

FOCUS Lotta alla fame e alla povertà. Le politiche pubbliche in Brasile (2003-2023) e la proposta dell'Alleanza Globale contro la Fame e la Povertà

Renato Mosca

I progressi

Nel 2003, il nuovo governo brasiliano del presidente Luiz Inácio Lula da Silva ha adottato l'impegno di sradicare la fame e garantire alla popolazione brasiliana il diritto ad alimenti di qualità. C'erano allora in Brasile circa 9,3 milioni di famiglie – ovvero 44 milioni di individui – con un reddito inferiore a un dollaro al giorno, la soglia di povertà adottata dalla Banca Mondiale sulla base del reddito *pro capite* delle persone povere che vivono nei paesi più poveri dell'Africa¹. In alcune dichiarazioni ufficiali, il nuovo presidente rafforzava il suo impegno nella lotta alla fame e alla povertà:

Mettiamo fine alla fame nel nostro paese. Trasformiamo la fine della fame in una grande causa nazionale. Fintanto che ci sarà un fratello o una sorella brasiliani che soffrirà la fame, ci saranno motivi in abbondanza per coprirci di vergogna. Pertanto, ho definito tra le priorità del mio governo un programma di sicurezza alimentare che ha il nome di *Fome Zero*. Come ho detto nel mio primo discorso dopo l'elezione, se, alla fine del mio mandato, tutti i brasiliani avranno la possibilità di fare una colazione, un pranzo e una cena, avrò compiuto la missione della mia vita².

Dunque, tra le politiche inizialmente definite per raggiungere l'obiettivo proposto, figuravano quelle destinate a: (i) creare posti di lavoro

¹ J.G. Da Silva, M.E. Del Grossi, C. Galvão De França, *Fome Zero: a Experiência Brasileira*, Ministero dello Sviluppo Agrario, 2011. Vedi in: <https://www.fao.org/4/i3023e/i3023e.pdf>.

² Discorso di insediamento del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 1° gennaio 2003. Vedi in: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/relembre-os-discursos-de-lula-nas-posses-de-2003-e-2007/>.

e aumentare il reddito, (ii) intensificare il processo di concessione delle terre e della riforma agraria, (iii) garantire accesso universale al sistema di sicurezza sociale, (iv) ampliare il *Bolsa Escola* – un programma di sussidio scolastico attuato dal governo precedente del presidente Fernando Henrique Cardoso – e il reddito minimo, e (v) incentivare l'agricoltura familiare, giacchè la maggior parte della fame e della povertà era concentrata nelle piccole cittadine e nelle zone rurali povere del paese e la produzione proveniente dai piccoli agricoltori rappresentava già il 70% degli alimenti che arrivava sulle tavole dei brasiliani.

Per consentire alla popolazione l'accesso immediato alle risorse in via emergenziale – «la fame ha fretta», ripeteva sempre il presidente –, si è creato il *Bolsa Família*, il più grande programma di trasferimento di reddito del Brasile, riconosciuto a livello internazionale, e che avrebbe eliminato la fame di milioni di famiglie brasiliane negli anni seguenti, dal 2004 al 2013. Durante quel periodo, è sceso dell'82% il numero di brasiliani considerati in situazione di sottoalimentazione³. Il programma di trasferimento di reddito ha unificato iniziative già esistenti, come il *Cadastro Único* (registro unico del governo federale per la selezione dei beneficiari e l'integrazione dei programmi social), l'*Auxílio Gás* (programma di aiuto alle famiglie a basso reddito per l'acquisto di gas da cucina) e il *Bolsa Alimentação* (strumento di partecipazione finanziaria da parte dell'Unione a integrare il reddito familiare per migliorare l'alimentazione e promuovere migliori condizioni di salute e nutrizione). Iniziative, queste, concepite in precedenza per fornire risorse e strutture alla popolazione in condizione di fame e povertà.

Nel 2008, gli avanzamenti erano notevoli, ma le circostanze internazionali hanno portato turbolenze in tutti i paesi. L'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli ha provocato una crisi alimentare mondiale. Si è avuto l'aumento internazionale dei prezzi degli alimenti e, di conseguenza, lo scoppio della crisi alimentare, che hanno richiesto rispo-

³ Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, *A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome*. Vedi in: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome>.

ste immediate da parte della comunità internazionale per contenere il deterioramento della sicurezza alimentare nel mondo⁴, soprattutto nei paesi più vulnerabili alla scarsità di alimenti. Gli studi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) indicavano purtroppo un passo indietro, con circa 1 miliardo di individui in condizione di fame e insicurezza alimentare. Anche se i prezzi degli alimenti sono aumentati in seguito alla crisi economico-finanziaria di quell'anno, raggiungendo il livello più alto degli ultimi 30 anni, la progressiva salita dei prezzi nel periodo immediatamente precedente era già visibile.

Già nell'aprile 2006, per esempio, l'organizzazione con sede a Roma informava che i prezzi internazionali dei principali cereali avevano registrato un notevole incremento nel periodo 2005/2006⁵. Nel maggio 2007, proseguiva la tendenza al rialzo dei prezzi internazionali di tutti i cereali del periodo 2006/2007, in particolare del mais, il cui incremento era stato ancora più pronunciato a causa della produzione di etanolo negli Stati Uniti d'America⁶. Nell'ottobre dello stesso anno, alcuni studi avvertivano che i prezzi rimanevano elevati, in particolare quello del grano, che aveva raggiunto il suo livello più alto⁷. I costi degli alimenti sono saliti mediamente del 7% tra il 2005 e il 2006, del 27% nel 2007, e del 40% nella prima metà del 2008⁸, epicentro della crisi. Nel primo trimestre del 2008 hanno avuto un forte aumento anche i prodotti agricoli, come nel caso del fosfato, materia prima basilare dei fertilizzanti, che è rincarata del 149,7% sul mercato in-

⁴ «C'è sicurezza alimentare quando tutte le persone, per tutto il tempo, dispongono di accesso economico, sociale e fisico a cibo sufficiente, sicuro e nutriente per rispondere alle proprie necessità quotidiane e preferenze alimentari per una vita attiva e sana. I quattro pilastri della sicurezza alimentare sono: disponibilità, accesso, utilizzo e stabilità». Vedi CFS 2009/2, *Reform of the Committee of World Food Security*, p. 1. Disponibile in: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/017/k6023e1.pdf>.

⁵ FAO, *Cereal Prices Gaining Strength in 2005/2006 in Crop Prospects and Food Situation*, april 2006, p. 5.

⁶ FAO, *International Cereal Prices Remain High in Crop Prospects and Food Situation*, may 2007, p. 8.

⁷ FAO, *Cereal Prices Remain High, Wheat Hit Record*, in *Crop Prospects and Food Situation*, october 2007, p. 8.

⁸ FAO, *Proposal for a World Food Summit in 2009*, 26 march 2009.

ternazionale rispetto allo stesso periodo del 2007⁹. Contemporaneamente il petrolio ha raggiunto prezzi senza precedenti¹⁰, mentre gli stock mondiali, in particolare di mais e grano, si sono ridotti a livelli storicamente molto bassi, esponendo i paesi più vulnerabili ad attacchi speculativi¹¹.

Il rialzo dei prezzi degli alimenti sui mercati internazionali portava a una crisi della sicurezza alimentare – che di fatto si è verificata – nei paesi meno sviluppati e dipendenti dalle importazioni di cibo. Nell'aprile 2008, la FAO ha allertato sull'urgenza di intraprendere azioni concrete a breve termine per rispondere alla crisi e, allo stesso tempo, di approntare politiche di sviluppo agricolo sostenibile a medio e lungo termine. Si temeva che i prezzi elevati e lo spettro della scarsità di alimenti avrebbero provocato una maggiore insicurezza alimentare e instabilità politica nei paesi poveri, mettendo in pericolo la pace e la sicurezza internazionali.

L'impennata dei prezzi degli alimenti nel 2008, che accentuava la tendenza ascendente verificatasi dall'inizio del 2006/2007¹², è stata determinata da fattori molteplici e complessi tra cui, fra gli altri:

⁹ W. Belik, *O Brasil e a Crise dos Alimentos*, in «Valor Econômico», 9 giugno 2008.

¹⁰ L'11 luglio 2008, il prezzo del petrolio ha toccato il suo punto più alto, quotato a US\$ 147.27 il barile («Crude oil has jumped to new record highs above \$147»), BBC News, *Oil Hits New High on Iran Fears*, 11 July 2008. Disponibile in: <http://newsvote.bbc.co.uk/2/hi/business/7501939.stm>. Vedi, anche, BBC News, *Oil Prices Hits Yet Another Record*, 3 July 2008. Disponibile in: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7486764.stm>.

¹¹ M. Rondó Filho, *A Política Externa Brasileira e a Reforma Agrária, de 1979 a 2006*, IRBr, LIV CAE, Brasília 2009, pp. 162-166.

¹² Anche secondo i dati della Sottocommissione di Biocarburanti del Senato Federale, ripresi dalla Borsa di Chicago (*Chicago Board of Trade*), tra il primo trimestre del 2007 e il primo trimestre del 2008, con un picco in quest'ultimo, i prezzi del mais, della soia, del grano e del riso – per citare solo alcuni prodotti – hanno avuto un rialzo accentuato. Stabili dal 2000, i prezzi del mais sono duplicati nel 2007 e triplicati nei primi mesi del 2008 a partire dalla base di gennaio 2007. Praticamente la stessa curva ascendente percorsa dalla soia nello stesso periodo. Con un rialzo registrato fin dal 2006, i prezzi del grano hanno proseguito al rialzo durante il 2007 (sono quasi raddoppiati) e hanno avuto un forte aumento nel primo trimestre del 2008, raggiungendo quattro volte il prezzo di gennaio 2007.

- (i) l'aumento dei prezzi del petrolio;
- (ii) l'aumento della domanda di alimenti, in quantità e qualità, in paesi emergenti come Brasile, Cina e India;
- (iii) gli effetti dei cambiamenti climatici sulla produzione agricola;
- (iv) i sussidi agricoli miliardari dei paesi ricchi;
- (v) la produzione di biocombustibili da alimenti, come il mais. Così come non sono da escludere la speculazione sui mercati finanziari, le conseguenti restrizioni alle esportazioni e l'aumento dei capitali speculativi sui mercati di commodities¹³.

A seguito della crisi alimentare, tra la metà del 2007 e la metà del 2008, 75 milioni di persone – di cui 6 milioni in America Latina e nei Caraibi – si sono aggiunti agli 854 milioni che già soffrivano la fame nel mondo¹⁴, alzando il livello a 925 milioni. Nel giugno 2009, il contingente di persone affamate e denutrite sarebbe salito a un miliardo (1,02), di cui 642 milioni in Asia e 265 milioni nel continente africano¹⁵.

Da notare che, attraversando una fase di crescita economica sostenuta (10% nel 2010), promuovendo politiche di sostegno sociale e aggiustando i conti pubblici, la crisi economica internazionale ha avuto sul Brasile un impatto tardivo, con effetti che si sono prodotti dopo il 2013.

Nel 2014, a seguito del successo di politiche pubbliche di orientamento sociale, il Brasile usciva dalla Mappa della Fame nel mondo. Dal 2002 al 2013, come già scritto, è diminuita dell'82% la popolazione di brasiliani considerati in situazione di denutrizione¹⁶. La conquista è arrivata dopo più di un decennio di implementazione, monitoraggio e miglioramento di politiche pubbliche di promozione del diritto costituzionale all'alimentazione, come i 20 programmi inclusi nel programma ombrello *Fome Zero*, utilizzato successivamente dalla

¹³ M. Rondó Filho, cit., pp. 162-166.

¹⁴ J. Diouf, *The Right to Food: make it happen*, Address by the Director-General at the World Food Day Ceremony, 16.10.2007.

¹⁵ FAO Newsroom, *1,02 billion people Hungry: one sixth of humanity undernourished – more than ever before*, 19.6.2009. Disponibile in: <http://www.fao.org/news/story/en/item/20568/icode>.

¹⁶ Presidência da República. Vedi in: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/asuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>.

FAO per promuovere la sicurezza alimentare in altri paesi¹⁷. Nel 2015, la stampa già riportava l'impresa brasiliana di avere liberato circa 30 milioni di brasiliani dalla fame e dalla miseria. Nel 2016, venivano lanciati alle Nazioni Unite, da 139 paesi, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG), i cui primi due obiettivi sono esattamente «porre fine alla povertà in tutte le sue forme, ovunque» (SDG 1) e «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile» (SDG 2) entro il 2030:

Il programma *Fome Zero* attuato dal presidente brasiliano Luiz Inácio Lula da Silva nel 2003 ha contribuito a combattere la povertà nel grande paese sudamericano. Efficacemente. Tanto che oggi, le istituzioni internazionali e i paesi confinanti guardano con molto interesse alla possibilità di importare queste misure per ottenere miglioramenti sociali concreti. Eletto per la prima volta nel 2002, e riconfermato per altri quattro anni nel 2006, durante il suo governo Lula ha introdotto il programma *Fome Zero*, una serie di sovvenzioni per le famiglie più povere, e il *Bolsa Família*, che ha strappato alla fame milioni di persone¹⁸.

La retrocessione

Secondo l'ONU, nel 2022 il Brasile sarebbe tornato nella Mappa della Fame, ossia, la percentuale di brasiliani in situazione di insicurezza alimentare era al di sopra della media mondiale¹⁹. Oltre all'abbandono dei programmi di sostegno alla popolazione bisognosa a partire dal 2016 – alcuni abbandonati, altri trascurati, altri ancora rinominati o ridotti –, la pandemia di Covid-19 (2020-2021) ha avuto un forte impatto sul ritorno agli indici elevati di povertà in Brasile. Una ricerca divulgata nel giugno 2022 mostrava che 33 milioni di brasiliani soffrivano la fame in Brasile. La ricerca concludeva che il 58,7% della popolazione brasiliana conviveva con livelli di insicurezza alimentare di grado lieve, moderato o grave, essendo quest'ultimo una condizione

¹⁷ Istituto *Fome Zero*.

¹⁸ S. Carnazzi, *I veri risultati del programma 'Fame zero' di Lula*, in LifeGate, giugno 2015. <https://www.lifegate.it/risultati-del-programma-fame-zero-di-lula>.

¹⁹ <https://g1.globo.com/saude/noticia/2023/11/27/como-o-brasil-saiu-do-mapa-da-fome-em-2014-mas-voltou-a-ter-indices-elevados-de-miseria.ghtml>.

di vera e propria fame. In cifre assolute, erano 125,2 milioni i brasiliani che si trovavano in qualche grado di restrizione alimentare tra la fine del 2021 e i primi mesi del 2022, con un aumento del 60% rispetto al 2018, mentre si evidenziava la salita di inflazione, disoccupazione e crollo del reddito della popolazione nella scia della pandemia e dello smantellamento delle politiche pubbliche²⁰.

Oltre a tutte le difficoltà che il Brasile affrontava per gestire la crisi sanitaria, sin dal 2016 erano già in atto lo smantellamento delle politiche sociali e la minaccia alla democrazia brasiliana. «Lo smantellamento e la de-democratizzazione sono stati estremamente forti e rapidi a fronte della difficoltà di costruzione dell'intero sistema di politiche sociali [...] il processo è stato rapido perché si è approfittato delle fragilità nella costruzione stessa di ciascuno dei campi di protezione sociale analizzati. C'è stato non solo smantellamento, ma demolizione e de-democratizzazione, avvenuti contemporaneamente», ha commentato all'epoca Sonia Fleury, ricercatrice responsabile di un importante studio sul tema²¹. Per citare solo tre programmi principali che sono stati scartati dal governo tra una serie di azioni sociali, si possono elencare: (i) l'estinzione del *Bolsa Família*, che ha lasciato 1,5 milioni di persone in attesa di risorse essenziali per l'economia domestica; (ii) il “Piano di Acquisizione di Alimenti dell'Agricoltura Familiare” (PAA), che garantiva l'acquisto da parte del governo di prodotti provenienti dai piccoli agricoltori, è stato quasi estinto, con una riduzione nell'impiego di risorse e perdita di cibo per incuria e inefficienza nella distribuzione; (iii) il “Programma Nazionale di Alimentazione Scolastica” (PNAE), che svolge ancora oggi un ruolo fondamentale non solo nel fornire a bambini e adolescenti alimenti sufficienti e di qualità (generalmente proveniente dall'agricoltura familiare) per il loro sviluppo, ma anche incoraggiando la permanenza

²⁰ *Fome avança no Brasil e afeta mais de 33 milhões de pessoas*, in DW, 2022. Vedi in: <https://www.dw.com/pt-br/fome-avan%C3%A7a-no-brasil-e-afeta-mais-de-33-milh%C3%B5es-de-pessoas/a-62065815>.

²¹ S. Fleury (Editor), *Social Policy Dismantling and De-democratization in Brazil, Citizenship in Danger*, Springer Link, 2023. L'opera è tradotta in inglese per i lettori che siano interessati ad approfondire la ricerca su quel periodo in cui la società brasiliana ha subito una retrocessione nella capacità di mobilitare risorse verso politiche pubbliche di carattere sociale.

di questi giovani nella scuola, nell'ambito dello stesso obiettivo iniziale del già citato programma *Bolsa Escola*.

Secondo l'Istituto Brasiliano di Geografia e Statistica (IBGE), in uno studio del 2020 riferito agli anni 2017 e 2018, il 5% della popolazione brasiliana – circa 10 milioni di persone – hanno sperimentato circostanze di grave insicurezza alimentare in quel periodo: il Brasile è retrocesso di 15 anni in 5, con oltre 84 milioni di persone che nel 2018 si trovano ad affrontare qualche grado di insicurezza alimentare. Come ha bene elencato ActionAid, nella recrudescenza della fame in Brasile possono essere individuati diversi fattori, quali:

(i) il ritorno della povertà estrema a partire dal 2016 a causa di «tagli agli investimenti sociali, approvazione dell'emendamento costituzionale n. 95/2016 (firmato nel 2016 e in vigore in Brasile dal 2017, noto anche come Massimale di Spesa Pubblica, ha bloccato per vent'anni la spesa primaria del bilancio pubblico, relativa alla fornitura di beni e servizi alla popolazione²²) e approfondimento del precariato nel lavoro»;

(ii) lo smantellamento delle politiche pubbliche in materia di sicurezza alimentare, dal momento che tutto un insieme di programmi e azioni che erano stati costruiti e attuati nel campo della sicurezza alimentare e nutrizionale negli ultimi due decenni ha subito drastici tagli di bilancio, vale a dire, si è smantellato tutto un sistema di protezione contro la fame dei più poveri, perché come si sa il *Bolsa Família* era – e sarebbe tornato a essere – la principale opportunità per milioni di brasiliani, uomini e donne, di salvaguardare la propria economia domestica;

(iii) la demolizione della struttura istituzionale. Per citare due casi emblematici, sono stati estinti, nel 2016, il Ministero dello Sviluppo Agrario – importante nel sostegno, nel coordinamento della produzione e nella distribuzione dei prodotti dell'agricoltura familiare – e, nel 2019, il Consiglio Nazionale di Sicurezza Alimentare e Nutrizionale (CONSEA) – essenziale nel monitoraggio delle politiche di sicurezza alimentare. Per quanto possa sembrare inspiegabile, l'obiettivo era proprio quello di disfarsi dei canali istituzionali che consentivano progressi in ambito sociale, nella promozione dell'uguaglianza, nella lotta alla fame e nello sradicamento della povertà;

²² Vide <https://alana.org.br/glossario/emenda-constitucional-95/>.

(iv) il rialzo dei prezzi dei prodotti alimentari di base, causato dalla pandemia. Secondo la PNAD²³ Covid-19, durante la fase più critica della crisi sanitaria in Brasile c'erano 41 milioni di persone disoccupate. Con la scarsità di alimenti e la caduta del potere d'acquisto della popolazione, i brasiliani sono tornati a consumare, in termini nutritivi, alimenti di qualità inferiore²⁴.

Creato per la prima volta nel 1993, estinto nel 2019 e ricreato nel febbraio 2023, il CONSEA è considerato un tassello-chiave nella creazione delle politiche di lotta contro la fame in Brasile e visto e utilizzato dalla FAO come modello impiantato in altri paesi. Secondo i dati registrati da Sandra Chaves, che presiede la Rete Brasiliana di Ricerca sulla Sovranità e Sicurezza Alimentare (Rete PENSSAN), in quel periodo (dopo il 2019) si è avuto un «aumento della fame e un aumento dell'insicurezza alimentare. Sono 61 milioni di persone che non hanno alcuna garanzia di alimentazione, il che rappresenta una situazione alquanto precaria, e che potrebbero arrivare alla fame in qualsiasi momento. Ci sono stati dei cambiamenti nella refezione scolastica, nel programma *Bolsa Família*, un'alta disoccupazione, queste sono questioni gravi»²⁵. Come reazione allo scioglimento del CONSEA, quattro relatori dell'ONU hanno inviato una lettera criticando la fine delle attribuzioni di quell'organismo. Per più di due decenni il Consiglio ha operato come uno dei principali responsabili nell'elaborazione delle politiche alimentari che hanno contribuito alla riduzione della disuguaglianza e alla lotta contro la

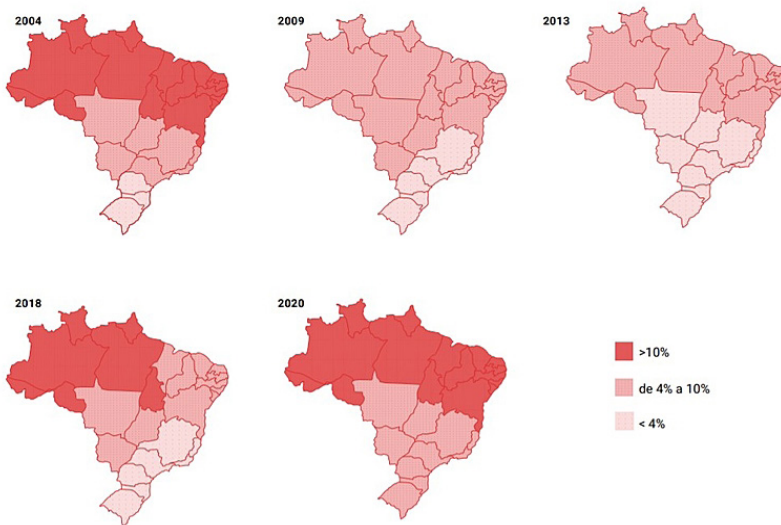
²³ «L'Indagine campionaria nazionale sulle famiglie (PNAD) è un'indagine condotta dall'Istituto brasiliano di geografia e statistica (IBGE) su un campione di famiglie brasiliane che, avendo molteplici finalità, indaga su diverse caratteristiche socio-economiche della società, come popolazione, istruzione, lavoro, reddito, abitazione, sicurezza sociale, migrazione, fertilità, nuzialità, salute, alimentazione, ecc». Vedi in: https://pt.wikipedia.org/wiki/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domic%C3%ADlios.

²⁴ Action Aid, *Nota tecnica – Action Aid fome e segurança alimentar no brasil*, 2020, retrieved February 28, 2023, from [Cinco fatores que aprofundam a fome no país](https://cincofatoresqueaprofundamafome.no.org.br/) ([alimentacaoescolar.org.br](https://cincofatoresqueaprofundamafome.no.org.br/)).

²⁵ *Após desmonte sob Bolsonaro, combate à fome é urgente*, in DW, 2023. Vedi in: <https://www.dw.com/pt-br/ap%C3%B3s-desmonte-sob-bolsonaro-combate-%C3%A0-fome-%C3%A9-urgente/a-64842094>.

fame²⁶. Si è verificato un *black-out* delle politiche e dei programmi sociali rilevanti e fondamentali per il miglioramento della qualità di vita della popolazione brasiliana dopo 2016 (governo Michel Temer), ma soprattutto nel periodo 2019-2022 (governo Jair Bolsonaro).

Una ricerca divulgata da “Food for Justice – Power, Politics and Food Inequality in a Bioeconomy”, dell’Università Libera di Berlino, in collaborazione con ricercatori dell’Università Federale di Minas Gerais (UFMG) e dell’Università di Brasilia (UnB), mostra che il 13,6% dei brasiliani è stato almeno un giorno senza pasto tra i mesi di agosto e ottobre 2020²⁷. Il quadro che segue, della Rete PENSSAN, mostra l’evoluzione della lotta alla fame in Brasile, con gli indici del 2020 che retrocedono al livello (ancora peggiore) dei primi anni del secolo:



Evoluzione della fame in Brasile: percentuale della popolazione colpita da insicurezza alimentare grave tra il 2004 e il 2020, Rete PENSSAN, Inchiesta Nazionale su Insicurezza Alimentare nel Contesto della Pandemia di Covid-19 in Brasile.

²⁶ ONU critica Bolsonaro por extinguir órgão de combate à fome e à pobreza. Vedi in: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/onu-critica-bolsonaro-por-extinguir-orgao-de-combate-a-fome-e-a-pobreza/>.

²⁷ I. Carvalho, *Na pandemia, 13,6% dos brasileiros acima de 18 anos já ficaram um dia sem refeição*, in «BrasildeFato», 18 de abril, 2021. Vedi in: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/18/na-pandemia-13-6-dos-brasileiros-acima-de-18-anos-ja-ficaram-um-dia-sem-refeicao>.

Non soltanto la fame e la povertà sono aumentate nel periodo che ha coinciso con i governi Michel Temer e Jair Bolsonaro (rispettivamente 2016-2018 e 2019-2022), ma anche la concentrazione di reddito in Brasile e nel mondo ha raggiunto livelli sempre più alti. Secondo il “World Inequality Report 2022”, il 10% più ricco del mondo guadagna il 52% del reddito e detiene il 76% della ricchezza, mentre il 50% più povero riceve l’8,5% del reddito e solo il 2% della ricchezza. I cinque uomini più ricchi del mondo hanno più che raddoppiato la loro ricchezza dal 2020, mentre cinque miliardi di persone sono diventate più povere²⁸. La disuguaglianza è presente soprattutto nell’Africa e nell’America Latina, dove il reddito è più concentrato. Si stima che 5 mila individui concentrino attualmente la somma di 15 mila miliardi di dollari, quasi l’equivalente del PIL cinese.

La ripresa

Nel 2023, con il ritorno al governo brasiliano dello stesso rappresentante che ha operato la trasformazione degli indici di fame e povertà in Brasile tra il 2003 e il 2010, si è tornati a riprendere e ampliare il *Bolsa Família*, con un modello di benefici che tiene conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei nuclei familiari. Nell’ottobre 2023, il programma *Bolsa Família* ha compiuto 20 anni investendo 14,67 miliardi di *reais* (circa 2,5 miliardi di euro) per aiutare 21,45 milioni di famiglie brasiliane a superare di nuovo, in molti casi, la fame e la povertà, che negli anni precedenti aveva osservato una traiettoria di retrocessione. Sebbene sia prossima la data-limite per il raggiungimento degli SDG, nel 2030, il Brasile e il mondo hanno fatto passi indietro nel raggiungimento delle mete e degli obiettivi. A questo punto, il governo brasiliano opta, a livello interno, per riprendere e ampliare i programmi sociali e, in ambito internazionale, per proporre l’Alleanza Globale contro la Fame e la Povertà, in modo da coordinare le azioni tra i paesi e condividere le esperienze di successo in tutto il mondo, al fine di catalizzare gli sforzi volti allo sradicamento della fame e della povertà nei prossimi anni.

²⁸ Rapporto dell’OXFAM: Disuguaglianza S.A.

L'Alleanza Globale contro la Fame e la Povertà, concepita nell'anno in cui il Brasile presiede il G20 (2024) cerca di attirare l'attenzione sull'urgenza di ridurre anche l'abisso della disuguaglianza, nel tentativo di invertire le cause della concentrazione del reddito a livello interno ed esterno. Il successo di questa proposta dipenderà dalla definizione delle mete per combattere la disuguaglianza, dalla creazione di un fondo di finanziamento (essenziale per finanziare gli sforzi congiunti), dall'ampliamento di una rete di protezione sociale globale e, come punto innovativo – e polemico –, dalla tassazione del gruppo di oltre 250 super-ricchi, ossia, i miliardari sulle cui fortune ricadrebbe il pagamento di imposte più alte, in modo da finanziare la fine della disuguaglianza e i servizi pubblici in tutto il mondo. L'obiettivo è mobilitare la società e i leader politici durante i principali eventi mondiali del 2024, come l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a settembre, e il Vertice del G20, a novembre.

Come descrive la proposta brasiliana, nonostante i progressi interni nella battaglia, la fame e la povertà sono sfide globali persistenti che minano lo sviluppo e la stabilità, con ripercussioni rilevanti sul cambiamento del clima, sulla salute pubblica e sulla disuguaglianza intergenerazionale. Nel contesto della presidenza di turno del G20, il Brasile ha definito l'inclusione sociale e la lotta contro la fame e la povertà come priorità. Come riflesso dell'importanza attribuita a questi temi, il paese ha lanciato una *task force* per la creazione dell'Alleanza Globale contro la Fame e la Povertà²⁹. Se riceverà il sostegno degli Stati, l'Alleanza fungerà da piattaforma attraverso la quale i paesi che richiedono assistenza allo sviluppo identificheranno i partner in grado di fornire sostegno, anche finanziario e tecnico, per accelerare il raggiungimento degli SDG1 e SDG2.

A tal fine, l'Alleanza si avvarrà della conoscenza e dell'esperienza internazionali nella progettazione e nell'attuazione di politiche pubbliche in settori quali trasferimento condizionato di reddito, protezione sociale, alimentazione scolastica, agricoltura familiare e qualificazione tecnica e professionale. A differenza di molti dei modelli di assistenza allo sviluppo, l'Alleanza Globale si concentra sul sostegno alle politiche pubbliche nazionali (*country-driven*). La sua attenzione

²⁹ International Financial Architecture Working Group (3rd IFAWG).

verso soluzioni basate sulle evidenze può promuovere una maggiore fiducia dei donatori, con il risultato di un’allocazione di risorse più efficiente e di maggior volume. Quindi, l’Alleanza dovrebbe essere strutturata intorno a tre pilastri principali: nazionale, finanziario e della conoscenza. Il pilastro nazionale cercherà di incoraggiare l’adozione di impegni per l’attuazione di politiche pubbliche di riconosciuta efficacia. Quello finanziario avrà l’obiettivo di identificare le fonti di finanziamento. Quello della conoscenza, infine, sarà rivolto allo scambio di assistenza tecnica nei settori della sicurezza alimentare e nutrizionale.

Sono previste due fasi di attuazione. La fase di preparazione consoliderà quattro insiemi di informazioni e impegni:

(i) politiche efficaci basate sulle evidenze per gli SDG 1 e SDG 2 (paniere di politiche);

(ii) entità membri, tanto statali che non statali, disposte a finanziare le politiche per gli SDG 1 e SDG 2;

(iii) istituzioni, sia statali che non statali, interessate a sostenere tecnicamente lo sviluppo, l’attuazione o il monitoraggio di politiche pubbliche basate sul paniere di politiche;

(iv) programmi prioritari dei membri e aree di interesse, sia dei richiedenti che dei fornitori di cooperazione. Tutti gli impegni e le informazioni saranno sottoposti su base volontaria, compresi l’importo e i tipi di finanziamento e conoscenze che i membri apporteranno all’Alleanza.

Nella fase di *matchmaking*, saranno accettate le richieste di assistenza dei paesi membri, che specificheranno le politiche del paniere per le quali desiderano sostegno. Le richieste possono essere indirizzate al *team* di supporto dell’Alleanza o a un ufficio di un paese *partner* dell’ONU. A sua volta, il *team* dell’Alleanza cercherà potenziali *partner* e presenterà le opzioni al paese richiedente. In caso di assenso, il *team* dell’Alleanza faciliterà i negoziati. In caso di difficoltà, potrà intervenire il Consiglio (*board of champions*), composto da alti rappresentanti di paesi e organizzazioni internazionali. L’Alleanza mira a essere un mediatore imparziale, promuovendo la cooperazione tra i membri per combattere la fame, la povertà e le loro esternalità negative, con iniziative decorrenti dai paesi membri, in un processo guidato dai paesi e sollecitato dalla domanda (*demand-driven*).

I meccanismi di finanziamento attuali soffrono spesso di frammentazione, di dimensioni ridotte, di alti costi di transazione e avversione al rischio, che ne limitano l'efficacia. L'Alleanza, pertanto, propone le seguenti innovazioni:

(i) fungerà da mediatore neutrale nella costruzione di *partnership* per l'attuazione delle politiche, sfruttando un *data base* unificato per paesi e donatori, che semplifica l'identificazione dei bisogni e delle opportunità di conoscenza e finanziamento;

(ii) promuoverà un "paniere di politiche" composto da politiche pubbliche rigorosamente valutate;

(iii) garantirà che gli investimenti dei donatori siano indirizzati a iniziative ad alto impatto e costo conveniente;

(iv) favorirà l'aggregazione di risorse ed *expertise*, in modo da rendere possibile un impatto e un'efficacia maggiori rispetto agli sforzi frammentati, consentire l'attuazione di strategie globali e multisettoriali contro la fame e la povertà e, contemporaneamente, aprire la strada per superare le disuguaglianze intergenerazionali;

(v) faciliterà non solo il finanziamento diretto dal donatore al beneficiario, ma anche modalità diversificate, compresi il cofinanziamento e il finanziamento misto, attirando una gamma più ampia di donatori e adattando le soluzioni alle necessità specifiche;

(vi) fornirà slancio politico approfittando degli eventi di alto livello nel G20 e all'ONU, anche a livello di capi di Stato e di governo, per promuovere regolarmente i "Vertici contro la fame e la povertà". In questi vertici, i paesi e le organizzazioni partecipanti avranno l'opportunità di rinnovare e rafforzare i propri impegni e le proprie ambizioni, nonché di valutare i progressi compiuti.

Nell'ambito della missione dell'Alleanza, i compiti finanziari sono:

(i) facilitare i fondi per le politiche pubbliche promettenti degli SDG 1 e SDG 2 e (ii) motivare i donatori a rendere volontariamente disponibili nuovi fondi per il *matchmakings*. Opzioni innovative per coordinare o per aggregare risorse provenienti da molteplici fonti per una fornitura maggiore e più efficace possono essere esaminate tra i *partner* interessati. Sotto la presidenza brasiliana, la piattaforma del G20 è attualmente utilizzata per montare il quadro iniziale dell'Alleanza e creare l'occasione per il suo lancio. Dopo il lancio al Vertice del G20, a novembre, l'Alleanza opererà in modo indipendente come piatta-

forma autonoma, anche se verranno mantenuti rapporti e *feedbacks* al G20. Inoltre, regole e procedimenti dettagliati saranno definiti dall'organo di governo dell'Alleanza, ancora da definire. Nell'ambito della riunione dei ministri degli Esteri del G20 (Rio de Janeiro, 21-22.2.2024), l'Italia ha espresso sostegno alla proposta brasiliana.

La lotta alla fame e alla povertà, così come alle disuguaglianze, è stato uno sforzo determinato dai governi del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010 e 2023-) per investire nel miglioramento della qualità della vita delle persone, nella creazione di opportunità e di posti di lavoro (in 15 mesi, da gennaio 2023 a marzo 2024, sono stati creati quasi 2,2 milioni di posti di lavoro formali in Brasile³⁰), nel rilancio dell'economia brasiliana (il Prodotto Interno Lordo del Brasile è cresciuto del 2,9% nel 2023³¹), nella generazione di un ciclo di crescita sostenibile, nel miglioramento della distribuzione del reddito e nella definizione di politiche pubbliche coerenti con questi obiettivi, che sono interni ma anche di portata globale. Dal 2003, inevitabili circostanze politiche interne e internazionali hanno aggiunto nuovi ostacoli che hanno finito per ritardare i risultati attesi. Gli efficienti programmi sociali riconosciuti a livello internazionale in questo sforzo per sradicare la fame e la povertà sono stati ripresi e ampliati nell'ultimo anno, in un processo di progressivo recupero degli strumenti governativi necessari per il progresso sociale in Brasile.

Per comprendere più chiaramente, il grafico e i dati seguenti illustrano questo percorso di lotta alla fame in Brasile:

(i) in termini di sicurezza alimentare: 65,1% nel 2004, 69,8% nel 2009, 77,4% nel 2013, 63,3% nel 2017-2018 (calo), 72,4% nel 2023 (presa a livello superiore a 2004);

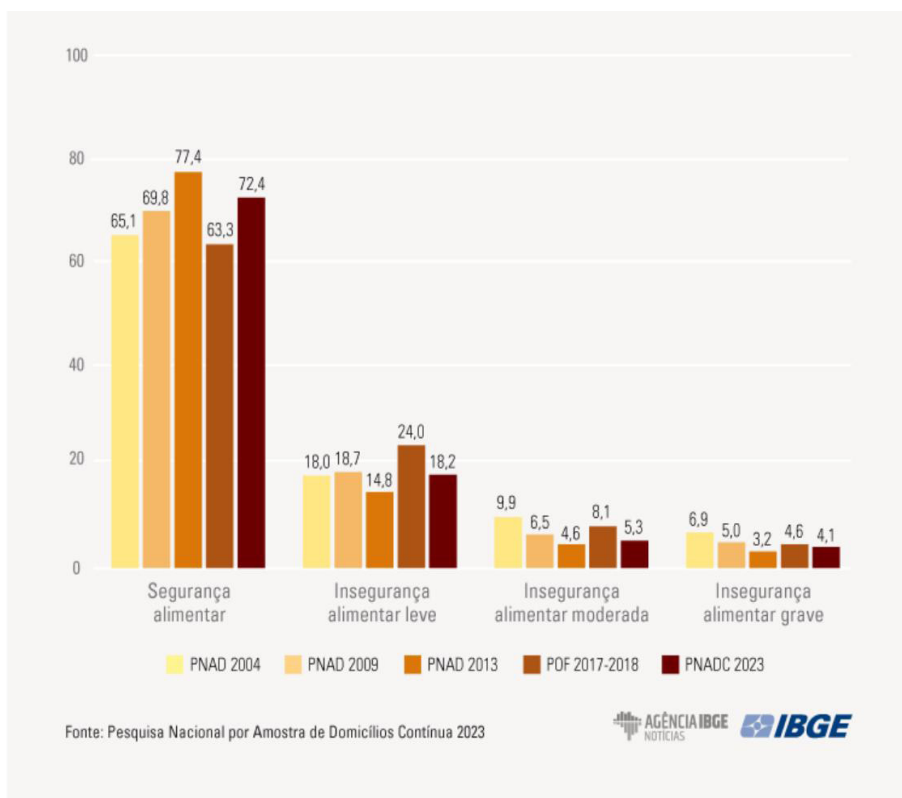
(ii) in termini di insicurezza alimentare lieve: 18% nel 2004, 18,7% nel 2009, 14,8% nel 2013, 24% nel 2017-2018 (aumento dell'insicurezza alimentare lieve), 18,2% nel 2023 (riduzione, ma allo stesso livello del 2004);

³⁰ Vedi in: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/brasil-che-ga-a-2-2-milhoes-de-empregos-com-carteira-assinada-em-15-meses>.

³¹ Vedi in: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/economia-brasileira-fecha-2023-com-crescimento-de-2-9>.

(iii) in termini di insicurezza alimentare moderata: 9,9% nel 2004, 6,5% nel 2009, 4,6% nel 2013, 8,1% nel 2017-2018 (aumento dell'insicurezza alimentare moderata), 5,3% nel 2023 (riduzione);

(iv) in termini di insicurezza alimentare grave = fame: 6,9% nel 2004, 5% nel 2009, 3,2% nel 2013, 4,6% nel 2017-2018 (aumento dell'insicurezza alimentare grave), 4,1% nel 2023 (modesta riduzione, ma c'è stata la ripresa del processo).



Prevalenza di insicurezza alimentare e insicurezza alimentare lieve, moderata e grave nelle residenze private permanente, 2004/2023, Brasile (%).