Palabra Pública*, 2020. Obtenido de <http://palabrapublica.uchile.cl/2020/07/23/ollas-comunes-resistencia-solidaridad-crisis-2/>
- FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. Roma: FAO, 2020. doi:<https://doi.org/10.4060/ca9692es>
- FAO-CELAC. *Seguridad Alimentaria bajo la Pandemia de COVID-19*, 2020.
- Fernández, Oriana. Ollas comunes, la otra cara de la crisis. *La Tercera*, 2020. Obtenido de <https://www.latercera.com/nacional/>

noticia/ollas-comunes-otra-cara-de-la-crisis/YSEQOKXGKVH5XH5XUIQ4DICXFU/

INE. *Boletín estadístico: Índice de precios al consumidor (agosto)*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas, 2020a.

INE. INE publica resultados de la Encuesta Nacional de Empleo del trimestre mayo-julio de 2020, 2020b. Obtenido de <https://www.ine.cl/prensa/2020/08/28/ine-publica-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-empleo-del-trimestre-mayo-julio-de-2020>

MIDESO. Gobierno anuncia nueva entrega de Alimentos para Chile que beneficiará a 3 millones de familias, 2020. Obtenido de <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/gobierno-anuncia-nueva-entrega-de-alimentos-para-chile-que-beneficiara-a-3-millones-de-familias>

Pérez, Ricardo. Walker y alza de alimentos en IPC: “La gente se está alimentando mejor”. *La Nación*, 2020. Obtenido de <http://www.lanacion.cl/walker-y-alza-de-alimentos-en-ipc-la-gente-se-esta-alimentando-mejor/>

Rodríguez, Lorena; Gálvez, Patricia; Navarro, Deborah; Araya, Marcela; Carroza,

María Begoña; Baginsky, Cecilia. Evitemos la inseguridad alimentaria en tiempos de COVID-19 en Chile. *Revista Chilena de Nutrición*, 47(3), 347-349, 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0717-75182020000300347>

SENADO. Los efectos de la crisis sanitaria en la alimentación: preocupa acceso a los productos, 2020. Obtenido de <https://www.senado.cl/los-efectos-de-la-crisis-sanitaria-en-la-alimentacion-preocupa-acceso-a-senado/2020-06-22/162732.html>

Tapia, Maritza. Eve Crolwley, representante de la FAO en Chile: “Hasta un millón de personas podrían verse privadas de de alimentos nutritivos por varios días”. *El Mercurio*, 2020. Obtenido de <https://digital.elmercurio.com/2020/06/21/C/SM3Q9F2D#zoom=page-width>

Tapia, María José. Supermercados congelan precios y se abre pugna con proveedores por alzas. *La Tercera*, 2020. Obtenido de: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/supermercados-congelan-precios-y-se-abre-pugna-con-proveedores-por-alzas/ADG3YDUKHJGR7O6G2E6O5ZCXJY/>

Espacios urbanos tradicionales de abastecimiento alimentario durante la contingencia por el COVID-19

Análisis sobre las plazas de mercado de Colombia y las ferias libres de Chile

Espaços urbanos tradicionais de abastecimento alimentar durante a contigência pelo COVID-19. Análise sobre os mercados da Colômbia e as feiras livres no Chile

Traditional urban spaces for food supply during the Covid-19 contingency. Analysis of market places in Colombia and fairs in Chile

Yury Marcela Ocampo Buitrago*
Alberto Ramírez Fiora**

* Nutricionista dietista, Mg. En antropología. Docente e investigadora Universidad de Antioquia. Coordinadora del Grupo Especial FAO / CLACSO Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional. Email: yury.ocampo@udea.edu.co

** Ingeniero Agrónomo, Mg. En Planificación y Desarrollo Rural. Consultor Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Integrante del Grupo Especial FAO / CLACSO Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional. Email: alberto.ramirez@fao.org

Resumen: Las medidas de confinamiento social implementadas por la contingencia del Covid-19 afectó de diversas formas los espacios urbanos tradicionales de abastecimiento alimentario. Las plazas de mercado en Colombia y las ferias libres en Chile son casos que dan cuenta de ello. Este texto explora las afectaciones de estos espacios y sus procesos de transformación y adaptación a la contingencia.

Palabras clave: seguridad alimentaria, plazas de mercado, ferias libres, Colombia, Chile.

Resumo: As medidas de confinamento social implementadas devido à contingência Covid-19 afetaram os espaços urbanos tradicionais de abastecimento de alimentos de diversas maneiras. Este é o caso dos mercados na Colômbia e das feiras livres no Chile. Este texto explora os efeitos sobre esses espaços e seus processos de transformação e adaptação à contingência.

Palavras-Chave: segurança alimentar, mercado, feiras livres, Colômbia, Chile

Abstract: The lockdown measures implemented because of the Covid-19 contingency affected the traditional urban spaces of food supply in several ways. This is the case of market places in Colombia and fairs in Chile. This text explores the effects on these spaces and their processes of transformation and adaptation to the contingency.

Keywords: food security, market places, fairs, Covid-19, Colombia, Chile

Introducción

Desde la fundación de las ciudades de América Latina los mercados, que en principio tenían lugar en las plazas centrales, han sido un espacio fundamental para el abastecimiento alimentario de las ciudades, para el encuentro entre lo urbano y lo rural, entre la tradición y la modernidad, para el intercambio comercial y cultural. Mediante los mercados las plazas centrales fueron habitadas por la multitud indígena, afro, mestiza

y criolla, transformándolas en un espacio común y espontáneo de intercambios (Herrera Angel, 1998; Landaeta Mardones & Espinoza Lolas, 2015). A finales del siglo XIX los mercados fueron trasladados a edificaciones hechas para este fin en específico, mutando “su concepción incidental, espontánea de ocupación de la superficie para estructurarse y organizarse en edificios diseñados y equipados con el fin de contener este foco de infecciones y aglomeraciones humanas a través de arquitecturas en galería y construcciones fabriles” (Castilblanco, 2011, p. 126).

En la actualidad, las plazas de mercado y los mercados realizados en las plazas de las ciudades siguen teniendo un rol importante en el abastecimiento alimentario y aún se mantienen como espacios de intercambio comercial y cultural. Ambos se consideran parte del comercio tradicional, cuyas características varían según las regiones y países, pero en términos generales podría considerarse que esta denominación “se utiliza en la actualidad en contraposición al comercio moderno y las nuevas fórmulas comerciales. [...] Cuya característica más relevante consiste en la imposibilidad del acceso directo a la mercancía por parte del comprador” (Fernández, 2008, p. 3).

En Colombia las plazas de mercado junto con las tiendas de barrio son parte fundamental del llamado sistema tradicional de abastecimiento alimentario (Londoño-Aldana & Navas-Ríos, 2011), que coexiste con el modelo moderno y alternativo (Cadavid, 2018). Por su parte, las Ferias libres en Chile- mercados itinerantes de frutas y verduras, profusamente distribuidos a lo largo de todas las ciudades del país- hasta el día de hoy, no solo son el lugar donde el setenta por ciento de la población nacional adquiere frutas y verduras, sino que además es uno de los principales canales para comercialización y acceso al consumidor final que tiene la agricultura familiar campesina y los pequeños agricultores (Universidad de Santiago, 2008).

En este texto se explora las afectaciones que por la pandemia han tenido estos dos canales tradicionales de abastecimiento alimentario, las plazas de mercado en Colombia y las ferias libres en Chile. Se describirá el papel que tienen en el abastecimiento poblacional y los cambios y

retos que enfrentan ante los nuevos escenarios de consumo alimentario generados por la crisis sanitaria.

Primer Caso: cambios generados por la emergencia sanitaria del COVID19 en los canales de consumo alimentario, una oportunidad para las plazas de mercado colombianas

En Colombia las plazas de mercado son canales de abastecimiento fundamentales para el sistema alimentario. Es en éstas donde mayormente se comercializan los productos de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, que destina el 31% de su producción a este canal (Lineamientos Estratégicos de Política Pública. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, 2017, p. 19). “Se estima que el 20% (de colombianos) distribuye sus compras entre tiendas de barrio, plazas de mercado, superetes¹ y supermercados” (Grupo Bit, 2018; Londoño-Aldana & Navas-Ríos, 2011, p. 107). Además, allí se abastecen las tiendas de barrio, también pertenecientes al comercio tradicional y en las que se estima se provee más del 50% de la población.

Sin embargo, las medidas tomadas por la emergencia sanitaria provocada por el COVID19 generaron cambios en estos canales de abastecimiento que ponen en riesgo su sostenibilidad. Aunque las tiendas de barrio siguieron ocupando el primer lugar para el abastecimiento de los hogares colombianos, las plazas de mercado disminuyeron sus ventas drásticamente. En ciudades como Medellín reportaron pérdidas de hasta un 60% (BLU Radio, 2020).

Por la pandemia del COVID19 el gobierno colombiano emitió el decreto 457 de 2020 en el que se dieron instrucciones para el cumplimiento del aislamiento obligatorio. En este se especificó, que entre otras, las personas relacionadas con la producción, abastecimiento, almacenamiento o comercialización de alimentos y otros bienes de primera necesidad

¹ Es un canal de distribución que está entre el supermercado y la tienda de barrio.

tendrían libre circulación (*Decreto Número 457 de 2020*, 2020). Además, en los municipios de casi todo el país se regularizó la circulación de población general bajo la medida del pico y cédula. La cual consistió en que según el número del documento de identidad se podía circular uno o dos días a la semana para la adquisición de bienes de primera necesidad. Este mecanismo también se usó para la regulación de ingreso a las plazas de mercado y a otros lugares de abastecimiento.

Estas restricciones en la circulación más la incertidumbre por la situación generaron cambios en los patrones de consumo. La Federación Nacional de Comerciantes –FENALCO– indicó que durante el primer mes de cuarentena el “hecho más relevante, sin duda, fue la caída de las compras totales. En segundo término, se destaca que las compras de alimentos en supermercados y grandes cadenas registraron un crecimiento del 79% en marzo” (FENALCO, 2020, p. 6). Rodríguez (2020) estimó que tanto los supermercados como las tiendas de barrio incrementaron sus ventas, especialmente las realizadas a domicilio. El consumo de alimentos para el hogar aumentó un 23,7% (Rodríguez, 2020), especialmente de productos ultraprocesados (Abramovits, 2020) y alimentos como el arroz, la harina, el pescado enlatado, pasta seca, aceite y cervezas (El Tiempo, 2020).

Respecto a la situación general del sistema alimentario el ministro de Agricultura puntualizó que el país no ha presentado problemáticas en la oferta alimentaria y solo hubo incremento en los precios de algunos alimentos de importación como los garbanzos y las lentejas, asociado a la subida del dólar (Flórez, 2020). De manera que para las plazas de mercado la disponibilidad y precio de los alimentos no parecen significar riesgos, como sí la disminución de sus ventas.

Mientras que los supermercados y tiendas de barrio aumentaron sus ventas, las plazas de mercado reportaron grandes disminuciones. Por ejemplo para Medellín se calculan hasta 40% en sectores como abarrotes y carnes y de hasta 60% en artesanías, misceláneas y restaurantes (BLU Radio, 2020). Lo que puede explicarse por la suma de diversos factores, entre ellos:

- La disminución de compras por parte de hoteles y restaurantes, principales compradores de las plazas y uno de los sectores más afectados por la pandemia, los cuales, según el Grupo de Investigación en Macroeconomía, reportaron pérdidas de ingresos del 60% y 90% respectivamente (Grupo de Investigación en Macroeconomía de la Facultad de Economía Universidad de los Andes, 2020).
- El cierre de algunas plazas de mercado o algunos de sus sectores en los que se identificaron focos de contagio. Según Flórez (2020) en las plazas de mercado del país se reportaron hasta junio más de 300 casos positivos para COVID19, lo que llevó al cierre de algunas de estas; en Medellín la Plaza Minorista estuvo cerrada desde abril hasta junio, en Cali la galería de Santa Elena estuvo cerrada durante nueve días, en la central de Abastos de Bogotá, la más grande del país, no se realizaron cierres pero sí se tomaron medidas restrictivas para controlar la propagación del virus.
- El aumento del desempleo y la disminución generalizada del consumo. Según los datos del Departamento Nacional de Estadística, se estima que 1,9 millones de personas perdieron el empleo entre marzo y junio de 2020. Esto significó no solo cambios en los patrones de consumo sino disminución generalizada de este.

Además de lo anterior, durante la cuarentena se reportó un incremento en las ventas en línea y a domicilio en todos los canales de distribución, especialmente en supermercados. Se estima que el 67% de usuarios seguiría optando por estos canales. Aunque algunas plazas de mercado y sus comerciantes realizaron adaptaciones para ventas por medios digitales (Forbes; Semana Rural, 2020), ninguna de estas estrategias hace parte de una acción planificada, colectiva y concertada de y entre las plazas de mercado e instancias gubernamentales relacionadas con el abastecimiento alimentario.

A la situación actual se suma que antes de la pandemia ya había alertas por el riesgo de desaparición de estos canales de abastecimiento (DINERO, 2018; Isaza Giraldo, 2019). Acorde al estudio de Cadavid (2018) es

necesario que en estos canales se realicen mejoras en cuanto a almacenamiento y conservación de alimentos, en la conexión entre consumidores y productores, en la capacitación tanto de productores como de comerciantes, y en el fortalecimiento de las ventajas que ya tienen como la infraestructura, localización, capacidad logística y de manejo de grandes volúmenes, así como la preferencia de los colombianos por estos canales.

Lo expuesto hasta acá sugiere algunas transformaciones necesarias para la sostenibilidad de las plazas de mercado como canales esenciales para un sistema alimentario saludable y sostenible, en el que se priorice el consumo de alimentos frescos, la producción nacional y la agricultura familiar, campesina y comunitaria. Acorde a lo abordado en este texto y en línea con las recomendaciones realizadas por FAO (2020) para evitar una posible crisis por desabastecimiento alimentario, la contingencia actual muestra la necesidad de que en las plazas de mercado se tomen acciones colectivas y planificadas que les permita adaptarse a los cambios en el consumo que ha generado la pandemia, especialmente los concernientes con las ventas en línea y el *eCommerce*; lo que implica la articulación de diferentes actores para mejorar la conectividad y acceso a TIC en estos canales.

Segundo Caso: la emergencia sanitaria gatillada por COVID19: Catalizador de la innovación en las ferias libres de Chile

El origen de las Ferias Libres en Chile se remonta a los tiempos de las “ferias de intercambio”, las cuales ya en 1789 contaban con una normativa para su funcionamiento, dándoles un cierto grado de formalidad (Chiang; Ojeda, 2013). Este espacio resulta vital en aspectos como la generación de empleo, la alimentación saludable, el abastecimiento de los sectores de menores ingresos, como plaza o lugar de encuentro y como dinamizador del desarrollo local. En esta línea, Salazar (2003) caracteriza a las ferias libres como

[...] un espacio público único en su especie, donde se despliegan relaciones libres y abiertas en un permanente flujo de ciudadanos. Son puntos de la ciudad donde convergen la permanencia con la movilidad, y de cuyo choque emergen dos cualidades distintivas del ágora clásica: la “cultura comunitaria” y la soberanía del ciudadano consumidor.

Haciendo una aproximación cuantitativa a la realidad contemporánea de las ferias, en el país existen alrededor de 933 ferias libres, las cuales agrupan a cerca de 60 mil vendedores que integran este canal. Su aporte a la vida económica del país no es menor: generan un poco menos 200 mil puestos de trabajos directos, y bastecen el 70% del mercado de frutas y verduras; y entre el 30 al 40% del mercado de pescado y mariscos frescos en Chile (ODEPA, 2015). Para tener una idea de las dimensiones que tienen una feria libre, su tamaño promedio es de 150 puestos, donde el 16% pertenece al rubro frutas, 6% rubro papas, 25% rubro verduras y 53% otros rubros (Universidad de Santiago, 2008). Cerca de dos millones de personas se abastecen semanalmente en las ferias libres, siendo principalmente personas de estratos socioeconómicos más vulnerables, poniendo en valor el aporte social que realiza estas entidades comerciales (ODEPA, 2015). Este rol económico también es reconocido por Salazar (2003): “[...] (las ferias libres y el comercio callejero) más que una función económica marginal del sistema dominante, es una función orgánica e interna de carácter estratégico en la economía popular”.

Otro rasgo relevante de las ferias libres, es que son un canal de intermediación relevante entre agricultores y consumidores. Sáez *et al* (2010) indican que el 26,1% de los feriantes de la región metropolitana compra directamente a productor, convirtiéndose en único intermediario de la cadena de frutas y verduras.

La pandemia como punto de inflexión. Durante la emergencia sanitaria generada por COVID19, la cual ha implicado entre otras disrupciones a la vida cotidiana, un largo periodo de cuarentena, las ferias libres vieron afectado su funcionamiento en diferentes grados. Desde la baja afluencia de público, el cual tuvo que optar por abastecerse en otros puntos de venta, como almacenes o vía internet, hasta la prohibición de funcionar

en algunos municipios (como por ejemplo el Municipio de Puente Alto²) por periodos de tiempo que fueron en promedio, de dos semanas (CNN Chile, 2020). En efecto, debido principalmente a la gran afluencia de público que asiste a las ferias libres, y a la falta de infraestructura de estas – se debe recordar que funcionan en calles o espacios públicos abiertos – es muy difícil controlar el flujo de personas, tanto en cantidad como en la dirección de desplazamiento, siendo identificadas por las autoridades como potenciales puntos de contagio. A lo anterior se sumó el expansivo aumento de otros canales de venta, como los supermercados, el *retail* y el *eCommerce*, en desmedro del comercio presencial, el cual cayó en un 45,9% en Chile durante los meses de cuarentena (Ramírez, 2020).

Las brechas que dificultaron a las ferias funcionar durante estos episodios asociados a la pandemia, identificadas tanto por los propios feriantes como por las autoridades, fueron: (i) Existencia de distintos protocolos sanitarios para permitir su funcionamiento, pero carencia de uno homologado y general para todos los municipios; (ii) Falta de recursos para la implementación de los protocolos, principalmente falta de fiscalización (recursos humanos y equipamiento). También se diagnosticaron (iii) Carencias en el ámbito de educación y capacitación, tanto de los locatarios como de los consumidores. En temas de fondo y largo plazo, hubo consenso en que se hace necesario un marco legal y normativo que regule el tratamiento de episodios de emergencia como el acontecido. Otro elemento a mejorar es cómo desarrollar un diálogo más fluido entre alcaldes, organizaciones de representación de los feriantes y entidades de gobierno central, como Ministerios de Agricultura y de Salud, a fin de encontrar soluciones (FAO, 2020 a).

Diversas fueron las medidas implementadas para superar la suspensión temporal, así como para concretar la reapertura. Dentro de las medidas más creativas identificadas, se tuvo la implementación de una alianza estratégica con la empresa de intermediación de compras de alimentos llamada “PedidosYa”, la cual gracias a la gestión de la Asociación de

² El Municipio o Comuna de Puente Alto es uno de los más populosos de la capital, Santiago, alcanzando una población de 518 mil habitantes (INE, 2017).

Ferias Libres de Chile (ASOF), el programa del Ministerio de Desarrollo Social y Familia denominado “Sistema Elije Vivir Sano” (SEVS) y el Municipio de la Comuna de Santiago, desarrolló el sistema de *delivery* “Pedidos Sanos”, conectando a las Ferias del Municipio con los consumidores vía la modalidad *eCommerce* (MIDESO, 2020). Dicho servicio de *delivery* se encuentra en etapa de expansión a otras comunas de la región metropolitana. Otra innovación incorporada fue la creación de “micro ferias” o “ferias de bolsillo”, las cuales se emplazan en lugares estratégicos, como por ejemplo entradas del tren subterráneo urbano (“Metro”) y que permiten que un número reducido de puestos atiendan a las personas mientras se trasladan dentro de la ciudad. También se apostó por medidas de sanitización de los clientes y locatarios, como lavado de manos con agua corriente y jabón.

Conclusiones

Los dos casos analizados permiten tener nociones sobre la importancia que tienen los espacios de comercialización de productos alimentarios denominados “tradicionales”, tanto para los consumidores como los productores de agricultura familiar, campesina y comunitaria. Además de ser testimonio vivo de tradiciones y cultura alimentaria popular de los países, permiten la disponibilidad, acceso físico y económico de alimentos frescos a los sectores de la población socioeconómicamente más vulnerables.

La crisis sanitaria gatillada por la pandemia, y subsecuente crisis económica, si bien ayudaron a visibilizar el rol de estos canales tradicionales y poner en valor los aportes antes descritos, ha puesto en franco riesgo estos puntos de comercialización. Esto se ha debido a las brechas de tipo técnicas y tecnológicas que poseen. En este sentido, las respuestas que se generen para el futuro deberán tener un fuerte componente de coordinación intersectorial y financiamiento público-privado, siendo este el único camino para asegurar su funcionamiento.

Un factor que apareció como clave fue el poseer una dirigencia y representación política y gremial fuerte que permitiera llegar a acuerdos con las autoridades. La incorporación de TIC en estos canales apareció como una alternativa de respuesta a los cambios en el consumo que ha generado la crisis sanitaria, para lo cual, como ya se dijo, son indispensables las alianzas con sectores públicos y privados. Estos elementos podrían resultar claves en sus procesos de transformación y adaptación a este tipo de contingencias, en una mirada a mediano y largo plazo. En ese sentido la innovación es un elemento fundamental para permitir que tanto los mercados de Colombia como las ferias libres de Chile continúen cumpliendo su rol clave para la seguridad alimentaria y nutricional de estas dos naciones.

REFERENCIAS

- Abramovits, Adriana. Tensiones del sistema alimentario durante la pandemia | Dejusticia. De Justicia, May 11, 2020. <https://www.dejusticia.org/tensiones-del-sistema-alimentario-durante-la-pandemia/>
- BLU Radio. Coronavirus deja en saldo rojo finanzas de las plazas de mercado de Medellín. BLU Radio. June 6, 2020. <https://www.blu-radio.com/nacion/coronavirus-deja-en-saldo-rojo-finanzas-de-las-plazas-de-mercado-de-medellin/>
- Cadavid, Martha. Investigación Distribución de Alimentos en Colombia, Modelo Tradicional-consumo - YouTube. Universidad de Antioquia, October 27, 2018. https://www.youtube.com/watch?v=yxy09ZYxdvY&ab_channel=UniversidaddeAntioquia/
- Castilblanco, Andrés. Las plazas de mercado como lugares de memoria en la ciudad: anclajes, pervivencias y luchas. Ciudad Paz-Ando, 4(2), 123–132, 2011. <https://doi.org/10.14483/2422278X.7325>
- CNN Chile. Codina ratifica cierre de ferias libres en Puente Alto y anuncia alternativa de delivery municipal, June 6, 2020. Descargado el 13 octubre de 2020 desde: https://www.cnnchile.com/pais/codina-cierre-ferias-puente-alto-delivery-municipal_20200623/.
- Chiang, María; Ojeda, José. Estudio de la relación entre satisfacción laboral y el desempeño de los trabajadores de las ferias libres. Contaduría y Administración. vol.58 no.2 México abr./jun. pp.39-60, 2013.

DINERO. Las plazas de mercado le apuestan al futuro y cambian su cara. November 22, 2018. <https://www.dinero.com/edicion-impres/negocios/articulo/el-futuro-de-las-plazas-de-mercado-en-colombia/264418>

El Espectador. Más de 22 mil domicilios han hecho las Plazas de Mercado de Bogotá durante la cuarentena | EL ESPECTADOR, April 21, 2020. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/mas-de-22-mil-domicilios-han-hecho-las-plazas-de-mercado-de-bogota-durante-la-cuarentena-articulo-915731/>

El Tiempo. Qué es lo que más están comprando los colombianos durante la cuarentena-Finanzas Personales - Economía - EL TIEMPO.COM, April 17, 2020. <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/que-es-lo-que-mas-estan-comprando-los-colombianos-durante-la-cuarentena-483800>

FAO. Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y El Caribe. Plan de contingencia ante una eventual crisis en el abastecimiento alimentario, 2020. <http://www.fao.org/3/ca9333es/CA9333ES.pdf>

FAO. Documento interno de trabajo sobre la Situación de las Ferias Libres durante la pandemia. Oficina Nacional de FAO en Chile. 20 pp, 2020a.

FENALCO. (2020). BITACORA ABRIL 2020. <https://drive.google.com/file/>

d/1ywM-JUQ1sXJ8fEsec9HD5_I6cZvRFtc4/view

Fernández, Roberto. La importancia estratégica del comercio tradicional en la Distribución, 2008. <http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/9915/9915.htm>

Flórez, Juan. Más de 300 casos de coronavirus en plazas de mercado en el país – Otras Ciudades - Colombia - ELTIEMPO.COM, June 29, 2020. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/mas-de-300-casos-de-coronavirus-en-plazas-de-mercado-en-el-pais-511806>

Forbes. Incrementa apogeo de frutas y verduras a domicilio desde plazas de mercado Forbes Colombia, May 22, 2020. <https://forbes.co/2020/05/22/emprendedores/incrementa-apogeo-de-frutas-y-verduras-a-domicilio-desde-plazas-de-mercado/>

Grupo Bit. Cómo se mueve el Canal Tradicional en Colombia Tabla de contenido, 2018.

Grupo de Investigación en Macroeconomía de la Facultad de Economía Universidad de los Andes. ¿Qué tan grave puede ser?, 2020. https://uniandes.edu.co/sites/default/files/asset/document/nota_macroeconomica_no.21.pdf

Herrera, Martha. Ordenamiento Espacial De Los Pueblos De Indios : Dominacion Y Resistencia En La Sociedad Colonial. Fronteras de La Historia, 2, 93–128, 1998.

- INE. XIX Censo Nacional de Población y VIII de Vivienda. Realizado por el Instituto Nacional de Estadística de Chile, 2018. Consultado el 14 de octubre de 2020 desde <http://www.censo2017.cl/>
- Isaza, Mateo. Las cuatro plazas de mercado que sobreviven en Medellín, August 9, 2019. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/plazas-de-mercado-en-medellin-GL11382631>
- Landaeta, Patricio; Espinoza, Ricardo. Cartografía de la ciudad latinoamericana: Fundación del orden colonial. Ideas y Valores, 64(157), 7–36, 2015. <https://doi.org/10.15446/ideasyvalores.v64n157.39546>
- Londoño-Aldana, Emperatriz.; Navas-Ríos, María. E. Comercio tradicional de productos de gran consumo en Colombia: Movilidad del consumidor. Orinoquia, 15(1), 103, 2011. <https://doi.org/10.22579/20112629.50>
- Lineamientos estratégicos de política pública. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, Lineamientos estratégicos de la política pública Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria ACFC 64, 2017. <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>
- Minsiterio de Desarrollo Social y Familiar de Chile. “Pedidos Sanos”, iniciativa que llevará productos de ferias libres a domicilio. Nota de prensa ubicada en sitio web de Minsiterio de Desarrollo Social y Familiar de Chile, 2020. Descargado el 13 de octubre de 2020.
- Colombia. Decreto Número 457 de 2020 (testimony of Ministerio del Interior), 2020. <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200323-Decreto-457.pdf>
- Ramírez, Alberto. Serie Sistema alimentario y los desafíos que trae el COVID-19 – E-commerce de alimentos: situación y perspectivas. N.º 3. Santiago, FAO, 2020. <https://doi.org/10.4060/cb1476es>
- Rodríguez, Jorge. Así cambió el consumo de los colombianos con el Covid-19. Universidad Autónoma de Occidente, 2020. <https://www.uao.edu.co/noticias/asi-cambio-el-consumo-de-los-colombianos-con-el-covid-19>
- Universidad de Santiago. Estudio para la caracterización del canal feria para la distribución de productos hortofrutícolas en la Región Metropolitana. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. Ministerio de Agricultura. Santiago. Chile, 2008.
- Sáez, Luis; Torres, Victoria; Cáceres, Leonardo. Caracterización de las ferias libres como canal de comercialización en la Región Metropolitana de Chile. Economía Agraria. Volumen 14 - 2010. 7 pp. DOI: 10.22004/ag.econ.104271.
- Salazar, Gabriel. Ferias libres, espacio residual de soberanía ciudadana: reivindicación histórica. Santiago [de Chile]: Ediciones Sur, 2003.
- Semana Rural. Las plazas de mercado se trasladaron a las redes sociales, April, 2020. <https://semanarural.com/web/articulo/iniciativas-en-redes-sociales-para-vender-y-comprar-productos-del-campo/1401>

Innovación en las estrategias autóctonas de afrontamiento del pueblo wayuu en tiempos de políticas públicas alimentarias ineficientes¹

Inovação nas estratégias indígenas de sobrevivência do povo Wayuu em tempos de políticas alimentares públicas ineficientes

Innovation in indigenous coping strategies of the Wayuu people in times of inefficient public food policies

1 Este texto se hace a varias voces en un intento de estrechar colaboraciones entre activistas, líderes y lideresas, integrantes y organizaciones del pueblo wayuu y académicos de la Universidad de Antioquia. En el marco de los proyectos de investigación universitarios “Diseño de un Sistema de Información para el Monitoreo Integral de los Determinantes del Hambre (SINHambre): caso piloto La Guajira indígena” y “Four stories about food sovereignty”, hemos afianzado lazos para pensar conjuntamente en los problemas estructurales que ocasionan el hambre entre los wayuu y las iniciativas y los cambios políticos, económicos y culturales que serían necesarios para garantizar la seguridad alimentaria y la autonomía territorial de los wayuu. Para escribir este relato hemos construido una serie de preguntas y diálogos a través del teléfono y de correos electrónicos con el fin de compilar las diferentes respuestas. Hilamos nuestras voces a partir de los conocimientos de cada autor y autora desde el territorio, y nos propusimos describir la llegada del Covid-19 como una pandemia que ocasiona una crisis sobre crisis y pandemias estructurales que por siglos han afectado la pervivencia étnica y la autonomía territorial del pueblo wayuu.

Esteban Torres Muriel*
Claudia Puerta Silva**
Estefanía Frías Epinayú***
Alicia Dorado González****
Álvaro Ipuana Guariryü*****
Roberto Carlos Amaya Epiayú*****
Fatima Epieyú*****

Resumen: Con la pandemia y las medidas de confinamiento decretadas por el gobierno de Colombia se agravó la crisis humanitaria por hambre del pueblo indígena wayuu. En este texto mostramos algunas estrategias de afrontamiento autóctonas, pues las políticas públicas siguen contribuyendo a la desigualdad, el despojo y la crisis alimentaria y no han sido adecuadas para proteger y atender a la población indígena del COVID-19.

Palabras clave: Pueblo wayuu, estrategias de afrontamiento, innovación, políticas públicas alimentarias, Covid-19

* Investigador de la Universidad de Antioquia.

** Profesora de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo Especial FAO / CLACSO Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional.

*** Miembro del territorio Pañarrer, hija del Clan Arpushana, del resguardo de la Alta y Media Guajira, Municipio de Manaure, participa acompañada de Julio Epieyu Bouriyu.

**** Habitante del corregimiento de Nazareth, Uribia, resguardo de la Alta y Media Guajira, Municipio de Uribia.

***** Cabildo gobernador del resguardo indígena wayuu de Nuevo Espinal, Municipio de Barrancas, sur de La Guajira.

***** Dirigente y miembro del pueblo wayuu en el departamento de la Guajira, perteneciente al resguardo indígena wayuu de Cerrodeco del municipio de Barrancas, sur de La Guajira.

***** Miembro del pueblo wayuu en el departamento de La Guajira, perteneciente al resguardo indígena wayuu de Zahino del municipio de Barrancas.

Resumo: A crise humanitária da fome dos indígenas wayuu (La Guajira, Colômbia) foi agravada pela pandemia Covid-19 e pelo confinamento decretado pelo governo. Este texto ilustra algumas das estratégias indígenas que têm sido mais relevantes do que políticas públicas e medidas de emergência humanitária, que, ao contrário de garantir a proteção da população indígena da COVID-19 e da fome, têm contribuído para aprofundar a desigualdade e a despossessão.

Palavras-chave: povo Wayuu, estratégias extremas de resposta à fome, inovação, políticas alimentares públicas, Covid-19

Abstract: The humanitarian crisis of hunger of the Wayuu indigenous people (La Guajira, Colombia) was exacerbated by the Covid-19 pandemic and the confinement decreed by the government. This text illustrates some of the indigenous coping strategies that have been more relevant than public policies and humanitarian emergency measures, which, contrary to guaranteeing the protection of the indigenous population from the COVID-19 and from hunger, have contributed to deepening inequality and dispossession.

Key words: Wayuu people, coping strategies, innovation, public food policies, Covid-19

“Por la fuerza de estar vivos siguen los frutos del cactus alimentando la paz de los pájaros. Siguen mis ojos encontrando a liwa y Juyou. Siguen los sueños conciliándonos con nuestros muertos. Las mujeres continúan entretejiendo la vida”
(Apüshana-Malohe en Rocha, 2010, p. 370).

En agradecimiento a Roberto Carlos Amaya Epiayú y Fátima Epieyú por su amistad, por el conocimiento compartido e invocando su pronta recuperación.

Introducción

A la crisis humanitaria por hambre del pueblo indígena wayuu (La Guajira, Colombia), se sumó la pandemia de la Covid 19 y el confinamiento decretado por el gobierno, lo cual agravó la situación. Este texto ilustra algunas de las estrategias autóctonas de afrontamiento que han sido incluso más relevantes que las políticas públicas y las medidas de emergencia humanitaria, las cuales, en vez de garantizar la protección de la población indígena de la COVID-19 y del hambre han contribuido a la desigualdad y al despojo.

El pueblo wayuu y su territorio

La nación wayuu¹ se extiende en un territorio bajo jurisdicción de Colombia y Venezuela. Según el censo de 2011, en Venezuela se registraron 413.437 personas autodenominadas wayuu, lo cual representa 57,1% del total de la población indígena (Instituto Nacional de Estadística, 2011) y 1,52% del total nacional²; para el caso colombiano, en el censo de 2018 se registraron 380.460 personas que se autodenominaron wayuu, representando el 20,0% del total de la población indígena y 0,9% del total de la nacional (DANE, 2019).

En Colombia, el pueblo wayuu se asienta en la península de La Guajira, donde la jurisdicción es compartida entre los municipios y los resguardos indígenas, los cuales no existen en territorio venezolano. El 73,3% de la población wayuu vive en resguardo y el 26,7% fuera de ellos. El “resguardo” es concebido como propiedad común, inembargable, imprescindible e inalienable (Pineda Camacho, 1997) y, en tanto tal, es una unidad político-administrativa con representación legal y participación en el presupuesto fiscal. Por otro lado, aquellos que viven por fuera de

¹ Para asegurar consistencia hemos unificado la voz a la tercera persona del singular. Sin embargo, en muchos apartados podría persistir la primera persona del plural, cuando la frase es autoría de un integrante del pueblo wayuu.

² Cálculo propio con base al total nacional del censo de población y vivienda del año 2011, Venezuela.

resguardos, se someten a la jurisdicción municipal y quedan por fuera de los derechos de autodeterminación territorial (Guerra, 2002), aunque tengan derecho a la participación ciudadana en la política nacional.

Su territorio ancestral se caracteriza por condiciones ecológicas y ambientales particulares; reporta por un lado, intensas lluvias, vendavales y, por otro, prolongadas sequías, que limitan las posibilidades de disponibilidad y acceso al agua para cultivos, crianza de animales y para el consumo humano. Además, se han tenido impactos ambientales negativos relacionados con la acción antrópica y la intensificación del uso del suelo con la ganadería, la contaminación, el despojo y restricción territorial, afectando de esta manera las condiciones de la existencia de la nación wayuu.

El hambre antes del coronavirus

A pesar de estas condiciones el pueblo wayuu ha garantizado su pervivencia gracias a estrategias de afrontamiento adaptadas a los diferentes cambios ecosistémicos y articuladas a las dinámicas globales desde el siglo XVI y al capitalismo desde el siglo XVIII. Hasta principios del siglo XX, los wayuu fueron considerados “inconquistables” y autónomos con respecto a la Corona Española. Sin embargo, la economía extractivista de fuentes energéticas que comienza a principios del siglo XX en Venezuela y se instala definitivamente en Colombia en la década de 1970, ocasiona una transformación de las relaciones socioambientales y, por ende, de la participación de los wayuu en la economía regional, nacional y global, afectando su capacidad para garantizar su seguridad alimentaria. A esto se suma la creciente dependencia al asistencialismo neoliberal expresado en la responsabilidad social corporativa, la focalización individual de los subsidios del Estado, la privatización de los servicios de salud, agua, electricidad, educación, entre otros, acelerando el debilitamiento de las capacidades autóctonas del pueblo indígena.

El hambre es la expresión de un conjunto de dinámicas que desde hace 50 años han lesionado su autonomía, a través del despojo paulatino

de sus medios de vida, tanto materiales, como sociales y simbólicos. El hambre es la constante en crónicas de viajes, descripciones corográficas y etnografías del pueblo wayuu. Sus personajes míticos, historias y marcas en el cuerpo dan cuenta de la periodicidad del hambre y de las estrategias autóctonas para afrontarla. En la última crisis humanitaria de hambre –registrada desde 2012 y aún en curso– confluyen el cambio climático que prolonga las sequías; la pérdida de territorio y de recursos frente al extractivismo, el crecimiento urbano, la agroindustria o el turismo (despojo de la relación ambiental); la oferta y el acceso desigual de los servicios públicos y subsidios estatales o ayudas sociales empresariales; la individualización de la relación con el Estado y de la reivindicación de derechos; la violencia contra lideresas y líderes y; la crisis venezolana que llevó al cierre de las fronteras en 2015 concomitante de la drástica disminución de alimentos y de remesas provenientes de Venezuela y del retorno-migración de miles de personas hacia Colombia (Cotes Cantillo et al., 2016; Puerta Silva, 2020).

La pandemia agudiza las armas y las flechas de las crisis humanitarias que se viven en el territorio³

La emergencia internacional de salud pública por el acelerado crecimiento del virus SARS-CoV-2 obligó a los gobiernos a tomar medidas de prevención del contagio como el confinamiento. El gobierno colombiano (Decretos 417 de 2020 y 457 de 2020) declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y dio instrucciones para el manejo del orden público mediante la cuarentena y recomendaciones de bioseguridad. El Ministerio de Salud de Colombia recomendó a las autoridades y gobernantes de grupos étnicos aislarse de cualquier contacto con personas externas a sus comunidades (Circular 00015 de 2020) y definió subsidios de asistencia para diferentes sectores de la población con los que se esperaba pudieran sobrellevar el confinamiento (Decretos 553 y 488 de 2020), el cual se prolongó 6 meses con miras a la preparación del sistema de salud para afrontar la pandemia. Sin embargo, no fueron consultados

³ Referencia hecha por Jakeline Romero aludiendo a la figura mítica del hambre entre los wayuu: *jamü*.

localmente los planes de atención a enfermos y muertos. Los hospitales empezaron a colapsar cuando los infectados aumentaron, las acciones de prevención del sistema de salud y el manejo de los cuerpos de las personas muertas no fueron acordados con las autoridades indígenas por lo que no hubo tratamiento intercultural (Autoridades tradicionales, Organizaciones wayuu y Liderazgos wayuu, 2020; Guerra C., 2020), aun cuando los organismos internacionales llamaron la atención sobre los derechos culturales en estos aspectos de la pandemia.

Inicialmente se suspendieron los programas humanitarios de alimentación, de atención extramural de salud⁴, los comedores escolares, las unidades comunitarias de alimentación infantil y otras estrategias de oferta alimentaria. Algunos de ellos se reactivaron y nuevos fueron implementados, pero con grandes problemas en su distribución. El pueblo wayuu se acogió a las directrices del gobierno nacional colombiano con la expectativa de que este cumpliría con las garantías para la supervivencia, sin embargo, era restringido su acceso a la información. En cuanto a comunicación la situación es grave: solo la radio. Whatsapp no funciona completamente porque no todos tienen celular, la señal es mala y no todos tienen acceso a internet para que le lleguen los mensajes.

El confinamiento afectó los ejes de sustento más importantes en tiempos de hambre: la venta de artesanías fabricadas por las mujeres, la venta de chivos y el trabajo en el turismo o informal en las zonas urbanas. Según una lideresa: “El gobierno sólo nos dice, “wayuu quédate en casa” pero qué... ¿aguantando hambre? Nunca hemos escuchado un perifoneo del gobierno para darnos mercados.” (Angélica Ramírez, Manaure, Resguardo de la alta y media Guajira, septiembre de 2020)

⁴ La atención extramural se refiere a la atención en salud por fuera de los centros asistenciales. El personal médico y asistencial se desplaza hasta las poblaciones y ofrece atención primaria en salud, programas de prevención y promoción, vacunación, etc. Estos esquemas de atención se han reducido notablemente desde la Ley 100 de 1993 que reformó el sistema de salud en Colombia y con el proceso de medicalización del mismo sistema se han reducido las “brigadas”, nombre con el que se conoce este esquema de atención, por los estándares de atención médica y provisión de medicamentos.

Desesperadas frente a la situación, diferentes comunidades salieron a las principales carreteras para demandar la acción gubernamental ante el hambre, la escasez de agua y la precariedad en servicios de salud, que ya eran comunes antes de la pandemia y que se afianzaron más. Estas manifestaciones terminaron en represión policial y cuerpos de personas fallecidas que no fueron entregados a sus familiares para llevar a cabo los rituales funerarios propios de la cultura.

“Hemos visto cómo familias wayuu se vuelcan a las carreteras para bloquearlas, exigiendo al Estado las garantías para poder quedarse en casa, es decir, quedarse en sus comunidades. Pero para poder quedarse en sus comunidades se les tiene que garantizar diferentes aspectos para poder tener el equilibrio de vida que se necesita y poder quedarse ahí, resulta que entonces familias y comunidades wayuu se han volcado a las carreteras pidiendo principalmente soluciones al agua.” (Miguel Ramírez, Maicao, mayo de 2020)

La única respuesta que recibieron del gobierno local fue la acción del Escuadrón Móvil Antidisturbios de Colombia (ESMAD), el cual respondió con abuso de la fuerza contra las familias, adultos mayores, mujeres gestantes, niñas y niños, justificado por la orden de la cuarentena. El interrogante de muchos wayuu fue sobre la responsabilidad del estado con relación al cumplimiento de derechos y garantías de conservación de la vida, aún más en tiempos de confinamiento.

Estrategias autóctonas de afrontamiento, políticas públicas y atención humanitaria

Las estrategias de afrontamiento se entienden como “aquellas actividades destinadas a la obtención de alimentos, ingreso y/o servicios a las que la población recurre cuando sus medios de vida habituales se han visto interrumpidos o cuando otros peligros/perturbaciones reducen sus posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas.” (Asociados mundiales de la CIF, 2012, pág. 121). Por su parte, las estrategias de medios de vida “Corresponden a las maneras en las cuales los hogares emplean y

combinan sus activos para obtener alimentos, ingresos y otros bienes y servicios” (Asociados mundiales de la CIF, 2012, pág. 121).

En periodos de sequías anuales y previsible, las estrategias de afrontamiento de los wayuu son “estrategias de aseguramiento (supervivencia reversible, preservación de activos productivos, menor consumo de alimentos, etc.)” o en casos de sequías prolongadas como las de inicios y mediados del siglo XX, pueden identificarse “estrategias de crisis (supervivencia irreversible que amenaza a los medios de vida futuros, venta de activos productivos, etc.)”, las cuales generan afectaciones diferenciales para ciertas parentelas con menos capacidades económicas o situadas en ámbitos geográficos más afectados por la ausencia de fuentes de agua. Algunos sectores de la población solo cuentan con “estrategias para enfrentar situaciones de suma necesidad (inanición, muerte y ausencia de otros mecanismos de supervivencia)”⁵ y se exponen a las más altas incidencias de desnutrición y muerte.

Con las medidas de confinamiento, la ausencia de acciones de atención intercultural alimentaria y de salud y la amenaza de la Covid 19, una serie de estrategias y actividades autóctonas empezaron a activarse. Unas acudieron a prácticas y saberes culturales ancestrales autóctonas y otras incorporaron novedades interculturales e intergeneracionales. A continuación, ofrecemos una identificación preliminar de las estrategias de afrontamiento que podemos clasificar como de aseguramiento y de crisis, que tienen un componente innovador en términos de la recuperación de aspectos de la autonomía indígena.

Fortalecimiento de estrategias autóctonas

Estas afianzaron el lugar de la medicina propia, los sueños, los saberes y prácticas de los mayores con relación a las actividades económicas de subsistencia y las responsabilidades de todos con relación al cuidado de la familia y del territorio, a su vez, se caracterizan por poseer un vínculo

⁵ Clasificación de estrategias de afrontamiento de MSF Holland (2005) citado por Asociados mundiales de la CIF (2012, pág. 103).

arraigado en el entramado cultural wayuu. Las de carácter ritual renuevan el relacionamiento entre humano de este mundo y del otro mundo, y entre estos y los otros seres humanos y no humanos, vivos y no vivos; relacionamiento que garantiza la existencia social y los valores de la vida comunitaria: interpretación de los sueños, realización de bailes y toques musicales, baños y bebidas con plantas tradicionales, ayunos y protección con tumas (piedras semipreciosas) y otros objetos. En la alta Guajira comenzaron a realizar rituales de protección por mandatos de sueños, desde algunas familias se hicieron toques de *Kaasha* (tambor), se bailó *Yonna* (danza típica), se consumió *sawa* (harina de maíz tostado), cuyo fin es ahuyentar el Covid 19.

Particularmente los sueños, ganaron centralidad por su carácter predictivo de un futuro en devenir e indicativo de acciones o actitudes a poner en marcha (Simon, 2018).

“Una médico tradicional desde la Alta Guajira anunció su sueño, que todas las comunidades hiciera una práctica de la yonna, del baile típico del wayuu; la mayoría de las comunidades wayuu en el departamento de La Guajira hicieron esa práctica en sus territorios de manera muy ancestral, de manera muy interna, con el fin de hacer el tratamiento y la prevención de esta situación acorde con la experiencia del pueblo wayuu.” (Roberto Carlos Amaya, Resguardo Cerrodeco, Sur de la Guajira, mayo de 2020)

El contexto actual reestablece un vínculo importante con el uso de saberes, prácticas y recursos de la medicina tradicional. Los wayuu todavía siguen usando las plantas tradicionales, pero ya no para prevenir sino para proteger. Existen las hierbas de cuidado que llaman, *alouka*, *siruma*, *maluwa* (palo santo), *samuttapai* (anamú). Los chamanes, médicos y distintos sabedores e intermediarios con los seres no humanos, fueron escuchados en sus interpretaciones e indicaciones. En el sur de la Guajira se adoptaron medidas por medio de ancestrales propios de las costumbres, utilizando rituales que son llevados a cabo por la *outsüü* (guía espiritual) los cuales son transmitidos a ella por medio de la revelación. Se trabajó con plantas medicinales, originarias y de uso milenario del pueblo indígena wayuu. Estas tienen mucho poder y son algunas

de tantas que se usan para salvaguardar, son plantas que se consiguen en la orilla del río Ranchería, y se utilizan para el baño y para el ritual. Algunas de ellas son el Anamú –planta olorosa– y el Malambo –planta muy amarga– y la Vigía –planta que sirve de repelente–. Las plantas son usadas por la guía espiritual para retirar cualquier energía o enfermedades que ponen en riesgo la salud.

En cuanto a las actividades económicas que permiten producir alimento o comprarlo, el confinamiento restringió la venta de artesanías y los trabajos temporales en las zonas urbanas. Adicionalmente, regresaron personas provenientes de Venezuela y del resto del país a las comunidades, lo que aumentó la demanda por alimentos. Estuvieron a punto de poner en riesgo su pervivencia pues empezaron a sacrificar su “banco”, es decir los animales. Se vendieron o intercambiaron para poder tener maíz y frijol mientras podían volver a vender los tejidos. “Los chivos son para nosotros una medida muy urgente, porque los chivos muy poco los tocamos, son bancos de ahorro delicados. Esta es una urgencia y como es una urgencia entonces se toman los chivos, pero procuramos no hacerlo.” (Amaya Epiayú et al., 2020, pág. 443).

Estrategias autóctonas intergeneracionales e interculturales

Sin embargo, justo en este año de la pandemia, regresaron las lluvias. Frutos y vegetales que desde hace tiempo no se consumían, fueron recuperados y valorados por las parentelas. El aprendizaje intergeneracional y la relación con la tierra se reforzó en las dinámicas locales del territorio.

“Si tú no siembras y tú no trabajas con la tierra, si tú no compartes con ella, tú no vas a tener buenos alimentos, buenos frutos, entonces por ese ser perezoso, por ese ser flojo prefieres irte al mercado y comprar cualquier comida procesada que no te está contribuyendo de manera sana a tu cuerpo. Eso es lo que nos enseña la abuela. Cada una de estas enfermedades, entre esas, el Covid 19, es por nosotros no cuidarnos y no estar en buena relación con el territorio.” (Carmen Frías Epiayú, Manaure, Resguardo de la alta y media Guajira, octubre de 2020)

Los cultivos estacionales también empezaron a producir maíz, frijol, ahuyama y otros vegetales centrales en la dieta wayuu. Se recuperaron rebaños de animales y fuentes de agua. Finalmente, y en directa relación con el cuidado del territorio, se reforzaron valores en torno a los procesos de cuidado, especialmente a partir de la colaboración y responsabilidad colectiva de la parentela. Los lazos de parentesco por filiación o alianza matrimonial se activaron como en otras ocasiones sociales en las que se requiere la actuación de los matrilineajes, reforzando las relaciones de solidaridad y reciprocidad en el territorio. Como cuando le pido a otra persona un chivo, ya sea para pagar alguna falta o porque se va a casar alguien, yo estoy *ounuwawaa*⁶; entonces en el futuro esa persona tiene la misma necesidad y se acerca a decirme: “Yo vengo a *ounuwawaa*, para que me colabores, me ayudes”, y ya yo hago memoria y digo si, en un pasado me tendiste la mano en este presente yo te tendré la mano y así.

Finalmente, se activaron una serie de campañas comunicativas y de movilización social para llegar con información oficial sobre el virus a las personas wayuu en su propia lengua y mediante mensajes apropiados culturalmente, así como para denunciar la crisis profunda en la que se encuentra el territorio y la mismísima pervivencia étnica con motivo de la pandemia y la ineficacia previa y actual de las políticas públicas y de las ayudas humanitarias⁷. A través de imágenes, videos cortos y notas de audio, con participación de reporteros locales –todos jóvenes– se ha tratado de difundir la información por medio del Whatsapp, Facebook, Youtube y otras redes sociales, sabiendo que quien logra acceso puede multiplicar la información en su territorio.

⁶ Término usado en el pueblo wayuu que connota la acción de recolectar.

⁷ <https://www.facebook.com/Notiwayuu-1176726465681447>

Políticas públicas y atención humanitaria tradicional e ineficaz

La figura de asistencia se encuentra establecida en el territorio y es conocida en su funcionamiento por gran parte de las comunidades indígenas wayuu (Torres Muriel, 2018). Sin embargo y como afirma gran parte de la población, las políticas de asistencia no están orientadas hacia las necesidades estructurales, de modo que puedan generar una solución a futuro, sino a generar soluciones frente a crisis puntuales experimentadas en el territorio. De acuerdo con lo anterior, la comunidad tuvo ayuda de gestión de riesgo por parte del departamento de La Guajira trajeron unas cajitas de mercado. Por familia entregaron una cajita. La cajita contenía creo que 3 kilos de arroz, un litro de aceite, lo más primordial; como tres tipos de grano: frijol, lentejas, frijol, pero el guajiro, leche, harina Robin y harina para amasar. Los mismos problemas con la distribución, el tipo de alimentos y bienes esenciales, la calidad y sostenibilidad de las acciones se han presentado durante la emergencia.

Para el momento en el que se escribe este texto, los wayuu sienten que sus estrategias autóctonas de afrontamiento han tenido más éxito que las estatales y humanitarias. La reivindicación de la autonomía y la autodeterminación en los territorios que se nutre de las innovaciones descritas antes podría ilustrar una ruta de colaboración real entre gobiernos municipales, regional y nacional con las autoridades, organizaciones y activistas indígenas que aporte a la configuración de un modelo de gobernanza propio y posibilitador de una solución local al hambre entre los wayuu.

En la reafirmación del vínculo con el territorio y con sus tradiciones culturales, los wayuu adultos y jóvenes recrean las estrategias para pervivir como pueblo indígena. El riesgo de padecer la enfermedad que trajo el virus ha revelado el poder de su conocimiento y capacidades propias, de su autonomía y de sus ancestros. Hay fuerza para continuar exigiendo sus derechos fundamentales como ciudadanos indígenas, en especial con respecto a la formulación innovadora y diferencial de las políticas públicas y de los programas humanitarios, los cuales necesariamente

deben trascender el tradicional asistencialismo para ser fundamentados en la articulación a la autonomía y al conocimiento autóctono.

REFERENCIAS

- Amaya Epiayú, Roberto Carlos; Dorado González, Alicia; Epiayú, Fátima; Frías Epiayú, Estefanía; Ipuana Guariyü, Á; Puerta Silva, C; Ramírez Boscán, Miguel; Romero Epiayú, Jakeline y Torres Muriel, Esteban. El Covid-19, una crisis sobre otra crisis en el Territorio Wayuu: “Si no nos mata el Coronavirus nos seguirá matando el hambre.” En Alfredo Wagner Berno de Almeida, Rosa Acevedo Marín y Eriki Aleixo de Melo (Eds.), *Pandemia e território* (pp. 427–447). São Luís: UEMA Edições/ PNCSA, 2020.
- Asociados mundiales de la CIF. *Versión 2.0 del Manual técnico de la Clasificación Integrada de las Fases de la Seguridad Alimentaria. Información y normas que garantizan mejores decisiones relativas a seguridad alimentaria*. Roma: FAO, 2012.
- Autoridades tradicionales, Organizaciones wayuu y Liderazgos wayuu. Manifiesto del Pueblo Wayuu por el respeto a nuestros muertos, Mayo 20, 2020. Recuperado el 23 de mayo de 2020, de Notiwayuu website.
- Cotes Cantillo, Karol; Vargas Sandoval, Gina Alexandra; Alvis Zakzuk, Nelson; Díaz Jiménez, Diana; Vallejo, Elkin Daniel y Castañeda Orjuela, Carlos. Hambre y desnutrición en La Guajira. En: Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud y Observatorio Nacional de Salud (Eds.), *Una mirada al ASIS y análisis en profundidad. Informe técnico* (7th ed., pp. 106–176). Bogotá, 2016.
- DANE. *Pueblo wayúu. Resultados del censo nacional de población y vivienda 2018*. Bogotá: DANE, 2019.
- Guerra Curvelo, Weidler. *La disputa y la palabra. La ley en la sociedad wayuu*. Bogotá: ICANH, 2002.
- Guerra Curvelo, Weidler. *La dignidad póstuma*. El Heraldo, Mayo 21, 2020.
- Instituto Nacional de Estadística. *Censo Nacional de población y vivienda*. Caracas, 2011. En: [http://www.minpi.gob.ve/assets/pdf/Libro Censo Nacional Indigena Final.pdf](http://www.minpi.gob.ve/assets/pdf/Libro_Censo_Nacional_Indigena_Final.pdf)
- Rocha Vivas, Miguel. *El sol babea jugo de piña: antología de las literaturas indígenas del Atlántico, el Pacífico y la Serranía del Perijá*. Bogotá: Ministerio de Cultura, 2010.

Pineda Camacho, Roberto. La constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia. *Alteridades*, 7(14), 107–129, 1997.

Puerta Silva, Claudia. La crisis venezolana y la crisis alimentaria wayuu en Colombia. *Estudios Políticos*, (57), 92–114, 2020. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n57a05>

Simon, Lionel. L'« à-venir » au regard de l'« en-cours ». *Anthropologie et Sociétés*, 42(2–3), 229–246, 2018. <https://doi.org/10.7202/1052644ar>

Torres Muriel, Esteban. *Asistencialismo por parte del sector público y privado en la comunidad Wayúu en el departamento de la Guajira*. Pontificia Universidad Javeriana, 2018.

La lucha por encontrar comida en tiempos de pandemia¹

A luta para encontrar comida em tempos de pandemia

The Struggle for Finding Food in Times of Pandemic

Roody Réserve*

Resumen: Mientras las autoridades gubernamentales salvadoreñas recibían elogios nacionales e internacionales por su pronta decisión de suspender las actividades económicas para evitar un contagio masivo por el nuevo Coronavirus, se incubaba una crisis alimentaria de alta proporción en comunidades rurales y urbanas en todo El Salvador. Una encuesta cursada en junio 2020 encontró que más del 35% de la población declaraba que el principal problema que le ha afectado durante la cuarentena es el alto precio de los alimentos. Este artículo combina análisis cuantitativo de datos de opinión pública y entrevistas con personas directamente afectadas

* Profesor, desde 2014 es Director del Programa Maestría en Ciencia Política, Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), San Salvador, El Salvador.

¹ Agradezco a Laura Andrade, directora del Instituto de Opinión Pública de la UCA, por haberme facilitado los datos de la encuesta 156 del instituto que sirvieron para este análisis. También estoy en deuda con Saira Barrera, Willian Marroquín, Danilo Miranda, Sonia Rubio, Alberto Ramírez y a Claudia Puerta por sus comentarios. Sin embargo, los errores que puedan contener este artículo son enteramente míos.

por la crisis alimentaria desatada por la cuarentena para describir la experiencia de inseguridad alimentaria registrada entre marzo y junio 2020 en el país. Muestra que la inseguridad alimentaria se anida en precariedades anteriores a la pandemia. Además, subraya el hecho de que los salvadoreños no relacionan su sentimiento de inseguridad alimentaria con las decisiones de las autoridades políticas. Así, difícilmente puede esperarse que las autoridades tomen acciones en el futuro próximo para mejorar la situación de quienes se encuentran en el umbral de una próxima crisis.

Palabras claves: soberanía alimentaria, crisis alimentaria, Inseguridad Alimentaria COVID-19, cuarentena

Resumo: Enquanto as autoridades governamentais salvadorenhas receberam elogios nacionais e internacionais por sua pronta decisão de suspender as atividades econômicas para evitar um contágio massivo pelo novo Coronavírus, uma crise alimentar de alta proporção estava se formando em comunidades rurais e urbanas em todo El Salvador. Uma pesquisa realizada em junho de 2020 constatou que mais de 35% da população declarou que o principal problema que os afetou durante a quarentena é o alto preço dos alimentos. Este artigo combina análise quantitativa de dados de opinião pública e entrevistas com pessoas diretamente afetadas pela crise alimentar desencadeada pela quarentena para descrever a experiência de insegurança alimentar registrada entre março e junho de 2020 no país. Mostra que a insegurança alimentar está aninhada na precariedade antes da pandemia. Além disso, destaca o fato de que os salvadorenhos não vinculam seu sentimento de insegurança alimentar com as decisões das autoridades políticas. Assim, difícilmente se pode esperar que as autoridades tomem medidas no futuro próximo para melhorar a situação daqueles que estão no limiar de uma crise iminente.

Palavras-chave: soberania alimentar, crise alimentar, COVID-19 Insegurança Alimentar, quarentena

Abstract: While Salvadoran authorities were receiving national and international praise for their prompt decision to suspend economic

activities in order to avoid a massive spread in the country of the virus that caused the coronavirus disease, a food crisis was brewing in rural and urban communities throughout El Salvador. According to the results of a survey conducted by the Institute of Public Opinion (IUDOP in Spanish) from the Central American University (UCA) 35% of the Salvadoran population declared that the main problem affecting them during the period of quarantine is the increase in food price. This article combines quantitative analysis of Public Opinion data and interviews with people directly affected by the situation to describe the experience of food insecurity in El Salvador. The analysis shows that the conditions that lead to food insecurity were already present, but Covid just contributed to expose the precarious situation in which these persons were living. Furthermore, the article highlights the fact that Salvadorans in general do not link their experience of food insecurity with the decisions of the political authorities. Thus, it can't hardly be expected that political authorities will take action in the near future to improve the situation of those that are in the brink of the next crisis.

Key words: Food Sovereignty, Food crisis, Food insecurity, Covid-19, Quarantine

Introdução

Rosa María, tiene 35 años. Es una madre soltera, profesional de derecho que hasta recientemente trabajaba en una oficina gubernamental en San Salvador. A finales de 2019 perdió su empleo porque el nuevo equipo que llegó al poder en las elecciones presidenciales consideró que su plaza era de confianza y que tenía que partir. Sus 12 años de servicio, con tres gobiernos diferentes, no le ayudaron para resistir la ola de despido que el gobierno del presidente Bukele inauguró, con el objetivo, según él, de limpiar el aparato estatal de los simpatizantes del FMLN. De modo que, cuando el gobierno decretó cuarentena obligatoria en todo el país, Rosa María se encontraba desempleada, con pocos ahorros y sin perspectiva

de encontrar pronto empleo. Dice ella, su primera preocupación fue la comida. Se pregunta cómo iba a alimentar a su hija.

La misma preocupación está a la base de las noches de insomnio de Juan, un obrero de 32 años que apenas logró completar sus estudios secundarios. Dos días después de que el presidente decretara el cierre total del país para evitar la entrada de la pandemia, su jefe se comunicó con él para informarle que se había decidido que él se quedara en casa, sin ser despedido, mientras seguía la crisis sanitaria. Un par de semanas después, cuando llegó la fecha en que debía recibir su salario, encontró que la empresa le había depositado 50 dólares: una sexta parte de lo que cobraba antes de la pandemia. La pregunta que le seguía asaltando, dice él era: ¿Cómo iba a dar de comer a su familia?

La incertidumbre es una variable más que Pablo, 35 años, con estudios hasta noveno grado, ha incorporado en su existencia desde hace más de 15 años, el tiempo que lleva ofreciendo servicios varios, desde jardinero hasta de albañil, a residentes de una colonia de clase media que se encuentra en el mismo cantón donde él ha crecido y vivido con su familia. Él depende de las llamadas repentinas para solventar las necesidades varias que surgen en esta Residencial, para poner comida en la mesa de su familia de 5 integrantes. Aun cuando no sabe nunca la cantidad de dinero que ganará en una semana típica, sabía que no pasaba una semana en que no le llamaran para cortar la grama, limpiar una piscina o pintar la fachada de alguna casa. Sin embargo, el coronavirus lo cambió todo. Pasó de preocuparse por la manera de organizar su tiempo para responder a las diferentes demandas siempre urgentes que le formulaban, a preguntarse cuándo podrá volver a trabajar para poder mantener a su familia.

Las tres historias brevemente reseñadas aquí constituyen una buena muestra de los salvadoreños más afectados por la pandemia en lo que es lo más básico para un ser humano: procurar su alimento de cada día. Tienen en común de haber experimentado la inseguridad alimentaria, por haber perdido sus fuentes de ingreso durante la misma o por haber tenido una situación precaria antes. Este artículo analiza la situación de

una muestra más amplia de estos salvadoreños. Usa datos de un estudio de opinión de alcance nacional del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana (UCA), cursada entre el 6 y 13 de junio de 2020, para describir la característica de estos ciudadanos que enfrentaron problemas para conseguir comida en el período entre marzo y la fecha de realización de la encuesta.

El manejo político de la COVID-19 y la seguridad alimentaria en El Salvador.

El pasado 21 de marzo de 2020, luego de confirmarse tres casos positivos de Covid-19 en el país, el presidente Nayib Bukele declaró en cadena nacional que decretaba una cuarentena domiciliar obligatoria por 30 días en todo el territorio nacional (El Faro, 2020). La medida fue plebiscitada a nivel nacional e internacional. Distintas encuestas cursadas por la firma internacional de opinión pública Cid-Gallup han confirmado reiteradamente, en abril, junio y hasta recientemente el 7 de octubre el apoyo mayoritario de la población, con más del 90% valorando positivamente las acciones del gobierno en relación al enfrentamiento de la pandemia. En este sentido, acciones como la cuarentena domiciliar generalizada, la detención arbitraria de quienes violaban la medida de cuarentena, la crítica y enfrentamiento con instituciones como la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa fueron algunos de los elementos sobresalientes del manejo político de la pandemia por parte del gobierno que son avalados por una abrumadora mayoría ciudadana.

Para paliar la situación de la población que se desempeñan primordialmente en el sector informal el gobierno decretó dos tipos de medida. En primer lugar, se anunció una transferencia directa de 300 dólares por familias. En segundo lugar, a partir de mayo, se empezó a entregar canastas solidarias con algunos de los productos más consumidos en la canasta básica salvadoreña. La encuesta del IUDOP (2020) encuentra que el 41% de los salvadoreños declararon que ellos o alguien de su grupo familiar habían recibido el apoyo monetario anunciado. En cambio,

un 36% manifestó la misma opinión respecto de la canasta solidaria (IUDOP, 2020).

Sin embargo, a pesar del esfuerzo del gobierno pronto quedó evidente que muchos salvadoreños estaban pasando hambre durante la pandemia. La señal de ello fueron las banderas blancas que empezaron a ser izadas a lo largo de colonias y carreteras del país, en zonas urbanas y rurales. Frente a las detenciones y confinamiento forzado que aplicaban los militares y policías en contra de las personas que encontraban en la calle, a las que acusaban de irrespetar la cuarentena, los salvadoreños se ingeniaron para contar su inseguridad alimentaria a través de las banderas blancas. Los medios de comunicación empezaron a documentar casos de ciudadanos del sector informal o que habían perdido su empleo y que no contaban con recursos para poder alimentarse (Dada, 2020).

Por basarse primariamente en evidencias anecdóticas, las crónicas periodísticas no son suficientes para determinar cuántas personas cayeron en inseguridad alimentaria durante la cuarentena por el COVID-19. Pero, el Programa Mundial de Alimentos (WFP, en inglés) ofrece cifras que ayudan a dimensionar el impacto del coronavirus en El Salvador. Si bien se estima que el aumento de los precios de alimentos fue moderado, se calcula que entre mayo y agosto de 2020 cerca de 500 mil personas habrían caído en inseguridad alimentaria. Estas cifras representan un aumento de más de 6% respecto del cálculo realizado para el mismo período en el año 2019 (WFP, 2020).

El informe del WFP observa que, a pesar de que globalmente los precios no han aumentado en proporciones severas como ha sucedido en otros países de la región centroamericana, como Honduras y Nicaragua, sí la inseguridad alimentaria ha afectado a una cantidad importante de personas que merecen una atención especial en esta situación de pandemia. Pero, ¿quiénes son estas personas? ¿En qué regiones del país se encuentran? ¿Cómo enfrentaron los momentos más difíciles de la crisis? ¿Estas personas vinculan su situación con las decisiones políticas tomadas? Y, ¿Qué perspectivas tienen respecto del futuro?

Conociendo a las víctimas de inseguridad alimentaria en El Salvador

Como lo sostiene Carlos Dada, en su crónica sobre el hambre blanca durante los momentos más difíciles de la cuarentena, el hambre ya existía en El Salvador. Lo que ha sucedido es que la pandemia la ha vuelto más visible. Investigaciones previas han encontrado que las personas más vulnerables en términos de inseguridad alimentaria son quienes que gastan mayor cantidad de su ingreso en la adquisición de comida. Este grupo incluye los pobres urbanos, quienes se encuentran en el sector informal, los pequeños productores y campesinos sin tierra. De un modo general, se sabe que los pobres de países en desarrollo gastan entre el 50 y el 80% de su ingreso en comida. Para una familia de clase media esto puede implicar el gasto de entre el 35 y el 65% de sus ingresos en dicho rubro. De modo que, una variación brusca en el precio de los alimentos, aun cuando sea moderada, si además sucede en un contexto de reducción de sueldos, tendrá implicaciones muy severas para quienes gastan porcentajes sustanciales de sus ingresos para alimentarse.

Y es precisamente lo que ha sucedido en el caso salvadoreño con relación al aumento de precios en lo que va de la pandemia, que el WFP califica como moderado, pero que ha significado un problema serio para muchos ciudadanos. Más de un tercio de la población declaró en la encuesta del IUDOP de junio de 2020 que, el aumento de precios es el problema que más le ha afectado durante la cuarentena (IUDOP, 2020).

Se sabe que cuando aumenta el precio de los alimentos, la gente más vulnerable experimenta enseguida una situación de crisis. Tienen que reducir la cantidad y la calidad de lo que come. Y, cuando alguien no obtiene la cantidad y la calidad de comida que su cuerpo requiere, puede sufrir problemas de salud severos, malnutrición, conflictos violentos (sociales y familiares), problemas emocionales y de comportamiento, que se manifiestan tanto en niños como en adultos (Pérez y Shamah, 2017; Tarasuk et. al., 2018; Shankar, Chung y Frank, 2017; Frongillo et al., 2018; Cassia et. al., 2016). No se cuenta aún con información sobre el impacto de la crisis en aquellos afectados por lo que Dada (2020) llama el

“hambre blanca”, ni en los más de medio millón de personas que el WFP estima que se encuentran en situación severa de inseguridad alimentaria en El Salvador. Sin embargo, no cabe duda que se trata de situaciones que hay que monitorear y tratar de capturar en siguientes estudios. Más aún las autoridades deberían de promover la comprensión de este fenómeno e intentar reducir la vulnerabilidad de importantes segmentos de la población en este tema.

Frente a la falta de información para realizar un análisis amplio sobre la situación de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria durante la pandemia, este texto se enfoca en aquellos que declararon que su principal problema ha sido el costo y el no tener alimentos en esta coyuntura. La tabla 1 presenta la distribución de la respuesta a la pregunta: ¿Cuál diría que es el problema que a usted más le ha afectado durante la cuarentena domiciliar obligatoria? Se dio a la gente la opción de marcar una sola respuesta. Así planteada la pregunta perdió la posibilidad de que se pudiera enlazar con otras respuestas. Por ejemplo podría ser que una persona encuentra el precio de los alimentos altos y que ello se debe precisamente a las dificultades para desplazarse hacia su trabajo, precisamente por la paralización del transporte público que se decretó durante la cuarentena. Por ello se habría disminuido sus ingresos y que por lo mismo llegaría a la conclusión que su principal problema reside en la falta de recursos para procurarse de alimentos para ella y su familia. Al pedir a los encuestados que marquen una sola respuesta, la encuesta pierde la posibilidad de capturar estos elementos.

Gráfico 1. Probabilidad de considerar como principal problema personal durante la cuarentena el precio o el no tener alimentos

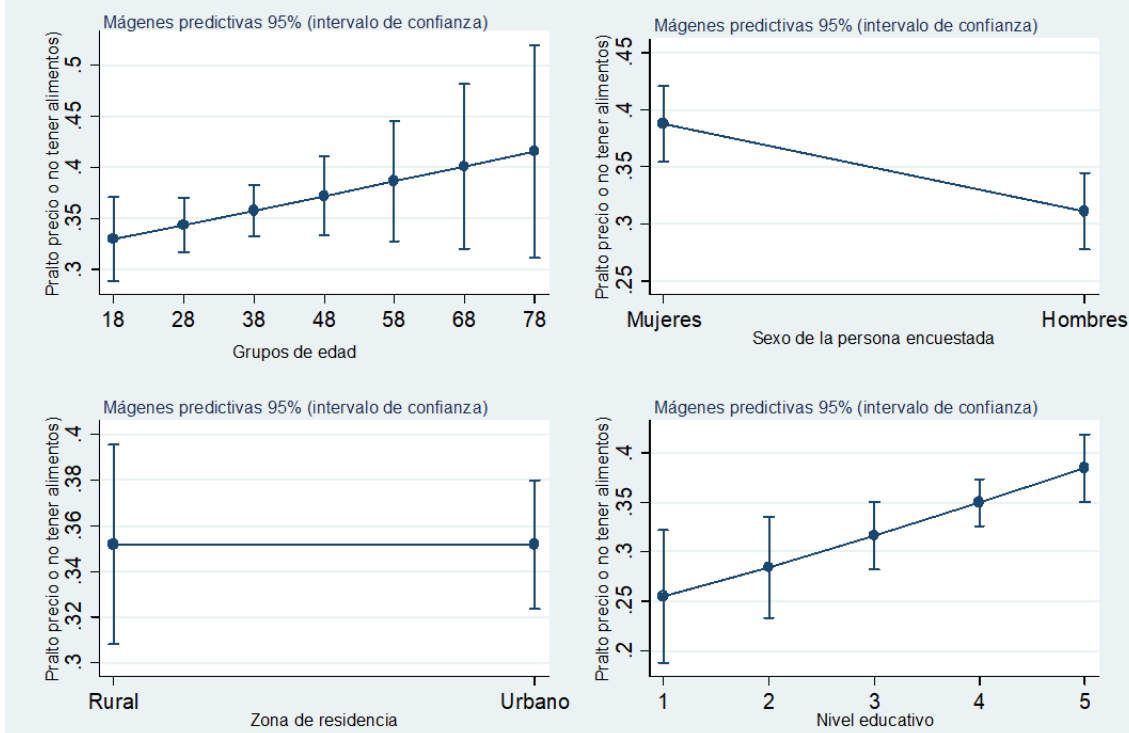


Tabla. 1. Opinión de las personas encuestadas respecto del principal problema que les ha afectado durante la cuarentena

Principal problema	Frecuencia	Porcentaje
Falta de transporte público	240	15.40
Aumento precio alimentos	525	33.70
No poder trabajar	483	31.0
No tener alimentos	23	1.48
No tener suficiente dinero para comprar insumos de prevención Covid-19	105	6.74
Otras respuestas	182	11.68

Fuente: Elaboración propia a partir de IUDOP(2020), informe 156

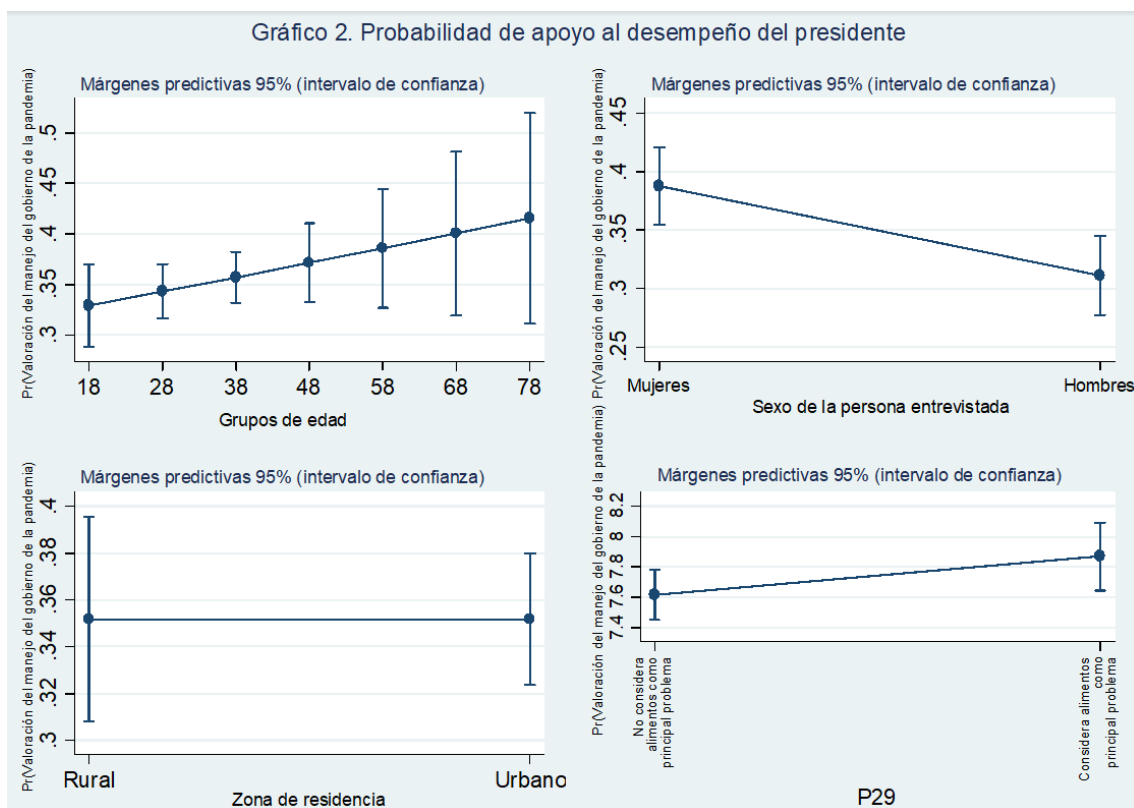
A pesar de las limitaciones en la formulación de la pregunta y las opciones de respuestas marcadas, no queda duda que la principal preocupación personal de los salvadoreños era el aumento del precio de los alimentos. Vienen en segundo lugar las respuestas de aquellos que dicen que el no poder trabajar es su principal preocupación. Como se puede

notar fácilmente, existe una relación directa entre preocuparse por trabajar y la constatación del aumento del precio de los alimentos. Estos resultados corroboran lo que en entrevistas personales ya habían manifestado Rosa María, Pablo y Juan, con cuyas preocupaciones se inició este texto. Frente a la disminución de sus ingresos, su primera pregunta en cada caso era qué iban a dar de comer a su familia. Este hallazgo confirma lo que ya se sabe en la literatura sobre seguridad alimentaria: frente a los *shocks* que enfrentan los hogares vulnerables, la primera preocupación siempre gira en torno al acceso al alimento.

Para profundizar más en el tema e identificar las características de las personas que manifestaron directamente estar preocupadas por el aumento del precio de los alimentos, se realizó un análisis multivariable en donde se consideran a la vez la edad, la zona de residencia, el nivel educativo y el sexo de los entrevistados como variables en un modelo explicativo de los determinantes de la preocupación por el aumento de precios de los alimentos. El gráfico 1 combina la probabilidad de predecir la variable dependiente para cada una de estas variables. Los resultados muestran que no existe diferencia significativa entre habitantes de zonas urbanas o rurales ante esta preocupación. Por otro lado, a medida que aumenta la edad de la persona entrevistada aumenta también la probabilidad de que designe el problema de alimentos, su precio o acceso al mismo, como su principal preocupación durante la pandemia. El nivel educativo es muy importante para predecir el nivel de preocupación por acceso a comida durante la pandemia. Las personas con mayor nivel educativo manifiestan una mayor preocupación por este tema. Finalmente, se observa que las mujeres son más propensas que los hombres a declarar que el tema de los alimentos como su principal preocupación personal durante el período estudiado.

Los datos disponibles en la encuesta de del IUDOP no permiten analizar las dimensiones de calidad y cantidad de alimentos consumidos durante el período. En todo caso, puede usarse como ilustración el contenido de los paquetes solidarios entregados por el presidente para hacerse una idea de la situación. Éstos empezaron a distribuirse a mediados de mayo cuando el gobierno se dio cuenta que no era sostenible una entrega

Gráfico 2. Probabilidad de apoyo al desempeño del presidente



mensual al millón quinientas mil familias beneficiadas con el bono de 300 dólares. Según información proporcionada por las propias autoridades, cada paquete alimentario contenía leche en polvo, harina de maíz, frijoles, arroz, pasta, atún y aceite.

Pronto se demostró que la cantidad entregada no era suficiente para las familias necesitadas (además, muchas nunca obtuvieron dichos paquetes). Las banderas blancas y que seguían izándose en los pueblos y carreteras recordaban que el “hambre blanca” seguía presente. Tampoco se puede hacer un análisis positivo de la calidad del aumento entregado en los paquetes. Tiene muy poca variedad y no incluye elementos importantes como frutas y verduras, importantes en una alimentación de calidad (Menchú y Méndez, 2011).

¿Conectan los afectados su inseguridad alimentaria con las decisiones gubernamentales?

Como se ha notado más arriba, uno de los elementos más llamativos es la alta adhesión popular que suscita el gobierno de Bukele por su manejo de la crisis sanitaria. Las encuestas a las que se ha hecho referencia más arriba (Cid-Gallup, IUDOP) muestran que el trabajo del presidente es muy apreciado por los ciudadanos encuestados. Independiente del momento en que se realizó la consulta el nivel de apoyo a las decisiones gubernamentales siempre rondó alrededor del 80% de aprobación. En las encuestas de Cid-Gallup, el apoyo al presidente ronda siempre a más de 90%. Pero, ¿es posible que aquellos preocupados por un tema tan vital como el precio y el acceso a alimentos sean menos entusiastas con el desempeño del gobierno?

Para evaluar esta pregunta, se realiza un análisis multivariable donde se consideran, junto con el tema de los alimentos, variables demográficas y políticas para determinar las fuentes del apoyo del ejecutivo. En este caso, la variable dependiente pasa a ser la nota otorgada al presidente y la principal variable explicativa es la preocupación o no por el tema de alimentos. El gráfico 2 muestra que no se atribuye responsabilidad política al presidente por la preocupación manifestada por el precio más alto de los alimentos. Además, se observa que no hay diferencia en el nivel de apoyo entre zonas rurales y urbanas. Las mujeres tienden a valorar de manera más positiva la labor del presidente, en comparación con los hombres; y, las personas de mayor edad muestran mayor adhesión a la labor del presidente que los más jóvenes.

Conclusiones y perspectivas de futuro

Se ha visto en este texto que el tema de la inseguridad alimentaria merece una atención especial en estos tiempos de crisis sanitaria. El WFP estima que cerca de medio millón de personas se encuentran en situación de inseguridad alimentaria en El Salvador. Estas cifras se corroboran en los resultados de encuesta de opinión que muestran que más de

un tercio de los salvadoreños son preocupados por el alto precio de los alimentos en el período. Además, por otro lado, el artículo ha argumentado a través de reportes periodísticos y la reseña de tres casos específicos, provenientes de entrevistas personales realizadas por el autor de este trabajo, que el “hambre blanca” sigue siendo una realidad en el país.

Es llamativo que esta preocupación se encuentra distribuida en niveles iguales entre habitantes del campo y de zonas urbanas en El país. Observación que apoya la idea que en El Salvador que la temática del hambre es tanto un problema urbano como del mundo rural (Segovia, 2017). Pero, también por otro lado, llama la atención que cuando se analiza la disposición de los encuestados para asignar responsabilidad política al gobierno por su manejo de la crisis sanitaria y la preocupación por la cuestión alimentaria, se observa que los ciudadanos no establecen dicha relación. Los más propensos a preocuparse por el problema son quienes valoran mejor el desempeño del presidente en el manejo de la pandemia en general.

Desde esta perspectiva la siguiente pregunta que cabe plantearse es qué perspectiva tiene el tema para el futuro próximo. ¿Puede esperarse una acción decidida del gobierno en el corto plazo para reducir la vulnerabilidad de la población ante el tema de la inseguridad alimentaria? Para responder a esta pregunta es preciso volver con el relato de Rosa María, Juan y Pablo. Los tres manifiestan que pudieron sortear los momentos más difíciles de falta de alimentos durante la cuarentena, gracias a la ayuda de amigos y otras personas altruistas que les tendieron la mano y su propio ingenio. En el caso de Rosa María, fueron de mucha ayuda sus amigos y sus padres; Juan salió adelante porque con el apoyo recibido del gobierno puso un negocio de venta de tortillas; Pablo está muy agradecido por la solidaridad de sus patronos de la comunidad donde lleva ofreciendo sus servicios desde hace más de 15 años. Pero, frente a la pregunta de qué piensan hacer en caso de que se vuelva a decretar cuarentena obligatoria, la respuesta unánime de los tres ha sido que esperan que “Dios seguirá proveyendo” en el futuro.

REFERÊNCIAS

- Cid-Gallup. Boletín de Prensa: Ciudadanos respaldan labores de Nayib Bukele al enfrentar la pandemia y medidas sanitarias tomadas, 2020. https://www.cidgallup.com/uploads/publication/publication_files/publication_1594249030000.pdf [Recuperado el 7 de octubre de 2020]
- Cid-Gallup. Boletín de Prensa: Administración Bukele recibe respaldo ciudadano en batalla contra el Covid-19, 2020. <https://elsalvadorgram.com/2020/10/cid-gallup-92-de-salvadorenos-aprueba-manejo-de-la-pandemia-hecho-por-nayib-bukele/> [Recuperado el 7 de octubre de 2020]
- Dada. Carlos. “El hambre blanca”, 2020. https://elfaro.net/es/202007/el_salvador/24602/El-hambre-blanca.htm [Recuperado el 5 de octubre de 2020]
- De Cássia Ribeiro-Silva, Rita, Fiaccone, Rosemeire Leovigildo., Barreto, Maurício Lima., Santana, Mônica Leila Portela., dos Santos, Sandra Maria Chaves., da Conceição-Machado, Maria Ester Pereira., & Aliaga, Marie Agnès. The association between intimate partner domestic violence and the food security status of poor families in Brazil. *Public health nutrition*, 19(7), 1305-1311, 2016.
- Frongillo, Edward A., Nguyen, Hoa. T., Smith, Michael. D., & Coleman-Jensen, Alisha. Food insecurity is associated with subjective wellbeing among individuals from 138 countries in the 2014 Gallup world poll. *The Journal of Nutrition*, 147(4) 680-687, 2017. <https://doi.org/10.3945/jn.116.243642>
- Brinkman, Henk-Jan; De Pee, Saskia; Sano-go, Issa; Subran Ludovic; Bloem, Martin W. “High Food Prices and the Global Financial Crisis Have Reduced Access to Nutritious Food and Worsened Nutritional Status and Health”, *The Journal of Nutrition*, Volume 140, Issue 1, Pages 1535–1615, 2010.
- Lemus. Efren. “Cuarentena obligatoria nacional de 30 días y ayudas para 1.5 millones de familias”, 2020. https://elfaro.net/es/202003/el_salvador/24151/Cuarentena-obligatoria-nacional-de-30-d%C3%A1das-y-ayudas-para-15-millones-de-familias.htm [Recuperado el 6 de octubre de 2020]
- Menchú, Ma. Teresa; Méndez, Humberto.. “Análisis de la situación alimentaria en El Salvador”. Guaetmala, INCAP, 2011. https://www.sdgfund.org/sites/default/files/ISAN_ESTUDIO_El%20Salvador_Analisis%20Situacion%20Alimentaria-INCAP.pdf [Recuperado el 5 de octubre de 2020]
- Pérez-Escamilla, Rafael; Shamah-Levy, Teresa; Candel, Jeroen. Food security governance in Latin America: Principles and the way forward. *Global Food Security*, 14, 68–72, 2017.

Shankar, Priya; Chung, Rainade; Frank, Deborah. A. Association of food insecurity with children's behavioral, emotional, and academic outcomes: A systematic review. *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 38(2), 135–150, 2017.

Segovia, Alex. The relationships between food security and violent conflicts: The case of El Salvador. *FAO Agricultural Development Economics Working Paper 17-07*. Rome, FAO, 2017.

Tarasuk, Valerie; Cheng, Joyce; Gundersen, Craig; de Oliveira, Claire; Kurdyak, Paul. The relation between food insecurity and mental health care service utilization in Ontario. *The Canadian Journal of Psychiatry*, 63(8), 557-569, 2018.

World Food Program. September Update. "Global Report on Food Crisis", 2020. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/GRFC2020_September%20Update_0.pdf [Recuperado el 5 de octubre de 2020]

A tempestade perfeita

Crise alimentar no meio de uma pandemia

La tormenta perfecta: una crisis alimentaria en medio de una pandemia

The perfect storm: a food crisis in the middle of a pandemic

Paulo Niederle*

Resumo: O artigo analisa as causas e consequências do recente aumento dos preços dos alimentos no Brasil. Inicialmente, identificamos as principais causas do fenômeno, procurando identificar em que medida ele responde às novas dinâmicas de consumo e comercialização criadas pela pandemia ou a outros fatores de ordem econômica e política. Em seguida, destacamos suas consequências, focalizando o aumento da insegurança alimentar e nutricional. Finalmente, discutimos o papel do Estado na construção de políticas alimentares que reduzam a pressão inflacionária e garantam acesso à alimentação saudável.

Palavras-chave: Alimentos; Pandemia; Mercados; Preços

* Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Integrante del Grupo Especial FAO / CLACSO Inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Resumen: El artículo analiza las causas y consecuencias del reciente aumento de los precios de los alimentos en Brasil. Inicialmente identificamos las principales causas del fenómeno, buscando identificar en qué medida responde a las nuevas dinámicas de consumo y comercialización generadas por la pandemia u otros factores de carácter económico y político. Luego, destacamos sus consecuencias, enfocándonos en aumentar la inseguridad alimentaria y nutricional. Finalmente, discutimos el papel del Estado en la construcción de políticas alimentarias que reduzcan la presión inflacionaria y garanticen el acceso a alimentos saludables.

Palabras clave: Alimentos; Pandemia; Mercados; Precios.

Abstract: The article analyzes the causes and consequences of the recent increase in food prices in Brazil. Initially, we identified the main causes of the phenomenon, seeking to identify the extent to which it responds to the new dynamics of consumption and commercialization created by the pandemic or other economic and political factors. Then, we highlight its consequences, focusing on increasing food and nutritional insecurity. Finally, we discuss the role of the State in building food policies that reduce inflationary pressure and guarantee access to healthy food.

Keywords: Food; Pandemic; Markets; Prices

Introdução

Reconhecido internacionalmente pelo sucesso das suas políticas de segurança alimentar e nutricional construídas ao longo das duas últimas décadas (Maluf et al., 2015; Milhorange, 2020), o Brasil tem visto o fantasma da fome voltar a assombrar uma importante parcela da sua população. Após três levantamentos demonstrando a redução contínua na proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar (34,9% em 2004, 30,2% em 2009, 22,6% em 2013), os resultados da última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2016-2017), divulgados em setembro de 2020, apontam para uma inversão nessa tendência. Em 2017, 36,7% (25,3 milhões) dos domicílios brasileiros apresentavam algum

grau de insegurança alimentar: leve (24,0%, ou 16,4 milhões), moderada (8,1%, ou 5,6 milhões) ou grave (4,6%, ou 3,1 milhões). Em termos populacionais, o levantamento estima que, dentre uma população total de 207,1 milhões de habitantes, 84,9 milhões habitavam domicílios com insegurança alimentar, sendo que 10,3 milhões estavam em domicílios com privação de alimentos, cuja expressão característica é a fome.

Esses dados são relativos a um momento anterior à pandemia da Covid-19, a qual agravou a situação de insegurança alimentar em virtude dos seus efeitos econômicos, em particular a redução dos salários e o aumento da informalidade e do desemprego. O número de desempregados passou de 9,8 milhões em maio para 13,8 milhões no final de setembro de 2020. Mesmo assim, de maneira aparentemente paradoxal em face destes números, esses meses também demonstraram uma abrupta elevação do preço dos alimentos básicos. Enquanto o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que mede a inflação oficial do país, avançou apenas 2,44% no acumulado de doze meses até agosto de 2020, o custo da alimentação no domicílio aumentou 11,4%. Na comparação com o início do ano, em setembro de 2020 o preço do arroz, do feijão e da cebola já acumulavam altas de, respectivamente, 20%, 33% e 50%. Os preços de carnes, leite e ovos também aumentaram consideravelmente, contribuindo para agravar o quadro de insegurança alimentar.

Este texto analisa brevemente principais causas desse aumento dos preços alimentares, focalizando sua relação com às (in)ações do Estado para garantir o direito humano à alimentação.

Fatores determinantes da inflação alimentar

Existem inúmeras causas para a recente pressão inflacionária no Brasil. Dependendo do setor, elas são mais associadas a dinâmicas domésticas ou internacionais, bem como a fatores conjunturais ou estruturais. Portanto, qualquer resposta simples, que procure identificar um único culpado para a crise, será equivocada. Como não há condições de analisar

todas as faces do problema neste breve texto, destaco a seguir apenas cinco fatores e sem qualquer hierarquia entre eles.

Novas dinâmicas de consumo na pandemia

Os preços de alguns produtos básicos foram impactados pelo aumento da demanda durante a pandemia. Um dos efeitos mais notáveis foi a redução do consumo fora do lar. Embora uma parcela desse mercado tenha sido absorvida pela expansão dos *deliveries*, o setor de restauração foi um dos mais atingidos pela crise. As medidas de isolamento forçaram as famílias a preparar sua própria comida, o que reverteu em aumento da demanda por alimentos básicos, mais baratos e de fácil preparo, tais como arroz, feijão e batata. No caso específico do arroz, amplamente noticiado pela imprensa brasileira como o principal vilão da inflação alimentar, a pandemia alterou a tendência histórica de queda do consumo – da ordem de 20% entre 2013 e 2010. Com efeito, o fim da pandemia poderá repercutir novamente na redução gradual da demanda por esses produtos.

Auxílio emergencial

Após muita pressão política, o governo brasileiro aceitou a criação de um auxílio emergencial no valor de R\$ 200,00 mensais para trabalhadores informais e famílias de baixa renda. No entanto, contrariamente aos interesses iniciais do governo, em 20 de março de 2020 o Congresso Nacional aprovou auxílio no valor de R\$ 600,00. Beneficiando 65 milhões de pessoas, em cinco meses esta política consumiu R\$ 256 bilhões dos cofres públicos, o que gerou atritos internos no governo entre uma ala que viu o auxílio comprometer as medidas de ajuste fiscal para agradar “o mercado” (*sic*) e outra para quem o auxílio se tornou um mecanismo para melhorar a baixa aprovação do governo perante a população. O resultado político apareceu na crescente aprovação do governo e, com isso, este passou inclusive a discutir a extensão do auxílio por meio de um programa de renda básica, o que implica, por sua vez, no corte do orçamento de outras políticas.

Efeito China

Outro fator impulsionador dos preços foi o aumento da demanda chinesa por matéria prima para a indústria agroalimentar. Embora tenha sido o foco inicial de disseminação da Covid-19, o país tem se recuperado mais rapidamente que os demais, e tem adotado uma política agressiva de recomposição dos estoques, visando garantir segurança no abastecimento de alimentos e matérias primas para os próximos anos – antecipando diretrizes do 14º Plano Quinquenal (2021-2025). Além disso, essa política também envolve a recuperação da produção de suínos no país. Desde 2018 até maio de 2020, o vírus da peste suína africana causou a morte de 440 milhões de porcos na China. A retomada da produção fez o preço da soja e do milho explodir nos mercados internacionais. No Brasil, a saca da leguminosa chegou à marca histórica de R\$ 150,00 em setembro de 2020, quando 60% da safra brasileira que será colhida em 2021 já estava comercializada.

Incertezas no mercado internacional

No caso da soja e do milho, a pressão expansionista dos preços também responde às incertezas com relação à safra norteamericana, que, em virtude das tempestades e da seca no meio-oeste, deve ser menor do que o inicialmente projetado. Além disso, os Estados Unidos também entram nessa equação alimentar em virtude das tensões que envolvem as negociações comerciais com a China e as eleições presidenciais internas, temas que têm aumentado as incertezas dos investidores e, por conta disso, estimulado a corrida em direção a mercados futuros menos arriscados, como é o caso das commodities agrícolas.

Desvalorização da moeda brasileira

Finalmente, um dos fatores que tem contribuído decisivamente para o aumento da demanda pelos produtos brasileiros é a desvalorização do Real. A moeda norteamericana fechou o ano de 2019 cotada a R\$ 4,01. Em 13 de maio de 2020 alcançou o patamar máximo histórico de R\$ 5,90, em seguida recuando para, no final de setembro, ser cotada a R\$ 5,65.

Ao mesmo tempo em que favorece as exportações e reduz a oferta doméstica – inclusive de arroz que não é um produto em que o Brasil tem grande relevância no mercado internacional –, a desvalorização cambial pressiona os preços em virtude da importação de alimentos que o país não tem o abastecimento garantido pela produção doméstica, como é o caso do trigo, cuja importação deve chegar ao recorde de 7,3 milhões de toneladas em 2020, a maior parte proveniente da Argentina.

Em suma, sem pretensão de esgotar as diversas causas da atual crise alimentar, o objetivo desta seção foi destacar suas causas distintas, o que sugere que a solução não depende de medidas isoladas, mas de políticas integradas que atuem de modo sistêmico. Como veremos a seguir, esta não parece ser, contudo, a perspectiva do atual governo.

O Estado como indutor da crise

Embora alguns dos fatores acima elencados possam ser interpretados como fenômenos conjunturais que serão superados com a disseminação da vacina ou com mudanças na Casa Branca, o fato é que muitos efeitos já poderiam ter sido minimizados se o Brasil tivesse reforçado suas políticas de segurança alimentar e nutricional. No entanto, parte da crise está associada ao fato de que, antes mesmo da pandemia se disseminar, o governo já havia colocado em marcha um processo de desmantelamento das principais políticas públicas de diversificação da produção, seguro agrícola, extensão rural, abastecimento alimentar e regulação de preços. Ou seja, como será tratado nessa seção, em grande medida a crise é uma decorrência da desestruturação dos mecanismos estatais que poderiam minimizar os impactos dos demais fatores.

Como diversos autores já demonstraram, a virada liberal que sucedeu o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, repercutiu diretamente no desmonte do aparato estatal de regulação econômica e na desestruturação das políticas públicas, sendo que as de segurança alimentar e nutricional estiveram entre as mais afetadas (Sabourin et al., 2020; Piccolotto e Piccin, 2020; Niederle et al., 2019). Além da extinção do

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que foi o principal responsável pela construção das políticas que levaram o país a sair do mapa da fome, a nova coalizão política à frente do Estado também extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que era responsável pela gestão das políticas para a agricultura familiar. Com isso, a maioria das políticas de apoio à diversificação produtiva, à agroecologia, e aos sistemas localizados de abastecimento foi extinta. Ao mesmo tempo, muitas políticas que não desapareceram formalmente, tiveram os orçamentos drasticamente reduzidos, implicando, na prática, no congelamento das ações (Sabourin et al., 2020).

Por outro lado, a produção de commodities agrícolas seguiu sendo fortemente apoiada. Este incentivo se manifesta, principalmente, nas medidas de desoneração da exportação, na flexibilização das normas ambientais e nas políticas de crédito subsidiado. Aqui cabe notar que até mesmo os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) privilegiaram o monocultivo de grãos. Em 2019, 75% do orçamento do PRONAF para custeio agrícola financiou apenas três cultivos: soja, milho e café (Niederle e Wesz Junior, 2020). O efeito disso é o que alguns autores chamam de “sojicização” do meio rural brasileiro e que, a rigor, tem avançado por todo Conesul (Wesz Junior, 2016). Entre 2015 e 2019, a área de produção desta commodity avançou de 33,2 para 36,4 milhões de hectares no Brasil. Embora uma parcela deste avanço se dê sobre área de desmatamento (prática com a qual o governo tem se mostrado conivente), é importante notar a presença da soja em áreas outrora destinadas a outras atividades, como é o caso da produção de carne, leite e arroz. Com relação a este último, cabe notar que, desde 2011, a área de produção arroz já teve uma redução de 41%.

É verdade que o incentivo à produção de commodities não iniciou com o atual governo. A maioria dos governos “progressistas” que caracterizaram a “onda rosa” na América Latina construiu suas políticas a partir dos dividendos da exportação de commodities agrícolas e minerais (Acosta, 2016). A diferença é que, nos governos anteriores, este tipo de política neoextrativista coexistia com programas voltados à diversificação da produção e de apoio à agroecologia, os quais, apesar dos recursos

muito menos significativos, garantiam a produção de gêneros alimentícios básicos. Dois exemplos podem elucidar a situação atual: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, e que determina a compra estatal de alimentos produzidos por agricultores familiares para destiná-los a pessoas em situação de insegurança alimentar; e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), reestruturado em 2009 para destinar o percentual mínimo de 30% do orçamento à compra da agricultura familiar.

Os recursos do PAA já vinham sendo reduzidos desde 2014, como consequência de disputas políticas e judiciais. No centro dessas disputas estava a crítica liberal à própria existência do programa, que, apesar de um orçamento limitado (no seu auge, em 2012, alcançou apenas R\$ 800 milhões), legitimava a intervenção do Estado nos mercados. Ademais, o PAA se tornou um dos principais cartões de visita do Brasil para a cooperação internacional, de modo que seu modelo foi “difundido” internacionalmente (Grisa e Niederle, 2019). A coalizão liberal logo entendeu que o programa era mais “perigoso” pelas ideias que ele incorporava do que pelo orçamento que demandava. Mesmo assim, ao invés de extinguir o programa, adotou uma estratégia de desmantelamento gradual por meio da redução do orçamento. Com efeito, o atual governo inicialmente previu apenas 186 milhões para execução do PAA em 2020. No entanto, em virtude da pandemia e da necessidade de distribuir alimentos para a população mais vulnerável, no final de abril a Medida Provisória nº 957/2020 injetou R\$ 500 milhões no programa. Mesmo assim, em virtude da burocracia para implementação dos projetos de compra, até setembro de 2020 a maior parte deste recurso ainda não havia sido executada.

A situação do PNAE é distinta porque a Lei nº 11.947/2009 obriga prefeitos e governadores a utilizarem 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a alimentação escolar na compra de alimentos da agricultura familiar. O problema, neste caso, foi o fechamento das escolas em decorrência da pandemia. Em virtude disso, em abril de 2020, a Lei nº 13.987 alterou a Lei nº 11.947/2009 para autorizar, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios

adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Inicialmente, municípios e estados também se utilizaram da regra para executar o repasse direto dos recursos da alimentação escolar às famílias. No entanto, em agosto de 2020, após posicionamento contrário do Ministério Público Federal, este repasse financeiro foi vetado pelo presidente, permanecendo apenas a modalidade de transferência dos gêneros alimentícios. Em cada município e estado, os itens adquiridos foram diferenciados. Em muitos casos, contudo, a opção foi pela aquisição de cestas de produtos não perecíveis (arroz, feijão, farinha de trigo, macarrão, óleo), o que favoreceu mais as empresas e cooperativas do que os agricultores familiares, e ajudou a pressionar o preço desses produtos básicos.

Para responder à crescente pressão social sem intervir diretamente nos preços com medidas como tabelamento, em setembro o governo decidiu zerar a alíquota de importação de produtos como arroz, feijão e mesmo soja. No entanto, em virtude da desvalorização da moeda, a importação não se mostra uma alternativa real para conter os preços. A medida favorecerá, no entanto, o abastecimento de matéria-prima para a indústria de processamento. Em virtude da desregulação do comércio exterior, apesar de o Brasil ter se tornado o maior produtor e exportador mundial de soja, o setor agroindustrial já projeta a necessidade de, no período da entressafra brasileira, comprar soja norteamericana a preços superiores àqueles atualmente praticados no mercado doméstico. O mesmo também pode ocorrer com o milho e até mesmo com o arroz, produtos que o país teria produção suficiente para atender sua demanda doméstica.

Uma parcela dos agricultores brasileiros comemora a atual escalada dos preços. No entanto, quem está realmente ganhando são as *traders* e os poucos agricultores, empresas e cooperativas que conseguiram estocar grãos. A maioria dos agricultores familiares, sobretudo aqueles que sofreram com a seca que assolou a região sul do país em 2020, já vendeu sua safra logo após a colheita para pagar as dívidas acumuladas. Além disso, as entidades sindicais representativas desses agricultores estão preocupadas com um dos motivos principais da elevação dos preços, que é a total incapacidade (e falta de intenção) do Estado de regulá-los,

e não apenas quando o problema é a pressão inflacionária, mas também nas situações em que os preços estão muito baixos e/ou os agricultores não conseguem comercializar os produtos. Apenas para citar o exemplo do arroz, o “bode expiatório” da atual crise, entre 2015 e 2019 os estoques privados estiveram lotados e o preço pago ao produtor se aproximou dos custos de produção, o que levou muitos deles a migrar para o cultivo da soja.

Historicamente, a redução dessa volatilidade é papel das políticas de garantia de preços, dentre as quais estão os mecanismos utilizados pelo governo para aquisição, armazenamento e liberação de estoques. No caso das políticas de preço mínimo, existem instrumentos como contratos de opção de venda e prêmios de escoamento que elevam os preços sem que o Estado precise adquirir e armazenar produtos. No entanto, os instrumentos são mais limitados quando se trata de forçar a redução dos preços para controlar a inflação e garantir o abastecimento. A forma mais efetiva de fazer isso é por intermédio da liberação dos estoques públicos. E aqui está o problema. O atual governo também vem implementando uma política ativa de desmantelamento da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que é a responsável pela execução dessas ações. Em 2020, foram fechadas 27 unidades da rede pública de armazenamento. Os estoques estão praticamente zerados. À título de exemplo, enquanto, em 2001, o estoque público de arroz era de 2 milhões de toneladas, hoje são apenas 21 mil toneladas estocadas. Por sua vez, no caso do trigo, a CONAB estima um estoque de apenas 170 mil toneladas, o menor da história.

No atual contexto, a recomposição dos estoques apenas contribuiria para agravar ainda mais inflação. Portanto, atualmente, o governo apenas aguarda a próxima safra, torcendo para que a oferta seja capaz de forçar a queda dos preços. Por hora, evita inclusive falar em políticas de armazenamento, apesar da demanda do próprio setor produtivo que, como destacamos acima, em alguns casos perdeu muito mais do que ganhou nos últimos anos. Por outro lado, mesmo que a safra bata novos recordes e que a pandemia acabe, nada garante que a pressão inflacionária reduzirá, sobretudo se o câmbio continuar favorecendo a exportação e,

eventualmente, outros países tiverem quebras nas suas safras, pressionando os preços internacionais. Em suma, por hora a única coisa a dizer é que o modelo ultraliberal adotado tem se mostrado incapaz de garantir soberania e segurança alimentar para um país com 207 milhões de pessoas, dentre as quais 85 milhões já estão em situação de insegurança alimentar.

Considerações finais

Somente daqui a alguns anos será possível analisar com mais precisão em que medida a atual crise alimentar repercute os efeitos socioeconômicos da pandemia. Ainda que as mudanças na demanda e nos hábitos de consumo alimentar repercutam nos preços de alguns produtos, existe uma série de evidências que apontam para a mudança no paradigma de ação estatal como um fator-chave para interpretar o atual contexto. Dentre essas evidências destacam-se a política cambial que favorece as exportações, o incentivo ao monocultivo de grãos e o desmonte das políticas de apoio à agricultura familiar e de abastecimento e segurança alimentar e nutricional.

Alguém poderia argumentar que, se não fosse o incentivo estatal à produção de soja e milho, cujas safras batem novos recordes a cada ano, a situação dos preços seria ainda pior. De fato, uma quebra na safra brasileira de grãos teria efeitos ainda mais dramáticos. No entanto, a principal questão a ser considerada é que o comportamento desses mercados tem respondido basicamente à demanda chinesa, a qual é responsável por 85% das exportações brasileiras de soja. Portanto, com uma política de liberalização irrestrita, essa aposta em grãos apenas cria outro problema do ponto de vista da incapacidade do Estado para regular os preços e assegurar soberania alimentar. Além disso, incentivar a alimentação com produtos ultraprocessados que tem soja e milho como componentes principais pode até ser uma solução para a fome, mas ao custo de agravar outros problemas igualmente graves.

Neste sentido, para finalizar esta reflexão, cabe destacar a defesa que o governo fez do consumo de alimentos ultraprocessados por meio de uma nota técnica publicada pelo Ministério da Agricultura em setembro de 2020. Após ampla repercussão negativa, o Ministério recuou e solicitou a revisão da nota. Mesmo assim, a proposta da indústria alimentar segue na mesa para negociação: solucionar a fome e reduzir a pressão inflacionária com produtos industrializados de baixa qualidade nutricional. Se for adotada, esse tipo de medida resultará no agravamento de doenças crônicas. Considerada como um dos causas de uma sindemia global, a obesidade aumentou 67,8% entre 2006 e 2018, passando de 11,8% para 19,8% da população brasileira. Em suma, como inúmeras pesquisas já demonstraram, aumentar a produção de grãos não é verdadeiramente uma solução nem para a segurança alimentar e nutricional, nem para as mudanças climáticas (Swinburn et al., 2011; Willet et al., 2019). As verdadeiras alternativas apontam para a colaboração entre Estados e Sociedade Civil na construção de sistemas alimentares sustentáveis (Preiss e Schneider, 2020; Niederle e Wesz Junior, 2020).

REFERÊNCIAS

- Acosta, Alberto. Extrativismo e neoextrativismo. In: Dilger, G.; Lang, M.; Pereira Filho, J. (orgs.). *Descolonizar o Imaginário: debates sobre pos-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.
- Maluf, Renato Sergio et al. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(8), 2303-2312, 2015.
- Milhorance, Carolina. Diffusion of Brazil's food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing. *Policy and Society*, 1, 1-17, 2020.
- Niederle, Paulo, Catia, Picolotto, Everton; Soldera, Denis. Narrative Disputes over Family-Farming Public Policies in Brazil: Conservative Attacks and Restricted Counter-movements. *Latin American Research Review*, 54, 707-720, 2019.

- Niederle, Paulo; Wesz Jr., Valdemar João. *Agrifood System Transitions in Brazil: New Food Orders*. London: Routledge, 2020.
- Picolotto, Everton; Piccin, Marcos. Consequências do Golpe para a Agricultura Familiar e para a Reforma Agrária. In: Pereira, A.; Budó, M.; Debona, V. (Org.). *Ensaio de resistência: retrocessos, denúncias e apostas sobre o Brasil golpeado*. Belo Horizonte: Dialética, 2020.
- Preiss, Potira; Schneider, Sergio (Ed.). *Sistemas alimentares no século 21: debates contemporâneos*. Porto Alegre: UFRGS, 2020.
- Sabourin, Eric, Craviotti, Clara; Milhorance, Carolina. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, 2(1), 2020.
- Swinburn, Boyd et al. The global obesity pandemic: shaped by global drivers and local environments. *Lancet*, 378 (9793), 804-14, 2011.
- Wesz Junior, Valdemar João. 2016. Strategies and hybrid dynamics of soy transnational companies in the Southern Cone. *Journal of Peasant Studies*, 43, 1-27, 2016.
- Willet, Walter; et al. Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *Lancet*, 393 (10170), 447-492, 2019.

Terra e comida

A luta do MST pelo preço do arroz ecológico

Tierra y alimentos: la lucha del MST por el precio del arroz ecológico

Land and food: the MST's struggle for the price of ecological rice

Bernardo Mançano Fernandes*
Mauro Silva Outeiro**

Resumo: O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, reconhecidamente um dos principais movimentos camponeses na luta pela terra e pela reforma agrária no Brasil, também tem se tornado conhecido como um movimento alimentar na construção de mercados populares e institucionais, onde vende parte da produção dos assentamentos rurais. Em 2020, frente ao aumento do preço do arroz, o MST decidiu manter o preço do arroz ecológico de acordo com seus compromissos com as famílias cooperativadas e com os

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe do Instituto de Políticas e Relações Internacionais – IPRI – da Universidade Estadual Paulista – UNESP. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial. Miembro del Comité Directivo de CLACSO. Integrante del Grupo Especial FAO / CLACSO Inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

** Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe do Instituto de Políticas e Relações Internacionais – IPRI – da Universidade Estadual Paulista – UNESP.

consumidores. Este artigo analisa esta nova luta do MST para contribuir com a compreensão da emergência da luta pela terra e pela comida. Este é um ensaio teórico com base em diversos estudos: monografias, dissertações, teses e livros sobre a produção de arroz ecológico dos assentamentos de reforma agrária do MST no estado do Rio Grande do Sul. Procuramos avançar em algumas reflexões sobre preço e renda camponesa, sistema alimentar do campesinato na modernização sustentável da agricultura.

Palavras-chave: MST, Luta pela terra, Arroz ecológico, Disputa territorial, Luta pela comida.

Resumen: El Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra - MST, reconocido como uno de los principales movimientos campesinos en la lucha por la tierra y la reforma agraria en Brasil, también se ha hecho conocido como un movimiento alimentario en la construcción de mercados populares e institucionales, donde vende parte de la producción de asentamientos rurales. En 2020, debido al aumento del precio del arroz, el MST decidió mantener el precio del arroz ecológico en línea con sus compromisos con las familias cooperativas y los consumidores. Este artículo analiza esta nueva lucha del MST para contribuir a la comprensión del surgimiento de la lucha por la tierra y la alimentación. Este es un ensayo teórico basado en varios estudios: monografías, disertaciones, tesis y libros sobre la producción de arroz ecológico de los asentamientos de reforma agraria del MST en el estado de Rio Grande do Sul. Buscamos adelantar algunas reflexiones sobre precios e ingresos campesinos, sistema alimentario campesino en la modernización sostenible de la agricultura.

Palabras clave: MST, Lucha por la tierra, Reforma agraria, Arroz ecológico, Disputa territorial.

Abstract: The Movement of Landless Rural Workers - MST, recognized as one of the main peasant movements in the struggle for land and agrarian reform in Brazil, has also become known as a food movement in the construction of popular and institutional markets, where it sells part of the production of rural settlements. In 2020,

due to the increase in the price of rice, the MST decided to keep the price of ecological rice in line with its commitments to cooperative families and consumers. This article analyzes this new struggle by the MST to contribute to the understanding of the emergence of the struggle for land and food. This is a theoretical essay based on several studies: monographs, dissertations, theses, and books on the production of ecological rice from the MST agrarian reform settlements in the state of Rio Grande do Sul. We seek to advance some reflections on price and peasant income, peasantry food system in the sustainable modernization of agriculture.

Keywords: MST, Struggle for land, Agrarian reform, Ecological rice, Territorial dispute.

Resistência ativa na produção de conhecimento e de comida

No 12 de setembro de 2020, a notícia “Em meio à alta de preços, arroz orgânico do MST segue a preço justo” publicada na página web do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)¹ chamou a atenção. Estudando o MST há quarenta anos na luta pela terra, pela reforma agrária e por diversas outras políticas públicas, esta notícia sugere que há algo novo acontecendo. Alguns dias depois o jornal Folha de São Paulo também noticiou o fato: “MST diz que manterá preço justo por arroz de assentamento”, levando à pergunta: este ato inaugura uma nova luta do MST?². Nestas quatro décadas de estudo sobre o MST, pesquisamos diversos tipos de lutas: por terra, por políticas agrícolas e pecuárias, por educação, saúde, habitação, infraestrutura e serviços, por modelos de desenvolvimento etc., mas jamais uma luta por preço justo para baixo. As lutas do campesinato por preço justo tendem a ser para cima, para receber pelo preço que lhe permita continuar produzindo alimentos e

¹ <https://mst.org.br/2020/09/12/em-meio-a-alta-de-precos-arroz-organico-do-mst-segue-a-preco-justo/>

² <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/mst-diz-que-mantera-preco-justo-por-arroz-de-assentamento.shtml>

se reproduzindo como classe social em seus territórios. Esta tem sido a luta contra renda capitalizada da terra que está na essência da questão agrária. Para explicar esta postura do MST em não aceitar o aumento do preço do arroz ecológico³ e manter o preço de acordo com os seus valores morais, econômicos e políticos, analisamos a renda camponesa e o sistema alimentar do campesinato, tomando como referência suas territorialidades.

Nossas análises sobre estas lutas e disputas partem da perspectiva territorial, porque a existência do MST, como movimento socioterritorial camponês, está fundamentada na terra, uma fração do território, em ser e pertencer a uma classe, que está construindo um sistema alimentar próprio, com base na soberania alimentar e na agroecologia a partir de um processo de modernização sustentável. Desde sua gênese, o MST tem se territorializado por todo o Brasil, produzindo uma diversidade enorme de territorialidades (Fernandes, 2000). Essas territorialidades são de resistência ativa (Martins, 2017) em que o MST recusa o sistema alimentar hegemônico do agronegócio, que se configura em e a partir de um modelo de desenvolvimento da agricultura capitalista.

Este artigo é resultado de uma trajetória de trabalhos conjunto entre o Movimento e a Universidade. Nossas análises são compartilhadas por meio de acordos de cooperação que aproximam a UNESP com o MST. Ambas as instituições estão comprometidas com os objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 da ONU (United Nations, 2020), que têm nos seus dois primeiros objetivos acabar com a pobreza e a fome. Algumas referências desse compartilhamento são os cursos de graduação de geografia e o curso de pós-graduação em geografia como parte da cooperação entre a UNESP, o MST, a Via Campesina, a Escola Nacional Florestan Fernandes, o Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) e a Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial.

3 O termo arroz ecológico utilizado pelas cooperativas do MST é equivalente ao termo arroz orgânico.

O curso especial de graduação em geografia, teve apenas uma turma, aconteceu de 2007 a 2011 e formou 46 geógrafas e geógrafos que atuam nas escolas e nas cooperativas dos assentamentos⁴. Este curso contou com o apoio do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) do Governo Federal. O curso de pós-graduação em geografia (mestrado) com área de concentração em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe, teve sua primeira turma em 2011 e tornou-se um curso regular estando no seu décimo ano. Desses dois cursos, saíram três dos trabalhos sobre a produção de arroz do MST (Almeida, 2011; Oliveira, 2016, Outeiro e Silva, 2019).

O trabalho de Almeida, 2011, que estudou a disputa territorial entre o agronegócio e o campesinato no assentamento Santa Rita de Cássia, no município de Nova Santa Rita no Rio Grande do Sul. Além do histórico e caracterização do assentamento, Almeida analisou as estratégias do agronegócio para produzir arroz através do arrendamento das terras das famílias camponesas. A disputa territorial ficou ainda mais acirrada quando as famílias decidiram por superar a situação de dependência com relação aos arrendatários, suspendendo o arrendamento, retomando o plantio e iniciando a produção do arroz ecológico (foto 1). A publicação de uma coletânea sobre os impactos da produção de arroz na Região Metropolitana de Porto Alegre (Guasselli e Medeiros, 2015) contribuiu com análises ambientais e as contradições geradas pelas disputas territoriais.

⁴ https://www.unesp.br/aci_ses/jornalunesp/acervo/273/ensino

Foto 1 - Território de reforma agrária – Assentamento Santa Rita de Cássia II, município de Nova Santa Rita – RS.



Foto Alex Garcia.

Oliveira, 2016 estudou as relações de trabalho e renda em diversos assentamentos, inclusive em assentamentos produtores arroz ecológico da região metropolitana de Porto Alegre. Analisando a renda monetária, a renda de autoconsumo, iniciando as discussões sobre a formação da renda camponesa, Oliveira demonstrou que o controle do processo de produção e de comercialização amplia a renda das famílias assentadas na perspectiva da construção de políticas de soberania alimentar. Oteiro e Silva, 2019 dedicou-se aos estudos sobre os tipos de rendas territoriais, aprofundando a discussão sobre renda camponesa, os sistemas de cooperação do MST e os mercados como territórios em disputa.

A relação entre a UNESP e o MST, é uma entre muitas outras experiências de projetos de pesquisa e de formação acadêmica do MST com diversas outras universidades brasileiras, especialmente com programas de pós-graduação em geografia. Coca et al, 2020, demonstra a participação da geografia agrária brasileira nos estudos sobre soberania alimentar.

Por exemplo, Martins, 2017, em sua tese de doutorado, realizada no Programa de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, estudou a produção ecológica de arroz nos assentamentos da região metropolitana de Porto Alegre, iniciando com as características da paisagem com as ocupações das várzeas. Em seu estudo, Martins também enfatizou os territórios de resistência e disputa contra o agronegócio. Aprofundou os estudos sobre autonomia camponesa a partir da gestão participativa, por meios de grupos gestores do arroz ecológico. Estudou os diversos coletivos de produção desde a produção da semente, produção, beneficiamento, certificação e comercialização, que compõe o que chamamos sistema alimentar camponês, produzindo uma territorialidade de inclusão da maior parte dos membros das famílias cooperativadas (fotos 2, 3 e 4).

Foto 2 - Classificação por amostragem de arroz ecológico na unidade de secagem e beneficiamento no assentamento Lanceiros Negros, no município de Eldorado do Sul – RS (Foto Alex Garcia)



Foto 3 - Trabalhando com embalagens primária e secundária do arroz ecológico, embalado a vácuo na agroindústria de assentamento Capela no município de Nova Santa Rita - RS (Foto Alex Garcia)



Origuéla, 2019, também uma tese de doutorado em Geografia, na UNESP, campus de Presidente Prudente, analisou a produção das territorialidades em disputas nos territórios dos assentamentos rurais do Rio Grande do Sul, estudando as formas de subordinação, emancipação e autonomia a partir de como o sistema alimentar capitalista usa os territórios camponeses e os expropria. A resistência à expropriação tem sido feita através da criação de um novo sistema alimentar, com base na soberania alimentar e na agroecologia, sendo a experiência da produção de arroz no Rio Grande do Sul, uma referência.

Foto 4 – Produção de arroz ecológico no Assentamento Santa Rita de Cássia II, município de Nova Santa Rita – RS. (Foto Alex Garcia)



Além da produção de arroz, Origuéla também estudou a produção de hortaliças (foto 5) para aprofundar suas pesquisas sobre o uso camponês do território e contribuir com as discussões sobre a renda camponesa. A

cooperação foi destacada como condição estrutural para o fortalecimento do sistema alimentar camponês. O conjunto de atividades e coletivos com base na cooperação e compartilhamento de conhecimentos gerou as condições para a configuração do sistema alimentar do campesinato, controlando processos produtivos e incluindo pessoas de diversas idades. Todas essas pesquisas foram realizadas através do que denominamos como pesquisa militante que envolve pesquisadores e produtores, ou seja, vários coletivos de pensamento com o objetivo de construir metodologias, métodos, teorias, técnicas e tecnologias abertas para a compreensão das realidades estudadas.

Foto 5 – Produção de hortaliças Assentamento Santa Rita de Cássia II, município de Nova Santa Rita – RS. (Foto Alex Garcia)



Esse conjunto de trabalhos evidencia que o MST contribui para a compreensão da construção de um sistema alimentar e, tem na produção de arroz ecológico uma referência, que começou no início do século XXI com as conquistas dos assentamentos na região metropolitana de Porto Alegre. Desde sua gênese, lutando pela terra e pela reforma agrária, contra o latifúndio, a partir da década de 1990, também passou a enfrentar o agronegócio, como modelo capitalista hegemônico de desenvolvimento da agricultura. Em escala mundial o sistema alimentar capitalista mostra seu esgotamento com o aumento da produção das commodities, da fome, da obesidade e o aquecimento global (Preiss & Schneider, 2020). O agronegócio sempre se apresentou como único modelo de desenvolvimento e a maior parte dos estudos sobre desenvolvimento da agricultura define a agricultura familiar ou camponesa como parte do agronegócio.

Este texto rompe com essa definição ao analisar as territorialidades do sistema alimentar camponês como conjunto de processos produtivos na construção das políticas de soberania alimentar para a produção agroecológica. E as territorialidades do agronegócio, ou sistema alimentar capitalista, produzindo commodities globais, com uso intensivo de agrotóxicos, e alimentos ultraprocessados, que são problemas internacionais de saúde pública e ambiental. Estamos tratando de diferentes territórios e relações sociais que produzem diferentes territorialidades.

O aumento da produção agrícola do agronegócio é acompanhado do aumento das pessoas que passam fome (Silva, 2020). Em 2018, o Brasil voltou ao mapa da fome da ONU, com mais de 10 milhões de pessoas em situação de Insegurança alimentar grave, o que representa 4.6% da população total, mas com um dado ainda mais preocupante, no meio rural este índice é de 7%. Por que a fome é maior nos espaços rurais onde se produz o alimento? Silva, 2020 afirma que a fome não é proveniente da falta de alimento, mas do acesso ao alimento. A questão é: quais as formas de acesso ao alimento? Evidente que não é somente comprar no supermercado. A fome também está relacionada com a impossibilidade de produzir alimentos. O direito humano à alimentação é também um direito territorial. As pessoas que vivem no campo e estão passando fome, estão impossibilitadas de produzir alimentos porque a terra e

as políticas agrícolas estão concentradas em poder de corporações do agronegócio. Essas pessoas estão excluídas dos processos de construção do conhecimento, principalmente do saber e poder produzir.

Contra a concentração da terra, da produção e de políticas agrícolas, o Brasil tem criado diversas experiências de mercados institucionais e populares. Um exemplo de sucesso de mercado institucional é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que comprou mais de 367 tipos diferentes de alimentos, revelando a enorme potencialidade das quase 5 milhões de famílias camponesas no Brasil, que ocupando somente 25% do território agrícola, produzem a maior parte dos alimentos consumidos pelos brasileiros e brasileiras, garantindo a soberania alimentar em diversos municípios e regiões. Alguns exemplos de mercados populares são as feiras e cestas agroecológicas e os armazéns do campo criados pelo MST. São iniciativas de governos e movimentos na construção de políticas que fortalecem o sistema alimentar do campesinato.

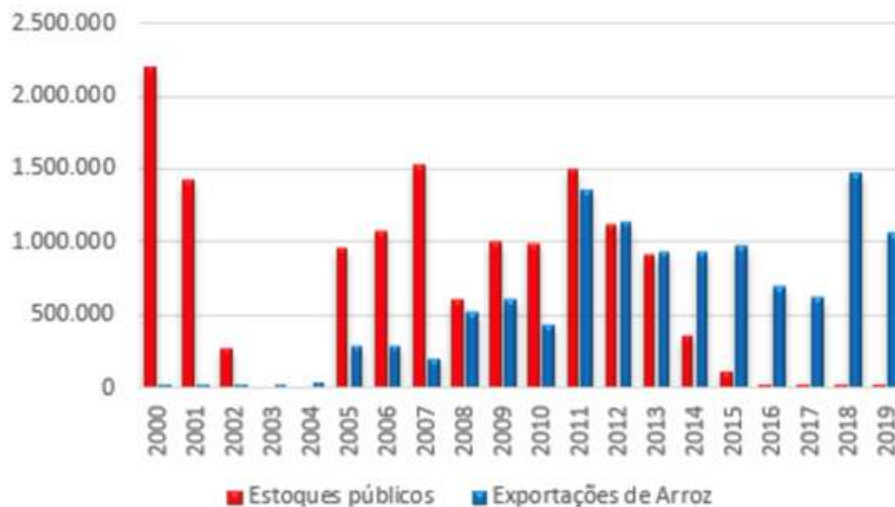
A produção do arroz ecológico e a luta pelo preço

O MST é o maior produtor de arroz orgânico da América Latina, segundo o Instituto Rio-grandense do Arroz (IRGA). Em 2020, o Movimento estima colher 312 mil sacas de 60 quilos em 3.215 hectares, através de diversas cooperativas: Cooperativa de Produção Agropecuária de Charqueadas (Copac); Cooperativa de Produção Agropecuária Sete de Julho (Coopal); Cooperativa dos Produtores Orgânicos da Reforma Agrária de Viamão (Coperav); Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária Terra Livre (Terra Livre), Cooperativa Central dos Assentamentos da Reforma Agrária do Rio Grande do Sul (Coceargs), Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre (Cootap), Cooperativa de Produção Agropecuária dos Assentados de Tapes (Coopat) e Cooperativa de Produção Agropecuária de Nova Santa Rita (Coopan).

A construção desse sistema alimentar camponês parte de um princípio da soberania alimentar que é garantir a produção no maior número possível de lugares. No caso do arroz em geral, 80% da produção nacional

está concentrada no Rio Grande do Sul e assentamentos formaram 88.5% das áreas de manejo ecológico do estado. O MST está fortalecendo a produção de arroz no Piauí, Maranhão e Bahia como forma de territorializar a produção do arroz ecológico para outros estados e regiões. A luta do MST contra a alta do preço do arroz em geral e do ecológico em particular, parte da análise dos seguintes fatores: a especulação capitalista, com base na concentração e monopólio da produção; o abandono das políticas públicas para agricultura camponesa pelo governo Bolsonaro, que contribuiu com o aumento não somente do preço do arroz, mas também do feijão e do leite; a diminuição dos estoques públicos e o aumento das exportações, provocando o desabastecimento (gráfico 1).

Gráfico 1 – Arroz: exportações e estoques públicos (mil toneladas)



Elaboração: Porto (2020) – Fonte: Conab; MDIC (2020)

A luta do MST pelo preço do arroz ecológico, na colheita da safra de 2020, começou pelo preço de R\$ 64,00 para o saco de 50 quilos de arroz em casca definido pelo Instituto Rio-Grandense do Arroz – IRGA. Enquanto as cooperativas do MST tomaram a decisão de pagar aos seus associados os R\$ 64,00, um monopólio de dez empresas pagou aos produtores em torno de R\$ 50 por saca (Stedile, 2020). O preço médio do arroz ecológico

nas lojas do MST está em torno de R\$ 6,00 e do arroz orgânico nas redes de supermercados em torno de R\$ 10,00. A diferença entre o preço do quilo do arroz ecológico em casca pago às famílias assentadas e do preço do vendido ao consumidor nas lojas do MST é aproximadamente de R\$ 4,72. A diferença entre o preço do quilo do arroz orgânico pago ao produtor e o preço vendido ao consumidor nas redes de supermercados é por volta de R\$ 9,00.

A diferença entre os preços no mercado popular e o preço no mercado capitalista evidencia a luta do MST pelo preço justo, ou seja, o preço determinado pelos valores morais, econômicos e políticos que permita sua reprodução, em condições dignas, como classe social em seus territórios.

Este preço justo não é composto apenas por quantidades monetárias, mas também por outras quantidades e qualidades, contém o trabalho das famílias, o uso da terra, da água e das tecnologias apropriadas, da luta pela terra, da luta pela reforma agrária, do assentamento conquistado onde as famílias produzem comida saudável, das políticas públicas com soberania alimentar, da produção agroecológica para um modelo de desenvolvimento sustentável da agricultura. Este é o preço justo que o campesinato cobra pelo arroz que chega à mesa.

O preço do campesinato luta contra o preço capitalista, da renda capitalizada da terra, que promove a especulação, a concentração da terra, da riqueza e do poder, dos monopólios de mercados e políticas de desenvolvimento, que provoca a descontinuidade de políticas públicas para o campesinato.

Estas são razões para o MST não acompanhar o aumento de preço do arroz. O que explica sua reação é sua história na construção de um modelo de desenvolvimento agropecuário sustentável. A experiência do arroz ecológico no Rio Grande do Sul é uma das que estão contribuindo para a criação de um sistema alimentar camponês.

Evidentemente, que o MST não poderia reagir ao aumento do preço se estivesse subordinado ao sistema alimentar do agronegócio, ou seja, se

estivesse produzindo arroz unicamente para as empresas que monopolizam a compra do arroz no Rio Grande do Sul. Este é um primeiro elemento a considerar quando nos referimos ao sistema alimentar do campesinato. São diversas lutas que formam este sistema. A luta pela terra é o primeiro passo na sua constituição. As lutas para o desenvolvimento territorial: infraestrutura e serviços, políticas agrícolas, habitação, educação e saúde são fundamentais para o seu desenvolvimento.

Por essa razão, não basta somente ter a terra, a soberania territorial é inseparável da soberania alimentar. É preciso ter tecnologia apropriada, conhecimentos agroecológicos, mercados populares e institucionais. Essas são condições que contribuem para a formação da renda camponesa, composta pelo conjunto do trabalho familiar, comunitário ou cooperativado ou coletivo, pela renda monetária, de autoconsumo e outras rendas.

As classes produzem territórios e por eles são produzidas. Classes é o último capítulo volume 5 de O Capital. Marx não o concluiu. Afirmou que “os proprietários de força de trabalho, os proprietários de capital e os proprietários de terra constituem as três grandes classes da sociedade moderna” (Marx, 1988, p.297). Os camponeses podem ser proprietários da força de trabalho e de terra, ou podem arrendar a terra, ou podem ocupar a terra. Podem ser desterritorializados pela expropriação de suas terras, ou podem se territorializar pela luta pela terra e pela reforma agrária. Afinal, as classes não se constituem apenas das relações sociais, econômicas e políticas, mas também de seus territórios, espaços de suas existências onde acontecem todas as ações que produzem e são produzidas pelos seus respectivos territórios.

O controle territorial pelas classes sociais acontece de diferentes formas. Oliveira, 1991 analisa a territorialização do capital monopolista, que significa o controle do território pelo capital e monopolização do território pelo capital, quando o capital tem o monopólio do território camponês por exemplo. Esta modalidade de controle territorial, Fernandes, 2008, denominou de territorialidade do modo de produção capitalista no território camponês. Podemos observar nos estudos sobre a produção de

arroz ecológico, que o MST, ao construir seu sistema alimentar, definiu a territorialidade camponesa em seus territórios, expulsando a territorialidade do agronegócio. A construção do sistema camponês não está dissociada de diversas outras lutas, com terra, tecnologia e mercados, entre tantas outras. Essa condição possibilitou mais controle sobre a formação da renda camponesa e fortaleceu um modelo de desenvolvimento sustentável, que possibilitou, inclusive lutar por um preço justo.

Conclusão

Este estudo analisou a capacidade dos camponeses em controlar a produção, o beneficiamento e a comercialização na construção de um sistema alimentar apropriado em sua história de lutas por terra-território e políticas de desenvolvimento. Isso torna o MST um movimento alimentar que promove uma modernização sustentável da agricultura, sem o uso de agrotóxico, sem a exploração do trabalho, garantido pela produção de alimentos e pela luta pela terra, a territorialização do Movimentos.

Este ensaio traz questões para que sugere novas pesquisas para dar continuidade aos estudos sobre renda camponesa, sistema alimentar do campesinato, mercados populares, modernização e modelos de desenvolvimento sustentáveis.

REFERÊNCIAS

- Almeida, José Carlos. *A disputa territorial entre agronegócio e campesinato no assentamento Santa Rita de Cássia II em Nova Santa Rita – RS*. Monografia (Geografia) Curso de Geografia. Faculdade de Ciência e Tecnologia – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2011.
- Coca, Estevan Leopoldo de Freitas. Santos, Leonardo Lencioni Mattos. Salvaterra, José Roberto. Silva, Rodrigo de Paula Souza. *A soberania alimentar na Geografia Agrária brasileira*. Revista Terra Livre, 2020.

- Fernandes, Bernardo Mançano. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- Fernandes, Bernardo Mançano. Entrando nos territórios do Território. In: Paulino, Eliane Tomiasi; Fabrini, João Edmilson. *Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- Guasselli, L. A. Medeiros, Rosa Maria Vieira (Org.). *Impactos da produção de arroz na Região Metropolitana de Porto Alegre/RS: Análise territorial e ambiental*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2015.
- Martins, Adalberto Floriano Greco. *A produção ecológica de arroz nos assentamentos da região metropolitana de Porto Alegre: territórios de resistência ativa e emancipação*. Doutorado (Geografia) Programa de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Marx, Karl. *O Capital*, volume 5. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- Oliveira, Ariovaldo Umbelino de. *A agricultura camponesa no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991.
- Oliveira, Vanderlei de Souza. *Análise das relações de trabalho e renda em assentamentos de reforma agrária nas regiões norte, sul e metropolitana de Porto Alegre – RS*. Dissertação (Geografia) Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe – TerritoriAL do Instituto de Políticas e Relações Internacionais - IPPRI da Universidade Estadual Paulista – UNESP, São Paulo, 2016.
- Origuéla, Camila Ferracini. *Território e territorialidades em disputa: subordinação, autonomia e emancipação do campesinato em assentamentos rurais no Rio Grande do Sul*. Doutorado (Geografia) Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciência e Tecnologia – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2019.
- Oteiro E Silva, Mauro. *Questão agrária, cooperação e mercado: novas perspectivas para o MST*. Relatório de Qualificação (Geografia) Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe – TerritoriAL do Instituto de Políticas e Relações Internacionais - IPPRI da Universidade Estadual Paulista – UNESP, São Paulo, 2019.
- Preiss, Potira V. Schneider, Sergio. *Sistemas alimentares no século 21: debates contemporâneos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.
- Porto, Silvio Isoppo. *Arroz: uma crise anunciada*. Le Monde Diplomatique, 25/09/2020.
- Silva, José Graziano. *Por que o Brasil voltou ao mapa da fome?* Valor Econômico, p. 15 de 25 de setembro de 2020. <https://diplomatique.org.br/arroz-uma-crise-anunciada/>
- Stedile, João Pedro. *Alta do preço do arroz, especulação capitalista e soberania*

alimentar. 25 de setembro de 2020. <https://www.poder360.com.br/opinio/brasil/alta-do-preco-do-arroz-especulacao-capitalista-e-soberania-alimentar-por-stedile/>

United Nations (2020). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

Três programas brasileiros de políticas públicas em segurança alimentar e nutricional em perspectiva comparada

Tres programas brasileños de políticas públicas en seguridad alimentaria y nutricional en perspectiva comparada

Three Brazilian public policy programs in food and nutrition security in a comparative perspective

Eduardo de Lima Caldas*
Martin Jayo**

Resumo: O artigo descreve três sistemas inovadores de políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional, que tiveram lugar no Brasil em diferentes níveis governamentais, entre as décadas de 1980 e 2000. Evidencia as semelhanças entre eles, com destaque

* Professor da Universidade de São Paulo (USP), Brasil. Co-coordinador del Grupo Especial FAO / CLACSO Inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

** Professor da Universidade de São Paulo (USP), Brasil. Integrante del Grupo Especial FAO / CLACSO Inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional

para a forte articulação entre Estado e entidades da sociedade civil que as caracterizou, permitindo vê-los como políticas públicas produzidas por meio de inovação social.

Palavras-chave: Segurança alimentar e nutricional. Políticas públicas. Inovação social.

Resumen: El artículo describe tres sistemas innovadores de políticas de seguridad alimentaria y nutricional que tuvieron lugar en Brasil, en diferentes niveles de gobierno, entre las décadas de 1980 y 2000. Destaca las similitudes entre ellos, con énfasis en la fuerte articulación entre Estado y entidades de la sociedad civil que los caracterizó, permitiendo verlos como políticas públicas basadas en la innovación social.

Palabras clave: Seguridad alimentaria y nutricional. Políticas públicas, Innovación social.

Abstract: The article describes three innovative food and nutritional security policy systems that took place in Brazil, at different government levels, between the 1980s and 2000s. It highlights the similarities between them, with emphasis on the strong articulation between the State and civil society entities that characterized, which allows them to be seen as public policies based on social innovation.

Kewwords: Food and nutritional security. Public policy. Social innovation.

Introdução

Este artigo apresenta três sistemas inovadores de políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional, ou de “combate à fome”, que tiveram lugar no Brasil, em diferentes níveis governamentais, entre as décadas de 1980 e 2000. Embora o conceito de segurança alimentar e nutricional e a ideia de combate à fome não sejam equivalentes, o primeiro não era corrente no início dos anos 80 e, portanto, respeitadas

as diferenças contextuais e históricas, as duas expressões podem ser tomadas como análogas para os efeitos da nossa discussão.

Quanto aos níveis governamentais, as experiências aqui comentadas surgiram primeiramente no âmbito estadual. A primeira estruturou-se a partir do governo do estado de São Paulo, no mandato de André Franco Montoro (1983-1986). Em seguida veio uma experiência municipal: a de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, idealizada na administração do prefeito Patrus Ananias (1993-1996) e continuada nas de Célio de Castro (1997-2000), Célio de Castro e Fernando Pimentel (2001-2004), Fernando Pimentel (2005-2008) e Márcio Lacerda (2009-2016). Finalmente houve uma experiência nacional, sob a égide do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), chamada de Programa Fome Zero.

Por mais que essas experiências tenham se dado em diferentes momentos históricos, em níveis de governo distintos e lideradas por governantes de partidos e orientações políticas também diferentes, as três se caracterizam por uma forte e marcante articulação com setores da sociedade organizada. Há nos três casos a manifestação do que pode ser chamado de inovação social, expressão que costuma ser usada para referir-se ao desenvolvimento e implementação de novas ideias voltadas à resolução de problemas públicos por meio de arranjos com a participação de diferentes atores ou segmentos interessados, sejam eles cidadãos, organizações da sociedade civil, agentes econômicos, etc. (Comissão Europeia, 2013). Aplicada ao campo das políticas públicas, a ideia relaciona-se à percepção de que setor público e sociedade civil não devem ser considerados como setores opostos, mas antes como detentores de recursos que podem ser combinados a fim de ampliar sua capacidade de intervenção na realidade social. (Hulgård e Ferrarini, 2010).

Do ponto de vista bibliográfico, há poucos registros da experiência inicial do governo paulista; um volume maior para o caso de Belo Horizonte; e muitos registros e um amplo reconhecimento da experiência do governo Lula. Nas seções que seguem procuramos descrever a forma como as três iniciativas se estruturaram, com o intuito de evidenciar diferenças e similaridades entre elas, além de destacar a importância

da participação da comunidade organizada – e portanto o caráter de inovação social – que esteve presente nas três experiências de política.

1. A Batalha da Alimentação do Governo Montoro (1983–1986)

Na década de 1980, o estado de São Paulo iniciou uma experiência inovadora no campo da Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que o governador eleito em 1982 estabeleceu o que se chamou de “Batalha da Alimentação” como um dos eixos estruturantes de seu governo. A gestão de Montoro caracterizou-se por promover a descentralização administrativa e fomentar a participação popular em políticas públicas e programas governamentais, rompendo com as estruturas centralizadas e autoritárias que haviam marcado as gestões anteriores. Nesse contexto, a “Batalha da Alimentação” envolvia diversas secretarias do Estado (agricultura, educação, fazenda, interior, planejamento, saúde, dentre outras), em parceria com a comunidade organizada, e era sustentada em três eixos: apoio à produção de alimentos; suplementação alimentar; e apoio ao consumidor.

Apoio à Produção de Alimentos

O eixo de “Apoio à Produção de Alimentos” estruturava-se em duas linhas, uma denominada “apoio ao pequeno produtor” (ainda não existia a categoria agricultor familiar), e a outra, “produção de alimentos para autoconsumo e consumo local”. Percebe-se que, se por um lado colocava-se o aparelho do Estado a serviço da produção de alimento pelos agricultores, por outro também se apostava no autoconsumo e na economia local/comunitária.

Dentre as ações da primeira linha, encontravam-se créditos de financiamento à produção; pesquisa agropecuária, assistência técnica e fornecimento de sementes; seguro rural; financiamento e construção de armazéns e silos; isenções tributárias (do então chamado ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias) para o leite e o milho; a construção de

estradas vicinais (geralmente apoiada por consórcios intermunicipais); a eletrificação rural; irrigação; e finalmente ações de reforma agrária.

Esta primeira linha é a que tinha caráter mais macroeconômico e envolvia maior diversidade de estruturas estatais. Para financiamento e seguros, colocaram-se à disposição as instituições financeiras públicas estaduais, que à época eram três: Banco do Estado de São Paulo (Banespa), Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Badesp) e Caixa Econômica do Estado de São Paulo (Nossa Caixa). Para a assistência técnica, o governo estadual estruturou uma Coordenadoria de Pesquisa mobilizando órgãos de governo já existentes, como os Institutos Agrônomo, Biológico, de Zootecnia e de Tecnologia de Alimentos, além de laboratórios e estações experimentais de pesquisa, gerando novas variedades e melhoria genética de sementes (distribuídas para os agricultores com apoio do serviço de extensão rural). Ainda em termos de pesquisa, foram desenvolvidos programas de conservação do solo, restrição ao uso de agrotóxicos e o incentivo à formação de associações rurais de compra.

A segunda linha deste eixo, voltada à “produção de alimentos para autoconsumo e consumo local”, tinha entre suas ações um programa de hortas; apoio à criação de animais de pequeno porte; à produção local de banana-passa e doces caseiros; e os consórcios intermunicipais. Se a primeira linha tinha um caráter mais macroeconômico, esta teve um caráter mais comunitário e de organização e gestão territorial.

O programa de hortas foi bastante diverso, com apoio de diversos órgãos estaduais, destacando-se as companhias (à época estatais) de distribuição de energia elétrica, cujos terrenos sob torres de transmissão tornaram-se espaços de produção. O governo estadual colaborava também com auxílio à organização comunitária, distribuição de sementes e ferramentas, cartilhas, apoio técnico e cessão de terrenos. Dentre os resultados, destacam-se “mais de 248 mil hortas domiciliares e cerca de 4.700 hortas comunitárias e escolares em praticamente todas as cidades do estado de São Paulo, colaborando com a complementação alimentar de mais de 2 milhões de pessoas” (Caldas e Jayo, 2019). Além das hortas,

um programa de piscicultura, lançado em 1984, teve adesão de 74 municípios para incorporar o pescado ao cardápio da alimentação escolar. O Projeto Apícola, também lançado em 1984, contava dois anos depois com a participação de 91 municípios, gerando produção de quase 28 toneladas de mel (Caldas e Jayo, 2019). Para a produção de bananas-passas, doces caseiros, condimentos, picles, molhos e leite de soja, o governo do estado mobilizou-se para gerar inclusive tecnologia como estufas, secadores e máquinas de processamento. Os municípios do Vale do Ribeira, região rica em bananas, constituíram um consórcio intermunicipal para produção e distribuição de bananas-passas para a alimentação escolar; e os produtores locais organizaram cooperativas para a produção e venda do produto em centros de distribuição e mercados. Dos 34 consórcios intermunicipais implantados, 14 estavam vinculados a atividades da Batalha da Alimentação (Caldas, 2008).

O então Secretário do Interior, Chopin Tavares de Lima, explicava na época que “a prioridade tem sido a difusão de alternativas fáceis, baratas e rentáveis em produção de alimentos”, e completa afirmando que “hortas de bairros, pomares municipais, apiários comunitários, tantas outras iniciativas desse tipo, tudo são alternativas de vida, estratégias de sobrevivência, formas de acesso ao pão” (Tavares de Lima, 1985).

Suplementação Alimentar

O eixo “Suplementação Alimentar” da Batalha da Alimentação estruturava-se em duas linhas, sendo uma estruturante e a outra de caráter emergencial. A estruturante consistiu na municipalização da alimentação escolar e no apoio à produção local de alimentos; a emergencial era um conjunto de ações para apoiar indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, à época chamados de “setores carentes da população”.

Até 1983 as compras da alimentação escolar eram feitas na capital do estado, de grandes empresas fornecedoras. Os alimentos, industrializados, percorriam até 2.500 quilômetros. O custo de transporte cegava a igualar o valor do produto adquirido, e a estocagem implicava a aquisição de milhares de *freezers* (São Paulo, 1987). Diante desse quadro, a mudança

foi radical: os recursos passaram ser entregues às prefeituras para que estas fizessem a compra nos próprios municípios. Também foram instituídos os conselhos municipais de alimentação escolar, tendo entre seus membros representantes da prefeitura, da Secretaria Estadual de Educação, das associações de pais e mestres e de produtores locais.

Para o Secretário do Interior da época, “passo importante foi, sem dúvida a municipalização da merenda escolar. Mudança que tornou possível baratear a alimentação com produtos da região, não encarecidos por atravessadores. Houve, paralelamente, uma apreciável geração de empregos, e as crianças passaram a comer com mais satisfação, graças à frescura e sabor dos alimentos” (Tavares de Lima, 1985).

A segunda linha, de “alimentação a setores carentes da população” de caráter emergencial e assistencial, consistiu na distribuição de leite natural e em pó e cestas básicas. Incluiu também a criação de cozinhas comunitárias, cozinhas-piloto e padarias municipais.

Apoio ao consumidor

Finalmente, no eixo de “apoio ao consumidor” o foco era reduzir os intermediários e favorecer a compra direta. Atualmente, poder-se-ia dizer que se tratava de favorecer “circuitos curtos”. Criaram-se feiras do produtor, varejões, comboios de alimentos, sacolões, venda direta de leite natural, nutricestas, Programa de Alimentação Popular (PAP), compras comunitárias e um Programa de Educação Alimentar.

Destas iniciativas, destacam-se as feiras dos produtores. Criadas e realizadas inicialmente em 47 municípios pequenos e médios, envolveram 1,1 mil produtores. Além de reduzirem o custo para aquisição de alimento pelo consumidor final, serviram também para aumentar “a renda dos pequenos proprietários rurais, ao se eliminar a figura do intermediário na comercialização dos produtos” (São Paulo, 1987). Os comboios constituíam-se de caminhões que periodicamente ficavam estacionados em pátios de instituições públicas, conjuntos residenciais e comunidades

de baixa renda e vendiam produtos básicos como arroz, feijão, óleo, ovos e frutas, diretamente à população.

Do ponto de vista econômico, pode-se dizer que o primeiro eixo esteve diretamente relacionado com a organização da oferta; enquanto os dois outros organizavam a demanda, criando e fortalecendo inclusive mercados institucionais localizados. Além do caráter econômico que perpassa os três eixos, pode-se dizer que o primeiro eixo é mais estruturante, diretamente relacionado com infraestrutura, reforma agrária, atento às muitas variáveis que favorecem o produtor e possibilitam a organização da oferta. Uma das linhas do segundo eixo tem caráter de organização do mercado institucional por meio da descentralização da compra da alimentação escolar, e a outra organiza a demanda de forma mais assistencialista; finalmente, o terceiro eixo tem uma nuance de “abastecimento” tradicional nos programas de segurança alimentar e nutricional. Trata-se de um conjunto de iniciativas articuladas entre si e envolvendo o conjunto do governo em suas muitas secretarias e órgãos da administração direta e indireta para enfrentar o problema da fome, reconhecido como prioritário pelo Governo.

2. Sistema municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte (1997-2004)

A experiência belo-horizontina foi estruturada a partir da Secretaria de Abastecimento, à qual se atribuiu o papel de articular as demais secretarias em torno do tema. Como dito, a experiência iniciou-se na administração de Patrus Ananias (1993-1996) e continuou nas administrações seguintes, até 2016. Nosso foco está no período 1997-2004, que corresponde às suas fases de implementação e consolidação. A política estava organizada em três eixos: produção, comercialização e consumo.

Produção

O eixo produção procura incentivar a produção e a comercialização direta dos produtos, evitando intermediários. Trata-se de ações que, do

ponto de vista econômico, incidem sobre a oferta de alimentos e a regulação de seus preços. Este eixo de ação se desdobrava em sete programas: Direto da Roça; Campanha da Safra; Central de Abastecimento Municipal; Bolsa Verde; Armazém da Roça; Hortas Escolares e Comunitárias; Pró-Pomar.

Estes programas eram muito semelhantes entre si. O Programa Direto da Roça consistia na seleção de produtores rurais por meio de processo licitatório para a venda direta de suas produções em barracas emprestadas pela prefeitura em locais e com preços previamente acertados. O Programa Campanha da Safra, de funcionamento análogo, buscava comercializar produtos no pico da safra. A Central de Abastecimento, por sua vez, é um equipamento público onde produtores disponibilizam seus produtos. Bolsa Verde é um serviço de intermediação prestado pela Prefeitura Municipal, por meio do levantamento da oferta local e da demanda em restaurantes, hospitais dentre outros equipamentos públicos e privados. O Programa Armazém da Roça consiste na consignação de produtos caseiros, artesanais e da agricultura familiar para comercialização em espaços da Secretaria, bem como em eventos públicos e privados nos quais a produção local é divulgada e promovida e seus produtos vendidos. Os dois últimos programas deste eixo – Hortas Escolares e Comunitárias e Pró-Pomar – têm caráter educativo: enquanto o primeiro trata de implantar e manter hortas em escolas públicas e espaços comunitários; o segundo distribui mudas de árvores frutíferas e orienta o plantio.

Comercialização

Este eixo procurou estimular a concorrência em um mercado – o de distribuição comercialização de alimentos – historicamente caracterizado por estrutura oligopólica. Para tanto, desenvolveram-se seis projetos: Abastecer; Comboio do Trabalhador; Feiras Livres, Feiras Modelo; Mercados Distritais; Cesta Básica; Cestão Popular.

Destes projetos destacam-se o Programa Abastecer (inicialmente chamado Programa ABC – Alimentação de Baixo Custo) e o Programa

Comboio do Trabalhador. O primeiro foi pensado para a comercialização de produtos alimentícios em pontos fixos da cidade, concedendo a comerciantes e produtores o direito permissionário usar o equipamento público. O Comboio do Trabalhador é semelhante: os pontos são instalados em locais de alta circulação de pessoas durante a semana, e aos finais se deslocam a regiões periféricas do município.

Consumo

Finalmente, no terceiro eixo, que incide sobre o consumo, a prática do governo consiste de um lado em ações compensatórias atendendo parcela da população mais vulnerável em termos de renda, e de outro na organização da demanda por meio de compras institucionais. Neste eixo, as ações do Governo se organizam em seis programas: Alimentação Escolar; Prevenção e Combate à Desnutrição; Assistência Alimentar; Restaurante Popular; Distribuição de Cestas Básicas; Educação para o Consumo.

3. Programa Fome Zero (2003–2009)

O Programa Fome Zero, diferentemente dos seus precursores apresentados anteriormente, gerou um conjunto volumoso de informações, estudos e interpretações. Desde de sua formulação ele foi sofrendo alterações, de modo que sua estrutura é descrita de forma distinta com o passar dos anos e de acordo com os propósitos e ênfases atribuídas por diferentes analistas e estudiosos.

Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001) organizam as “propostas para o combate à fome” em cinco eixos: melhoria da renda; barateamento da alimentação; ações específicas; combate ao desperdício; e aumento da oferta de alimentos básicos. Essa proposta, em sua essência, não é muito diferente da proposta do Governo Lula quando da sua eleição, e tampouco da apresentação do programa realizada por Takagi (2010) e Aranha (2010).

Em 2003, ano de início do governo Lula, a política de segurança alimentar e nutricional estava estruturada em três eixos: políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais. As estruturais eram voltadas às causas mais profundas da insegurança alimentar, aí enquadrando-se políticas agrícolas e agrárias, de abastecimento, de comercialização e distribuição, de geração de emprego e renda, e de educação e saúde, a serem adotadas pelo governo federal em parceria com estados e municípios. As específicas eram alicerçadas na ideia de transferência de renda e na distribuição de alimentos para famílias com alta vulnerabilidade, e as locais incluíam a construção de restaurantes populares, formação de bancos de alimentos, promoção de feiras de produtores e assistência técnica aos agricultores familiares, todas com potencial de mobilização de governadores e prefeitos.

Com o tempo essa estrutura ganha novos contornos, de tal modo que Aranha (2010) apresenta o Programa Fome Zero estruturado em quatro eixos: Ampliação do Acesso aos Alimentos, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Promoção de Processos de Inserção Produtiva e Articulação e Mobilização.

Acesso aos alimentos

Ao lado de uma política expansionista com elevação do poder de compra do salário-mínimo, da previdência e dos benefícios sociais, da Bolsa Família, e do crescimento do emprego que geravam demanda, o eixo “acesso aos alimentos” procurou garantir a disponibilidade de alimento para as famílias por meio de programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Cozinhas Comunitárias, Programa de Suplementação de Vitaminas e de Ferro e o Programa de Alimentação do Trabalhador, que consiste em incentivos fiscais para empresas complementarem a alimentação de seus trabalhadores com baixa renda. Ainda neste eixo, encontra-se um programa de construção de cisternas no semiárido que depois foi denominado Programa Um Milhão de Cisternas.

Fortalecimento da agricultura familiar

Se é possível falar em paradigmas em disputa, deve-se então observar que o Ministério da Agricultura estava organizado em torno da ideia de “agronegócio” e o Ministério do Desenvolvimento Agrário em torno da ideia de agricultura familiar, muito fortemente vinculada ao Programa Fome Zero. Segundo dados de 2006 do IBGE, citados por Aranha (2010), “mesmo cultivando uma área menor em relação à agricultura patronal, [...] a agricultura familiar é a principal responsável por garantir a segurança alimentar do país, pois responde por 87% da produção nacional de mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% do trigo” (Aranha, 2010, p. 96). Para fortalecer esse tipo de agricultura, por meio do Programa Fome Zero instituiu-se um Plano de Safra específico e ampliou-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que fora criado em 1997, no governo anterior.

Neste eixo também estão os programas vinculados ao fortalecimento de mercados institucionais por meio de programas como alimentação escolar, hospitalar e carcerária, distribuição gratuita de alimentos (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA).

Promoção de processos de geração de renda

O segundo eixo está diretamente vinculado à ideia de economia solidária. Estão nele os Bancos Comunitários em áreas de periferia urbana, comunidades quilombolas e municípios rurais; o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Proninc); e o Programa Próximo Passo, uma ação interministerial de qualificação social e profissional para os setores da construção civil e do turismo.

Articulação, mobilização e participação popular

Neste eixo estão esforços para “o fortalecimento e a criação de fóruns e conselhos de segurança alimentar; a criação de feiras itinerantes de

agricultura familiar e economia popular solidária; as iniciativas de trabalho com indígenas, quilombolas, mulheres, catadores e recicladores de materiais; o estímulo à criação dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local; o monitoramento e controle social do Bolsa Família e de outras políticas públicas; o fortalecimento das políticas territoriais; a criação de núcleos de educação popular com as famílias beneficiadas pelo Fome Zero e em condições de vulnerabilidade social; a mobilização de educadores e famílias para a participação nas conferências de segurança alimentar e nutricional e os processos de discussão e aprovação das leis da área” (Aranha, 2010, p. 99).

Considerações finais

Os três programas enfocados nas seções anteriores têm sido reputados como bem-sucedidos, ainda que, entre os três, o Fome Zero goze de um maior reconhecimento, proporcional às maiores atenções que tendeu a receber no debate público e também por parte de pesquisadores.

A descrição dos três programas aqui apresentada nos permite reconhecer as semelhanças entre eles, dentre as quais a que mais se destaca é uma forte articulação que marcou as três experiências, entre Estado e entidades comunitárias e da sociedade civil, conferindo aos três sistemas contornos de políticas públicas produzidas por meio de inovação social.

Embora não tenhamos destacado as eventuais diferenças, as semelhanças aqui enfatizadas parecem sugerir que tenha havido aprendizados entre esses três sistemas de política. Os mecanismos que eventualmente explicariam a construção dessas experiências ao longo do tempo e o processo de aprendizagem que as mais recentes tiveram com as mais antigas também não foram enfatizados, podendo constituir um interessante tópico para discussão futura.

Outro aspecto também não explorado aqui, relacionado a possíveis mecanismos de aprendizagem, diz respeito à sequência em que as ocorrências tiveram lugar, a qual contraria os padrões de certo pensamento

top-down segundo o qual esperar-se-ia que os sistemas fossem estruturados em nível federal, passassem depois para o estadual e chegassem finalmente ao nível municipal. Ao contrário desse pensamento, a sequência observada indica a possibilidade de estruturar políticas nacionais a partir de um caminho de aprendizado passando pelos demais níveis – estadual e municipal.

REFERÊNCIAS

- Aranha, Adriana Veiga. Fome Zero: um projeto transformado em estratégia de governo. In: Graziano da Silva, José *et al.* (org.). Projeto Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.
- Belik, Walter; Graziano da Silva, José; Takagi, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. São Paulo em Perspectiva, 15(4):119-129, 2001.
- Caldas, Eduardo de Lima. Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- Caldas, Eduardo e Lima; Jayo, Martin. Agriculturas urbanas em São Paulo: histórico e tipologia. Confins, Paris, n. 39, 2019.
- Comissão Europeia. A guide to social innovation. Bruxelas: European Commission, 2013. Recuperado em 11 out. 2020 de <https://ec.europa.eu/eip/ageing/library/guide-social-innovation_en>.
- Hulgård, Lars; Ferrarini, Adriane Vieira. Inovação social: rumo a uma mudança experimental na política pública? Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, 46(3):256-263, 2010.
- São Paulo, Governo do Estado. A Batalha da Alimentação no governo Montoro. São Paulo: PW, 1987.
- Takagi, Maya. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: Graziano da Silva, José *et al.* (org.). Projeto Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.
- Tavares de Lima, Chopin. Pão, peixe, rãs, mel & companhia. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 jul. 1985, p. 6.
- Miembros del Grupo Especial FAO / CLACSO. Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional

Alberto Ramírez Fiora del Fabro – Consultor da Oficina Regional FAO-ALC – Chile

Alessandro Soares da Silva – Universidade de São Paulo (USP) – Brasil

Bernardo Mançano Fernandes – Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Brasil

Claudia Puerta Silva – Universidad de Antioquia – Colômbia

Claudio Trovato – ONG Progreso: Desarrollo Sostenible – Chile

Dinora Pasku – ONG Progreso: Desarrollo Sostenible – Chile

Dominique Demellenne – Universidad Católica Nuestra Señora Asunción – Paraguay

Dulclair Sternadt – Oficial de Alianças e Associações – Oficina Regional da FAO-ALC – Chile

Eduardo de Lima Caldas – Universidade de São Paulo (USP) – Brasil

Hervé Théry – Universidade de São Paulo (USP) – Brasil; Pesquisador do CNRS – França

Ismael Bravo Rodríguez – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Chile

José Guillermo Monroy – Universidad Católica Nuestra Señora Asunción – Paraguay

Luiz Carlos Beduschi Filho – Universidade de São Paulo (USP) – Brasil; e Oficial de Políticas de Desenvolvimento Territorial – Oficina Regional da FAO-ALC – Chile

Marcela Curiquen – Consultora em Alianças com Organizações Não-Governamentais – Oficina Regional da FAO-ALC – Chile

Martin Jayo – Universidade de São Paulo (USP) – Brasil

Mirta Crovetto Mattassi – Universidad de Playa Ancha – Chile

Neli Aparecida de Mello-Therry – Universidade de São Paulo (USP) – Brasil

Neydi Lorena Clavijo – Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) – Colômbia

Paulo Niederle – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Brasil

Ricardo Rapallo – Oficial de Segurança Alimentar e Nutricional – Oficina Regional da FAO-ALC – Chile

Roody Reserve – Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – El Salvador

Sérgio Schneider – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Brasil

Yury Marcela Ocampo Buitrago – Universidad de Antioquia – Colômbia



Boletín del Grupo Especial FAO / CLACSO
Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional

Número 1 · Diciembre 2020