



Centro de Referência em Soberania e
Segurança Alimentar e Nutricional
20 ANOS



CERESAN/CPDA/UFRRJ

CERESAN/PPGPS-PPGCN/UFF

**Alimentos, alimentação e sistemas
alimentares na reconstrução do país e
transformação da sociedade brasileira**

Renato S. Maluf

Textos para Discussão, nº 12
Julho 2024

Alimentos, alimentação e sistemas alimentares na reconstrução do país e transformação da sociedade brasileira

Renato S. Maluf¹

1. Elementos de contexto

O Brasil atravessa um período difícil e desafiador não apenas pelo pouco que é possível antever ou almejar como futuro, mas também pelos graves riscos para a própria conformação da sociedade brasileira. Riscos que, sabemos, refletem processos sociopolíticos e econômicos domésticos em conexão com tendências internacionais. O Governo Lula foi eleito com uma plataforma que clamava por “União e Reconstrução”, um par que remetia à superação da dita “polarização política” – formulação emblemática usada com distintos propósitos – assim como ao refazer do que foi desmontado e mesmo destruído no Governo Bolsonaro. Neste texto optei por trabalhar com a narrativa encontrável em analistas e em posicionamentos inclusive de governo sobre o país estar em processo que combina “Transição com Reconstrução” por entender ser esta uma caracterização mais adequada para compreender o momento presente nos termos que são aqui propostos. Há que qualificar o sentido de cada um dos componentes desse par e como ambos se entrelaçam, isto é, quais as características do processo de transição, em que termos a reconstrução do país vem sendo proposta e é, ao mesmo tempo, afetada pelas próprias características da transição.

Os argumentos aqui apresentados recolhem contribuições de uma atividade entre redes realizada em dezembro de 2023², e que aqui toma a forma de um texto para discussão; o texto foi também estimulado por demanda da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP)/Instituto Equit. Parto da premissa, bastante aceita, de que não estamos vivenciando uma transição “normal” de mudança de governos, mas de uma “passagem” difícil e intensamente conflitiva ainda em curso. Embora central, não pretendo entrar em detalhes na questão da transição para além do que ela repercute nas possibilidades de transformação do país, mais propriamente, de transformação da sociedade brasileira que é a perspectiva adotada nesse texto. Nesses termos, compõem o pano de fundo da abordagem as condições em que ainda vem se dando a transição, as diversas ideias de país e de sociedade subentendidas na chamada reconstrução e os conflitos correspondentes, com atenção para os processos

¹ Professor Titular Aposentado do CPDA/UFRRJ, onde coordena o CERSAN/UFRRJ. Integra a Rede PENSSAN e o Fórum Brasileiro de SSAN.

² Agradeço pelas contribuições aportadas em atividade autogestionada que organizei em nome da Rede PENSSAN durante a VI Conferência Nacional de SAN realizada em Brasília (DF), em dezembro de 2023, com a participação de representantes da Aliança por uma Alimentação Adequada e Saudável (AAAS), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) e Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

sociopolíticos, estratégias propostas e, ainda de forma indicativa, para os espaços e instrumentos de participação dos diversos setores sociais envolvidos.

Uma perspectiva histórica, portanto, processual do passado recente, em especial, dos eventos que significaram rupturas, algumas dramáticas, ajuda avaliar até que ponto pode-se ir além dos limites da dita reconstrução do país, formulação usual e menos pretensiosa, na direção de explorar as possibilidades de transformação da sociedade brasileira em componentes que estão na base das desigualdades e várias mazelas sociais. Entendo que os referidos eventos revelam aspectos da formação sociopolítica e econômica do Brasil que resultam em permanências, resistências, tensões e conflitos em torno de intentos de mudança. De forma sintética e simplista, a ruptura mais recente da qual o contexto atual é herdeiro foi o golpe, em 2016, que destituiu a Presidenta Dilma, encabeçado pelo Parlamento, sacramentado pelo Judiciário, com apoio de um notavelmente amplo arco de apoio das elites político-econômicas. Compreendo ter se manifestado ali a intenção de “recolocar o país em seus antigos trilhos”, após um intervalo com algumas estocadas, mesmo que não desestruturadoras, em pilares de nossas conhecidas desigualdades sociais. Mencionem-se, como exemplo, a reação à narrativa e práticas neoliberais centradas em ajustes e austeridade que então imperavam, recuperação do valor do salário-mínimo com amplas repercussões, promoção ativa de investimentos públicos, ampliação das transferências de renda, extensão de direitos sociais, enfrentamento do spread bancário, entre outros³.

Fatores de distintas ordens podem se evocados para compreender que, pouco tempo depois, não tenha sido preciso mais do que pequena dose de cinismo ético-moral dessas mesmas elites ao recorrerem à pior opção vinda da extrema-direita – o agora chamado “clã Bolsonaro” – para evitar um possível retorno à Presidência do PT/Lula e a retomada do processo pré-2016. Muito tem sido escrito sobre esse tipo de “derivação antidemocrática”, um fenômeno internacional sobre no qual não tenho como adentrar. Quanto aos fatores domésticos, uma boa síntese deles se encontra na formulação de Martins (1994) sobre o “padrão de história lenta” que caracteriza o processo de avanços incrementais na formação social do Brasil.

Aos elementos do contexto nacional e também internacional acrescento a percepção de que a difícil transição de governo está ainda em curso no Brasil. Por um lado, considere-se o tempo e energia despendidos pelo Governo Lula para recompor o destruído, ao que se somam as carências da própria equipe do novo governo. Por outro lado, e mais importante, encontram-se em plena atividade instrumentos que buscam preservar práticas políticas e também dificultar o pleno exercício do programa do governo eleito por estreita maioria, notadamente na Câmara dos Deputados e na Presidência do Banco Central⁴. Nenhum dos dois casos pode ser tido como próprio ao

³ Descartada a falácia das pedaladas, não me convence o argumento do golpe ter sido consequência do “mal jeito” da então Presidenta Dilma no trato com parlamentares, representantes do poder econômico e outros, apesar de isto ser um fato.

⁴ Ribeiro (2024) vai além ao afirmar que “nossa presidencialismo é uma fachada, porém a esquerda não percebe ou não quer perceber isso”.

mecanismo de “pesos e contrapesos”, constitutivo das democracias. Aqui se encontra o nó do entrelaçamento entre “transição não concluída” que constrange as iniciativas possíveis pelo novo governo, e a “transformação almejada”.

O contexto político descrito nesta introdução faz com que muitas das proposições contidas no presente texto não sejam indicações cuja concretização dependeria apenas de atos de vontade dos governantes. Elas são, mais propriamente, proposições para debate e, possivelmente, embates que parecem estar se tornando inevitáveis para que se logrem avanços no programa de governo com algum grau de transformação social.

2. Objetivos do texto

Documentos e falas governamentais e não governamentais têm organizado o debate público sobre a transformação do país em torno, basicamente, de cinco eixos estratégicos principais em que a chamada reconstrução se assentaria: (i) transição ecológica, uma espécie de síntese balizadora dos demais eixos na qual se destaca a transição energética; (ii) descarbonização da economia congregando uma diversidade de ações diretamente ligadas às mudanças climáticas; (iii) reindustrialização do país como estratégia de geração de emprego de qualidade e renda; (iv) promoção da bioeconomia com especial direcionamento para a Amazônia; (v) digitalização onde aparecem com destaque as cadeias agroindustriais.

Na seções a seguir será feita uma apresentação sintética dos significados de cada um dos eixos e de algumas das controvérsias que suscitam, com a pretensão de captar o sentido de conjunto das referências estratégicas e a interrelação da agenda nacional com a internacional. Deste modo, comporei o quadro geral em que proponho abordar o lugar ocupado e os papéis atribuídos às atividades relacionadas com a produção, distribuição e acesso aos alimentos (bens alimentares) e à alimentação (modos de apropriação dos bens) na dita reconstrução do país. Mais especificamente, interessame a atenção que é dada (ou não) aos modos de enfrentamento da fome e da má alimentação e das desigualdades sociais que as determinam, à transformação dos sistemas alimentares e à ampliação do acesso à alimentação adequada e saudável oriunda de formas de produção de base familiar e sociobiodiversa. Ressalvo, desde logo, que o uso conjunto de alimentos e alimentação⁵, que reputo central, não é acompanhado neste texto do tratamento apropriado da alimentação quanto aos seus determinantes, padrões e práticas.

Embora não esteja listada entre os cinco eixos estratégicos antes mencionados, não cabe dúvida que a agenda do Governo Lula confere prioridade ao enfrentamento da fome e das desigualdades expresso no Plano Brasil sem Fome, ao que se soma a

⁵ Formulação analítica inspirou-se em Agamben (2017, utilizei a dupla denominação que diferencia os bens alimentares (alimentos) e os modos como eles são apropriados (alimentação) com a intenção de colocar lado a lado dois termos que não são sinônimos, mas se integram e se completam mutuamente. Não se pode tratar dos bens sem considerar o uso que se faz deles, e da alimentação sem considerar como ela é composta.

construção em curso de uma Aliança Global contra a Fome a ser lançada na Cúpula do G20, em novembro de 2024. A relevância dessa prioridade para a reconstrução da sociedade brasileira requereria explícita articulação com as diretrizes estratégicas antes referidas, tanto nas narrativas, como nas ações implementadas. No entanto, entre as motivações do presente texto se encontra, justamente, a percepção sobre ser débil ou insuficiente a articulação entre a concepção e implementação dos programas e ações voltados para os alimentos e a alimentação, aí incluído o Plano Brasil sem Fome, e as diretrizes estratégicas que têm dado o tom da reconstrução pretendida. Embora intersetorial na sua concepção, o enfrentamento da fome e das desigualdades associadas à questão alimentar arriscam ficar em lugar secundário, complementar, quando não com natureza apenas compensatória.

Embora sem dúvida necessárias em face das urgências, ações sociais voltadas para agir imediatamente nas situações de fome podem resultar em segmentação que limita o alcance transformador das boas concepções de política social. Como se essas ações fossem apenas um complemento do ‘núcleo duro’ quase sempre econômico, sem figurar entre os eixos estruturantes da dita reconstrução que deveria ser, acima de tudo, sócio-política e qualificadora do próprio núcleo econômico. Ainda mais sendo este um contexto com notória retomada do papel ativo do Estado na promoção do desenvolvimento, incluindo compras públicas, concessão de subsídios e proteção setorial que reflete escolhas e, como é de esperar, gera tensões com atores e interesses que permanecem afeitos ao ideário neoliberal e à financeirização para quais não faltam porta-vozes na grande imprensa e na academia.

O presente texto tem como objetivo, portanto, interpelar os eixos estratégicos acima mencionados no contexto atual de transição combinada com a perspectiva de reconstrução da sociedade brasileira, com vistas a cotejar as perspectivas, objetivos e diretrizes estratégicas apontadas nestes eixos com: (i) o enfrentamento das desigualdades sociais, pobreza e fome; (ii) a inserção da questão alimentar em suas várias dimensões nas estratégias de desenvolvimento do país, em particular no que se refere aos sistemas alimentares.

Essa interpelação recorre aos referenciais mobilizados pelo que caracterizei como “campo político da SSAN/DHA” que emergiu no Brasil a partir da década de 1990 em torno da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada, herdeiro da “politização da fome” cujas raízes se encontram na obra de Josué de Castro (Maluf, 2021a). Esse campo surge em contraposição às análises e políticas que tradicionalmente hegemonizavam o tratamento da questão alimentar no país e terá importante repercussão nas políticas públicas a partir de 2003.

Aos referenciais tradicionalmente mobilizados por esse campo (segurança, soberania e direitos), tornou-se obrigatória a incorporação da noção de justiça em suas várias aplicações (alimentar, ambiental e climática), das questões hídrica e energética e das mudanças climáticas. O marco referencial se completa, em termos propositivos, com a promoção da comida de verdade e da agroecologia, o

enfrentamento dos alimentos ultraprocessados e a valorização da escala territorial. Pioneiro como sempre, Josué de Castro (1946) dizia ter desenvolvido um ensaio ecológico ao colocar o fenômeno da alimentação como a principal referência das correlações entre grupos humanos e os quadros regionais que ocupam.

As referências e diretrizes estratégicas lançadas pelo Governo Federal conformam uma agenda em sintonia com demandas domésticas e internacionais. Por essa razão, iniciarei com breves considerações sobre a dimensão internacional por ser inevitável na abordagem desses temas e, mesmo, essencial em face dos debates em curso, como se verá em seguida.

3. Notas sobre o contexto internacional

É notória a aposta do Governo Brasileiro no âmbito internacional por razões políticas, entre as quais recolocar o país no cenário do qual havia sido alijado no passado recente com repercussões também na política doméstica, assim como por motivação econômica associada, por exemplo, ao recebimento de investimentos e fundos estrangeiros. Essa aposta do Brasil inscreve-se no que parece indicar uma mudança gradativa no referencial global em que todos os países estão discutindo, ainda que com abordagens e importância diferenciadas, transição ecológica, transição energética e transformações nos sistemas alimentares, sempre em face da questão climática e, em menor grau, das repercussões na saúde humana e na natureza em sua diversidade.

Observo que nos objetivos em pauta há um componente de internalização de referências construídas globalmente, como ocorreu desde a década de 1980 com a preocupação com sustentabilidade e a emergência da noção de desenvolvimento sustentável, e se repete agora com mudanças climáticas e transição ecológica. Em outro texto fiz breve menção à internalização de referências globais que pode se dar de forma autônoma ou soberana e consultada internamente, ou de forma impositiva ou compulsória pelas conhecidas mãos dos organismos internacionais e fundações privadas. A circunstância de o Brasil ocupar a Presidência do G20 e sediar sua próxima Cúpula, em novembro de 2024, assim como sediará a COP30 em 2025, constituem estímulos fortes nessa direção, não por acaso com mobilizações e debates em curso no país em torno de tais referências.

Para os objetivos desse texto, interessa ressaltar o destaque que é dado aos sistemas alimentares, de fato, um reflexo do lugar central ocupado por eles no momento crítico ou de confluência de crises sistêmicas pelo qual estamos passando. Nos sistemas alimentares é possível observar o entrelaçamento, tornado mais evidente a partir de 2006/7, das crises alimentar, econômica, ambiental, energética e climática que já foi qualificado por muitos como uma crise civilizatória. São crises com temporalidades distintas, mas todas com natureza sistêmica e entrelaçadas de modo a requerer soluções igualmente sistêmicas e articuladas.

É possível identificar a existência de um sistema alimentar mundial com vários e problemáticos componentes na base dessas crises sistêmicas: (i) integração de mercados nacionais por meio de fluxos comerciais de *commodities* sob forte controle ou regulação privada de corporações multinacionais; (ii) predominância de tendências padronizadoras de modos de produção e consumo de alimentos; (iii) estreitamento da relação com a lógica especulativa financeira provocando instabilidade e volatilidade nos preços; (iv) comprometimento da soberania alimentar dos povos com a narrativa de uma segurança alimentar global assegurada pela agricultura de larga escala e integrada ao comércio internacional; (v) predomínio de monocultivos altamente tecnificados, amplo uso de agrotóxicos e transgênicos, comprometedores da biodiversidade e geradores de dietas monótonas. Esta característica aumenta a importância de escrutinar a capacidade mobilizadora das ações internacionais ainda tímidas e frágeis associadas aos intentos de mudança no referencial global no plano das narrativas, frente à arquitetura mundial construída ao longo de várias décadas.

Adiante veremos que o mesmo procedimento pode ser adotado na identificação ou delineamento de sistemas alimentares nas escalas nacional e subnacional (local, territorial, regional). Em trabalhos anteriores (Maluf, 2021b; Maluf et al 2022a, 2022b e 2024), apresentamos a abordagem multiescalar que analisa a coexistência e entrelaçamento de sistemas alimentares com distintas amplitudes (mundial, nacional e territorial-local), tendo o acesso à alimentação como porta de entrada. Destaque é conferido ao papel do complexo soja-carnes, no qual o Brasil tem papel proeminente, na estruturação do sistema alimentar mundial e suas repercussões nos sistemas alimentares nacionais e territoriais-locais em termos socioeconômicos, ambientais e no acesso à alimentação adequada e saudável. Entre as conclusões desses estudos, destaca-se a impossibilidade desses complexos e cadeias agroalimentares serem, como tais, participantes das transformações na direção de sistemas alimentares justos, sustentáveis, saudáveis e responsivos às mudanças climáticas.

Quando abordados de modo adequado, com enfoque propriamente sistêmico e multiescalar, encontraremos nos sistemas alimentares os principais desafios do contexto atual em interação sistêmica: (i) uso da terra e conflitos fundiários; (ii) relação com a natureza e a biodiversidade; (iii) saúde humana e vida saudável; (iv) geração sustentável de energia; (v) determinantes das mudanças climáticas. Mais ainda, sendo as atividades relacionadas com os alimentos e a alimentação responsáveis por parcela majoritária do pessoal ocupado no Brasil, é legítimo associar ao modo como elas se organizam muitos dos determinantes das históricas desigualdades sociais do país e, inclusive, das várias manifestações de insegurança alimentar. Essa constatação deveria colocá-las como parte indispensável de estratégias de transformação social, como abordarei mais adiante.

A Cúpula dos Sistemas Alimentares, organizada pelo Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, em 2021, se converteu num marco nos rumos do debate recente pelas características restritivas de sua realização e pelos desdobramentos na forma de iniciativas sob contestação social. O processo antidemocrático de convocação que incluiu a construção da agenda em estreita

parceria com o Fórum Econômico de Davos, resultou em forte influência das corporações e fundações privadas, ao lado da recusa de participação formal das muitas redes e organizações da sociedade civil atuantes nesse campo em escala global (Canfield et al, 2021; CSM, 2020). A visão produtivista e acrítica quanto ao papel das corporações está presente também nos documentos preparatórios da Cúpula oriundos da comunidade acadêmica (Braun et al, 2021) e, naturalmente, do setor privado (UNFSS/PSGG, 2021).

Esta breve caracterização do contexto internacional deve ser completada com uma menção específica às questões relativas ao comércio internacional e acordos comerciais multilaterais que parecem ter perdido importância nos fóruns internacionais. No passado recente, essas questões dominavam o debate no período de auge do chamado neoliberalismo e orientavam as estratégias dos países em torno do acesso a mercados, liberalização comercial e fim dos subsídios. Hoje, tais questões parecem secundarizadas, ou talvez seja mais próprio afirmar que estão colocadas mais como instrumentais a objetivos de outra ordem do que como objetivos em si mesmos. Entre os fatores que contribuem para essa percepção podem ser mencionados: (i) a dificuldade, quase impossibilidade, da Organização Mundial do Comércio concluir o acordo agrícola sob a Rodada de Doha vinte e três anos após seu lançamento em 2001; (ii) o crescente controle das grandes corporações sobre os fluxos de bens e de capitais com perda de significado real das instâncias multilaterais; (iii) o comprometimento das chamadas cadeias globais de suprimento no período da pandemia da COVID que levou muitos países a reorientarem suas estratégias na direção de elevar seu grau de autossuficiência; (iv) as dissensões políticas e a difícil construção de acordos ou pactos entre países no interior dos respectivos blocos e nas relações extrabloco, como é o caso recente do Mercosul.

Há vários exemplos de estratégias voltadas para ampliar a autossuficiência em alimentos, agora com significado ampliado pois ela vem sendo buscada não apenas pelo fortalecimento da produção doméstica, mas também na forma de assegurar o abastecimento com base em acordos comerciais bilaterais e mesmo produção direta em terras adquiridas (ou apropriadas) em outros países. Alguns exemplos significativos. Após longa e conhecida ofensiva chinesa em diferentes regiões do mundo em busca de assegurar seu abastecimento de produtos agroalimentares, incluindo investimentos na produção nesses países, recém entrou em vigor a primeira lei de segurança alimentar da China com o objetivo de alcançar a "autossuficiência absoluta" em grãos básicos. A França, por sua vez, modificou o nome de seu Ministério da Agricultura com o acréscimo da Soberania Alimentar no âmbito do "Relançamento da França" do Governo Macron, no caso, soberania alimentar com o sentido estrito de autossuficiência.

Enquanto as negociações do Acordo Mercosul – União Europeia se arrastam por décadas, sem conclusão previsível, os Governos do Japão e do Paraguai (que detém a Presidência pro-tempore do bloco) anunciam negociações visando um acordo bilateral, este também atendendo a estratégia japonesa de ampliar sua autossuficiência em ingestão calórica por meio de fornecimento externo assegurado

em acordos. Caso as orientações aqui exemplificadas se difundam e ganhem concretude, haveria que explorar as implicações (i) nas exportações de grandes produtores como o Brasil e suas possíveis repercussões no chamado agronegócio, (ii) na estratégia das corporações transnacionais que detém importante controle nos fluxos internacionais de bens, (iii) na formação dos preços internacionais e, claro (iv) no acesso e uso da terra e nas populações locais eventualmente afetadas por tais acordos bilaterais de fornecimento.

Não surpreende o retorno à mesa das ideias de autossuficiência e soberania alimentar⁶, um par com antigo histórico de uso com significados complementares. Não obstante, esse retorno, no contexto presente, pode vir a repercutir na política dos alimentos (*food politics*)⁷ em âmbito internacional, em face da sólida e paradigmática construção de uma concepção de soberania alimentar pelas organizações e movimentos sociais do campo, das florestas e das águas (assim elas se apresentam) com intensa articulação em âmbito internacional. A busca por assegurar fornecimento de alimentos nas bases produtivas vigentes é confrontada com estratégias e modelos de produção de alimentos portadoras de uma concepção de soberania radicalmente distinta. É possível que questões como essa ganhem atenção no chamado “Processo Nyéléni – rumo a uma Cúpula Mundial da Soberania Alimentar 2025” (<https://nyeleni.org/en/homepage/>) em vias de preparação.

Por fim, a incontornável dimensão (geo)política acirrada pela ascensão de movimentos e governos de direita e extrema-direita pelo mundo, a fragilização das instâncias multilaterais, os permanentes e, não raro, orquestrados ataques à democracia vêm tendo significativas repercussões na política doméstica brasileira e de muitos outros países. O marco político mais geral ou os regimes políticos dos países incidem sobre as características assumidas pela política dos alimentos (Paarlberg, 2010), neste caso em estreita interação com o contexto internacional. Como argumentado adiante, esta é uma abordagem central na compreensão do contexto conflitivo em que se desenrolam os processos que nos interessam mais de perto.

3. Transformação ecológica e a transição nos sistemas alimentares

Nos termos aqui sugeridos, “transição com transformação” é uma formulação que pretende refletir um tempo de reconstrução e também de mudanças depois de um período de autoritarismo, desconstrução de políticas e permanente violação de direitos. As perguntas a serem feitas dizem respeito às características e à condução da dita transição entrelaçadas, de modo indissolúvel, com as concepções em disputa

⁶ Há anos argumentei que o comércio internacional nunca foi fonte confiável de segurança alimentar nem mesmo com o significado mais elementar de assegurar o provimento de bens.

⁷ A abordagem que tenho usado na política dos alimentos (*food politics*), amplia o enfoque habitual na política alimentar (*food policy*). Apoiando-me na formulação de Mouffe (2005), antagonismos são constitutivos da dimensão política (*the political*) dos alimentos, enquanto a política dos alimentos (*food politics*) diz respeito às práticas e instituições que organizam a coexistência em um contexto de conflitualidade.

sobre as transformações almejadas não apenas do país, como é convencional dizer, mas da sociedade brasileira como nos seria mais próprio almejar.

A chamada “transformação ecológica” figura como a principal síntese da estratégia de reconstrução lançada no âmbito da retomada do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), repercutindo o referencial da “transição ecológica” presente em documentos de instâncias multilaterais e de um grande número de países. O programa brasileiro se propõe a promover desenvolvimento econômico com sustentabilidade socioambiental e climática, com destaque para a transição energética, reindustrialização do país em novas bases tecnológicas, descarbonização da economia, promoção da “economia verde” e incorporação da economia digital. A proposta conta com o protagonismo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), e também do Ministério da Fazenda⁸ onde se concentram os principais instrumentos de apoio financeiro-orçamentário-creditício. Entre os princípios anunciados estão inclusão socioeconômica, equidade (gênero, cor e etnia), promoção do trabalho decente e melhoria da renda, redução das desigualdades e sustentabilidade. Os eixos de ação propostos que demandam cuidadoso escrutínio são:

- (i) finanças sustentáveis: emissão de títulos para financiar transição, criação de mercado regulado de carbono, Fundo Clima, etc.;
- (ii) adensamento tecnológico por meio da reindustrialização, biotecnologia e bionegócios na Amazônia, fabricação veículos elétricos;
- (iii) bioeconomia, em versão que engloba controle de desmatamento, plano safra integrado na agricultura de baixo carbono, mecanização da agricultura familiar, pagamento de serviços ambientais e concessão de florestas;
- (iv) transição energética com investimentos em biodiesel, parques eólicos, energia solar e hidrogênio verde;
- (v) economia circular voltada para materiais recicláveis e resíduos sólidos;
- (vi) infraestrutura e adaptação climática, com destaque para a urbanização de favelas e construção de resiliência urbana.

Sabe-se da ampla utilização do adjetivo “verde”, um uso difuso, inespecífico e até mesmo alegórico, com presença pervasiva nos referenciais aqui ressaltados e em muitos outros. Especificamente no caso da “economia verde”, as várias definições buscam associar crescimento econômico, redução de desigualdades, inclusão e bem estar social com enfrentamento de ameaças para o meio ambiente e a saúde humana, conservação e uso sustentável dos recursos naturais e controle da poluição (PNUMA, 2024). Trata-se de mais um componente do chamado “esverdeamento das narrativas”

⁸ Creio ser digno de nota ter um Ministro da Fazenda como porta-voz de destaque da transição ecológica, sem dúvida melhor que limitar-se à “austeridade do dono do cofre”, ainda que porta-voz de uma “ecologia econômica” se assim se pode qualificar.

em que o prenúncio de mudanças significativas dá margem à cooptação de agendas contrárias e esvaziamento de narrativas conflitantes.

A promoção da transição energética, colocada no centro da estratégia, se desdobra numa diversidade de setores cuja abordagem vai além dos objetivos desse texto, com a exceção da relevância conferida ao modelo baseado em usinas ou parques eólicos. Intensa controvérsia tem sido despertada por eles envolverem invasão de territórios e afetarem modos de vida. Organizações e movimento sociais vêm apontando que, em nome da segurança alimentar, segurança hídrica e segurança energética, há desterritorialização de experiências de fato ecológicas e são estabelecidos “novos cercamentos”⁹.

Cabe uma menção específica à chamada “agricultura de baixa emissão de carbono”, objetivo do “Plano ABC” (Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura), seguido do “Plano ABC +” (Plano de Adaptação e Baixa Emissão de Carbono na Agricultura - ABC+), conduzido pelo MAPA, face mais propagandeada do objetivo geral de descarbonização da economia aplicado ao setor agroalimentar. Fomentar práticas e tecnologias com efetiva capacidade de redução das emissões de gases de efeito estufa, ao mesmo tempo em que contribuem para o aumento da resiliência e ganhos produtivos no setor agropecuário são as diretrizes gerais anunciadas no plano. No Plano ABC+ têm ganhado destaque as práticas de recuperação de pastagens degradadas. A convencional ótica em mitigação e adaptação às mudanças do clima cede espaço para o “financiamento climático” de perdas e danos, enquanto que a problemática da segurança alimentar estaria localizada mais nas esferas da distribuição e consumo (sobretudo perdas e desperdício), do que na da produção objeto de intensa controvérsia.

A chamada “métrica do carbono” se converteu numa espécie de parâmetro que organiza o debate na escolha de opções tecnológicas e, sobretudo, na orientação dos projetos de compensação das emissões de gases de efeito estufa. Essa perspectiva tem sido duramente criticada por colocar preços para consumir a natureza, e por refletir a lógica de captura e apropriação corporativa de narrativas. Vale dizer, a redução das emissões de gases de efeito estufa se converte em pauta ambiental capturada em nome da concentração de lucros “dos compradores do direito de emitir”, junto com o falacioso argumento de que a compra de áreas de proteção – o chamado crédito de carbono – em troca da continuidade das emissões em outras áreas resulta em “saldo líquido zero”. Como caracterizado por Bringel & Svampa (2023), estamos assistindo à construção do “mito da descarbonização” em substituição ao “mito da comoditização”.

Interessam mais de perto as críticas que chamam a atenção para o fato de as questões alimentar, ambiental e ecológica estarem sendo reduzidas à métrica do carbono, quando os ecossistemas são muito diversos e obrigam falar em solo,

⁹ A contraposição presente nos debates é entre a transição em direção a energias ditas limpas a serviço do capital, e não dos povos.

biodiversidade, etc. As várias iniciativas rotuladas como descarbonização associam-se a um processo vertiginoso de apropriação dos bens comuns da natureza e de transferência massiva de recursos públicos para a iniciativa privada e o mercado financeiro. Alertam as críticas para as tentativas já em curso de dominar a natureza ou de produzir alimentos fora da natureza. Nada mais distante da ótica apresentada mais adiante da transformação dos sistemas alimentares como premissa a ser desenvolvida em estratégias, ações e políticas públicas.

A propósito, a transformação ecológica já mencionada no Governo Dilma reaparece agora com não pouca confusão em relação ao debate ecológico, da transição ecológica e transição agroecológica. Desde logo, está em disputa o significado do uso de ecologia quando limitado a mudanças nas técnicas produtivas. Há também o risco da banalização do que sejam transições e transformações num momento em que ganha importância, em âmbito internacional, o enfoque em transições justas em direção a sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e que tenham em conta as mudanças climáticas, e também as concepções de transições sustentadas pela agroecologia. Em ambos os enfoques não há qualquer aposta na harmonia no campo, ao contrário, eles trazem à tona a árdua disputa com o agronegócio pela água, terra e biodiversidade, tendo os territórios como arenas dessas disputas.

Nas pesquisas do CERESAN sobre transição justa dos sistemas alimentares, a análise parte da cadeia global de valor soja-carnes com uma abordagem multiescalar baseada em princípios de justiça, e conclui pela quase impossibilidade de promover transições justas baseadas nas cadeias globais que organizam o sistema alimentar mundial. Ao mesmo tempo, ressaltam as narrativas e estratégias dos atores que configuraram falsas soluções para a sustentabilidade e as mudanças climáticas. Veremos que a abordagem multiescalar estabelece as conexões das tendências globais e estratégias privadas com sistemas alimentares nacionais e locais-territoriais por meio das quais se manifestam determinantes sistêmicos de desigualdades e obstáculos à promoção de justiça alimentar e justiça ambiental.

Em síntese, sem desconhecer os efeitos positivos em vários setores das iniciativas previstas no impropriamente denominado plano de transformação ecológica, interessa-me chamar a atenção de que entre eles não se encontram os sistemas alimentares como tais, nem mesmo as atividades que os compõem e sua articulação sistêmica cuja transformação exige ações próprias.

4. Reindustrialização, criação de emprego e a ocupação nos alimentos e alimentação

O Plano Nacional de Desenvolvimento Industrial se propõe a obedecer a sete princípios: (i) inclusão socioeconômica; (ii) promoção do trabalho decente e da melhoria da renda; (iii) desenvolvimento de tecnologia e inovação, e com um jeito brasileiro; (iv) incremento da produtividade e da competitividade; (v) redução das desigualdades, incluídas as desigualdades regionais; (vi) sustentabilidade; (vii)

inserção internacional qualificada. Esses princípios apontam para os principais desafios postos à reindustrialização brasileira: melhorar a vida das pessoas; estimular um modelo de desenvolvimento produtivo e tecnológico que articule os múltiplos setores; nortear o investimento por meio do Estado, gerando confiança nos entes públicos para mobilizar e engajar agentes privados em favor dessa reindustrialização; favorecer um tipo de transformação política e social que supere os entraves ao desenvolvimento do Brasil.

Entre as orientações setoriais específicas, encontra-se o apoio a “cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para erradicar a fome”, aposta bastante convencional no desenvolvimento de cadeias, mas enganosa ao associá-la à erradicação da fome. Integram essa orientação o apoio tecnológico à agricultura familiar, com mecanização do campo por meio de equipamentos “que passem pelas porteiras das pequenas propriedades”¹⁰, além da retomada das funções da CONAB de forma a controlar os preços e garantir o abastecimento. Outras orientações abrangem: o complexo econômico e industrial da saúde visando reduzir a vulnerabilidade do SUS e desenvolver uma economia sustentável da saúde, com compra dirigida por parte dos governos; infraestrutura sustentável para a integração produtiva, e infraestrutura no sentido amplo (logística, saneamento, moradia etc.); transformação digital da indústria visando aumentar a produtividade do setor, junto com a descarbonização da indústria; viabilização da transição energética; bioeconomia, com ênfase nos biocombustíveis; tecnologias críticas para a soberania e a defesa nacionais, e a redinamização da indústria naval civil e também para a defesa.

A relevância deste eixo é dada pela intenção de gerar emprego de qualidade, e por ser propulsor de dinâmicas econômicas e núcleo fundamental de inovações a serem qualificadas em face dos novos requisitos ambientais-climáticos, claro, com forte papel indutor do governo¹¹. Três observações podem ser antecipadas para aprofundamento posterior. A primeira diz respeito justamente à capacidade dessa estratégia gerar empregos face ao fim do elo direto e quase proporcional entre performance econômica (crescimento da produção) e geração de emprego, elo que cumpria papel central na proposição keynesiana de promoção da demanda efetiva. As características assumidas pelo progresso técnico explicam, em grande medida, essa desconexão. No contexto contemporâneo, Dani Rodrik em dois artigos recentes aponta para a tendência que denominou de “desindustrialização do emprego” (Rodrik, 2024) o que torna mais complexa essa problemática, ainda mais quando esse

¹⁰ Registre-se a propósito, a iniciativa voltada para o uso de máquinas adaptadas para a agricultura familiar e camponesa reunindo o Consórcio Nordeste, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte e o MST em torno do Campo Experimental das Máquinas Chinesas.

¹¹ Recém anunciada, a instalação de uma Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (CICS) confirma este papel, no caso, estabelecendo critérios de contratações das compras públicas no país, poder de compra tido como um dos alicerces da Nova Política Industrial.

diagnóstico leva os autores a proporem um desenvolvimento liderado pelos serviços (Rodrik e Sandhu, 2024).

Reconhecendo o papel da indústria transformadora na promoção da inovação e produtividade e na criação de bons empregos, sustentam os referidos autores que um “renascimento da indústria” dificilmente representará absorção de mão de obra como no passado em razão da automatização e da tecnologia orientada para as competências. Concluem que serviços como o varejo, os serviços de cuidados e outros serviços pessoais continuarão a ser o principal motor da criação de emprego, implicando diferentes tipos de políticas para gerar bons empregos, com maior enfoque na promoção da produtividade e na inovação favorável ao trabalho nos serviços. É possível estabelecer uma conexão entre essa conclusão e o que veremos adiante sobre o chamado mercado informal no Brasil sinônimo de ocupações precárias, incertas e mal remuneradas onde, provavelmente, se aloja significativo número de pessoas ocupadas em atividades relacionadas com alimentos e alimentação.

Uma segunda observação remete aos riscos da reprodução de padrões anteriores de desenvolvimento industrial, já que a significativa industrialização pela qual passou o Brasil desde a década de 1950 contribuiu para a conformação de uma das sociedades mais desiguais do mundo. Sabe-se que as causas dessa desigualdade se localizavam não apenas em setores da indústria, mas também e principalmente na estrutura agrária e no heterogêneo universo dos serviços. A diferenciação do emprego industrial em relação aos demais deve, no entanto, ser considerada à luz de características mais gerais do mercado de trabalho brasileiro que refletem e reproduzem muitos dos fatores de desigualdade e exclusão próprios dessa sociedade.

Observam-se no momento presente sinais de um novo contexto no que se refere a renda média das famílias, iniciado com a atitude eleitoreira do Governo Bolsonaro aumentando o valor do Auxílio Brasil às vésperas das eleições, nem de longe uma política social que, ademais, tinha tempo de vida pré-estabelecido. Com o fim da pandemia, a retomada da ocupação pelas pessoas e famílias mais fortemente afetadas também deu importante contribuição nessa direção, porém boa parte delas com ocupação no chamado trabalho informal. Note-se haver um componente de gênero nessa retomada de ocupações precárias em face da liberação das mulheres dos intensos cuidados domésticos durante a pandemia. A partir de 2023, a reconstrução do aparelho estatal após significativa destruição pelo governo anterior deu início à retomada do emprego formal com saldo de 1,4 milhão de novos postos em 2023 – crescimento que persiste em ritmo modesto em 2024 – e aos primeiros movimentos de aumento sustentado do poder de compra do salário mínimo com a nova lei do salário mínimo e reajustes reais em 2023 (5,6%) e 2024 (4,5%), após ausência de ganhos reais entre 2020 e 2022 em comparação com o INPC.

Um apanhado recente de dados por Barrocal (2024) mostra que a taxa de desemprego está nos menores níveis vistos recentemente no País, entre 7,5% e 8%, mas o salário médio permanece o mesmo há uma década: a alta dos rendimentos

desde 2014 foi de 4%, enquanto a inflação oficial acumulou 76% no mesmo período. O preço da cesta básica calculado pelo DIEESE para a cidade de São Paulo custava 11% do salário médio, em 2014, atingindo 25% em dezembro de 2023. A desindustrialização fez cair a participação do emprego industrial de 14% em janeiro de 2014, para 12,7% em dezembro de 2023. O setor rural paga mal e representa apenas 8% do total de vagas, ao passo que o comércio responde por 19% desse total. O salário médio na indústria (R\$ 2,9 mil em fevereiro de 2024) é superior ao da agricultura (R\$ 1,9 mil) e do comércio (R\$ 2,5 mil), mas os melhores salários estão no setor público (17,5% vagas) e na área de informática (12,3%), ambos com média de R\$ 4,3 mil mensais em fevereiro de 2024.

A entrada em cena da categoria agricultura familiar desde, ao menos, fins da década de 1980, e atenção que recebe desde então dos governos e analistas deixou em segundo plano a observação do que se passa no mercado de trabalho assalariado rural que, ao contrário, foi o principal objeto de estudos sobre o mundo do trabalho rural no período da modernização da agricultura brasileira, notadamente na década de 1970. É provável que persista a polarização no mercado de trabalho agrícola identificada por Basaldi (2008) entre 1992 e 2004, num contexto de redução da população ativa no meio rural em 2 milhões de pessoas. Houve aumento das disparidades entre assalariados permanentes (mais qualificados, operadores de máquinas, contratos formais) e temporários (perpetuação da precariedade e exploração intensa do trabalho assalariado temporário), assim como entre os setores das culturas de exportação em expansão e as destinadas ao mercado interno. Vale dizer, fatores de desigualdade mediam a relação entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais, no caso, o principal desses fatores sendo a concentração da propriedade da terra.

A sabida desigualdade de gênero fica explícita no fato de as mulheres ganharem em média 21% menos do que os homens (percentual que foi de 29% em 2014); elas representam 43% dos empregados (mas 51,5% da população) e 53% dos desempregados. Acrescente-se ao anterior o dado, grave, de que o Brasil tinha em 2023 em torno de 39 milhões de trabalhadores informais, cerca de 39,1% do total de 100 milhões de pessoal ocupado. Como mencionado acima, trabalho informal é a denominação “asséptica” dada para ocupações majoritariamente temporárias, precárias e mal remuneradas.

A indústria alimentar em geral, e a agroindústria em particular, junto com o agronegócio, o grande contingente de agricultores familiares, e o amplo e variado conjunto de atividades relacionadas com a distribuição e consumo de alimentos, respondem por parcela significativa, se não majoritária, do pessoal ocupado no país. Portanto, é legítimo supor que seus formatos têm participação igualmente importante nas características que conformam a sociedade brasileira, entre as quais as profundas desigualdades sociais. Fatores antigos como a propriedade da terra, e tendências mais contemporâneas de concentração econômica na indústria de processamento e no varejo, convivem com um amplo universo das ditas ocupações informais. Isto amplia a relevância de atuar sobre essas atividades, mais propriamente, sobre os sistemas

alimentares em duas direções, tanto naqueles fatores que promovem desigualdades que marcam a sociedade em geral, quanto naqueles que afetam as condições de vida dos próprios integrantes desses sistemas.

Volto ao ponto sobre investir na geração e qualificação do trabalho nas atividades de serviços por razões de emprego e de equidade como propugnado por Rodrik (2024). Admitindo-se a importância de uma estratégia nessa direção, mesmo sem adotar o modelo completo do autor, papel nuclear pode ser desempenhado por uma política nacional de abastecimento alimentar com enfoque na articulação entre ampliação do acesso à alimentação adequada e saudável e o estímulo à produção agroalimentar de base familiar, diversificada e preferencialmente agroecológica. Essa perspectiva implicaria promover significativa restruturação socioeconômica, em especial na mediação entre o acesso e a oferta de alimentos onde se concentra amplo e diverso conjunto de atividades de circulação, boa parte delas na condição de trabalho informal.

Cabe, no entanto, uma ressalva às estratégias propostas pelos autores (Rodrik e Sandhu, 2024) ao não fazerem suficiente diferenciação social e quanto à natureza das atividades em um universo muito heterogêneo. O exemplo mais evidente diz respeito ao comércio varejista em que sugerem apoiar a ampliação do emprego pelas grandes empresas, quando se sabe que a expansão das redes de supermercado reestrutura o varejo de praticamente todos os produtos, quase sempre numa direção oposta à de maior equidade, além das repercussões dessa condição dominante no acesso aos alimentos. De todo modo, pode estar aqui uma das chaves da questão que esse texto se propôs enfrentar que é a de atribuir caráter estratégico ao enfrentamento da fome em conjunto com o estímulo às formas de produção e acesso à alimentação adequada e saudável.

A terceira e mais importante observação para os nossos propósitos diz respeito justamente ao que os documentos classificam como “setor agroalimentar”. A conexão do eixo industrialização com o agroalimentar, como é usual, se faz por intermédio da ótica nas cadeias agroindustriais. Interessa atentar para o fato de que a ótica em cadeias mantém relações controversas com a agricultura diversificada de base familiar, a agroecologia e os territórios, pois sua propensão a induzir especialização produtiva nem sempre é compatível com diversificação agroalimentar e territorialização.

É digno de nota específica que as estratégias propostas para tais cadeias apareçam como instrumento de promoção da segurança alimentar e nutricional e para o enfrentamento da fome. Mais do que isso, de fato, este é o único momento em que é feita referência à SAN nos documentos consultados: promoção de “cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética”. Como já comentado, nenhuma novidade na apostila em soluções tecnológicas, quase sempre produtivistas, para fazer face a mazelas sociais com forte permanência entre nós como é a fome.

Além disso, o modo como o setor agroindustrial figura entre os eixos da reindustrialização desconhece as críticas contundentes à indústria alimentar em razão da sua pauta de produtos e da indução de modos de consumo danosos à saúde humana e ao ambiente. As alternativas ofertadas pela indústria alimentar significam a desmaterialização do alimento, apoiada em publicidade que argumenta ser este o caminho para um consumo sustentável. A ênfase em cadeias produtivas compromete a necessária ótica em sistemas alimentares territoriais, mercados locais e conservação de hábitos alimentares. O fortalecimento da agricultura familiar figura quase como sinônimo do chamado “agronegócio sustentável” – de fato, uma contradição em termos – assentada na antes referida “agricultura de baixa emissão de carbono” (ABC) e sem qualquer referência, por exemplo, à Política de Agroecologia e Produção Orgânica e, muito menos, ao debate atual sobre transição agroecológica.

5. Digitalização e a indústria alimentícia

Digitalização é um dos eixos tidos como transversais por atravessar os demais, tendo entre suas alegadas qualidades a de ser apresentado como caminho para aumentar a produtividade, respeitadas as preocupações ambientais e climáticas. Nesses termos, ganha importância específica para o nosso tema ao ser alçado à condições de meio de aumentar a oferta de alimentos sem agredir o meio ambiente e impactar nas mudanças climáticas. Assim como ocorre em outros setores produtivos, a chamada transformação digital da indústria alimentícia está em pleno curso há algum tempo, daí estar incluída entre as prioridades na atual proposta de uma reindustrialização “verde e digital”. Vai além das possibilidades deste texto entrar em detalhes num tema com tamanha amplitude, diversidade e complexidade técnica e respectivas repercussões, portanto, limito-me a um par de observações para fins de registro e futuro aprofundamento.

A transformação digital da indústria se manifesta num grande número de iniciativas inovadoras em processos e também produtos, abrangendo a digitalização do “chão de fábrica”, monitoramento de etapas e processos, rastreamento de componentes, redução de desperdício e segurança dos alimentos, entre outros. A convergência entre digitalização e genética é apontada por Wilkinson (2023) como uma das rotas tecnológicas de uma revolução diretamente impulsionada pela indústria alimentar visando produzir os “mesmos alimentos” com base molecular e envolvendo atores não tradicionais dos sistemas alimentares: “mesmos pratos, novos ingredientes, processos e atores”.

Representantes do setor fornecedor de tecnologia digital destacam o agronegócio como sendo aquele em que a digitalização vem trazendo desenvolvimentos significativos, embora ainda enfrente dificuldades relevantes de conectividade no campo. O Programa Nova Indústria Brasil destaca o desenvolvimento de novas tecnologias, máquinas e equipamentos agrícolas e industriais para a agroindústria, inclusive aqueles voltados às “cadeias produtivas da sociobiodiversidade e da agricultura familiar” – destaque é meu – bem como soluções digitais baseadas nas

tecnologias habilitadoras da indústria 4.0 voltadas para a agricultura digital. O Programa Rural Conectado busca enfrentar a restrição de conectividade no campo. Já a pretendida conexão entre agricultura digital, sociobiodiversidade e agricultura familiar abre para um conjunto de indagações ainda por dissecar, começando pela lógica que orientaria tal conexão.

Os documentos deixam sempre subentendido que a digitalização, mais do que um instrumento auxiliar, é um caminho para enfrentar a fome e a necessidade de ampliar a oferta de alimentos. Nenhuma novidade já que diagnósticos produtivistas e tecnicistas da fome e da insegurança alimentar são antigos e bastante conhecidos em suas várias versões, agora acrescidos do argumento de que a digitalização estaria promovendo a transição a uma produção sustentável e amigável com o clima, ponto que será retomado mais adiante. De modo que não é mero detalhe a já referida inclusão de um eixo estratégico “assentado na agroindústria digital para promover a SAN”. Em forte contraposição com esta compreensão, analistas vêm classificando essa tendência como sendo parte da “artificialização dos alimentos”, ao mesmo tempo em que o CONSEA e diversas redes e movimentos propugnam pela “comida de verdade”. Recente publicação do CERESAN contém toda uma seção tratando da construção da concepção de alimentação adequada e saudável no Brasil, da necessidade de diferentes olhares sobre alimentação adequada e saudável e comida de verdade e a visão dos movimentos sobre abastecimento popular e enfrentamento da fome (Burlandy et al (orgs.), 2024).

A digitalização reduz os alimentos a informações sobre solo, clima e insumos, ao mesmo tempo em que conhecimentos tradicionais estão sob ameaça de apropriação pelas empresas. Assim como ocorre com as proposições relativas à bioeconomia mencionadas a seguir, no caso da digitalização nota-se um componente de forte indução do setor privado e estratégias essencialmente mercantis sob crítica desde distintas óticas.

6. Bioeconomia e Amazônia

A bioeconomia comporta diversas acepções e usos muitas vezes contrastantes, quando não conflitantes entre si dadas as concepções e interesses que podem estar em jogo em verdadeira polifonia que mais esconde que revela. Um bom exemplo é o mencionado plano de transformação ecológica no qual o eixo estratégico da bioeconomia engloba desde o controle de desmatamento, até um plano safra integrado na agricultura de baixo carbono, a mecanização da agricultura familiar, o pagamento de serviços ambientais e a concessão de florestas. O campo de aplicação mais ressaltado e controverso do enfoque na bioeconomia é a Amazônia. Para Lopes et al (2023), baseados em compilação de conceituações e aplicações da noção com vistas à atuação da Embrapa na Amazônia, a vocação daquela região é a “bioeconomia da biodiversidade” com compromissos ético-normativos, respeito aos territórios,

junção de conhecimentos científicos e tradicionais e protagonismo de instituições de ciência & tecnologia sediadas na Amazônia¹².

O Programa Bioeconomia Brasil – Sociobiodiversidade, iniciativa do MAPA, identifica papel preponderante da agricultura e pecuária que demanda ações específicas. Combina a costumeira ótica na estruturação de cadeias, com referências a sistemas agrícolas tradicionais e governança territorial. Aqui também predomina a já referida ótica em cadeias produtivas – as cadeias produtivas da sociobiodiversidade – vinculadas a produtos florestais não-madeireiros envolvendo muitas instituições governamentais e organizações não-governamentais. Há programas específicos de apoio à incorporação de populações extrativistas associadas a essas cadeias, assim como empresas de médio e grande e porte interessadas na matéria-prima por elas obtidas. Organizações e movimentos sociais, assim como trabalhos acadêmicos, desvelam nas apropriações da noção da bioeconomia o intento de apresentá-la como alternativa social e ambientalmente fundamentada, quando nos modelos e estratégias para sua implementação nota-se a cooptação das críticas e apresentação de falsas soluções, em linha com a adoção de práticas de ESG, a mercantilização do alimento e a financeirização. Bioeconomia, assim como a descarbonização, já tem tradução no mercado financeiro.

Críticos têm evidenciado também que a maioria das iniciativas ditas de bioeconomia viola direitos socio-territoriais, muitas geram incômodo e estranheza em agricultores, incluindo assédio, pois pretendem integrar sistemas tradicionais na lógica corporativa, desestruturando modos de vida e comprometendo práticas e conhecimentos milenares de produção, consumo, comercialização e preservação. A bioeconomia pode acarretar uma diminuição da biodiversidade, junto com a desmaterialização de alimentos, digitalização e controle de hábitos alimentares, e modalidades de artificialização como a biofortificação e transgênicos.

Ainda por ganhar mais visibilidade, caberia abordar as muitas propostas de bioeconomia em pequena escala como estratégia inclusiva e sustentável para a Amazônia. Vem sendo aventada uma conceituação de “bioeconomia popular e comunitária” que, em lugar de buscar identificar setores econômicos que protejam o meio ambiente e promovam desenvolvimento sustentável, parte do reconhecimento da contribuição ao desenvolvimento sustentável das populações marginalizadas e promovam transformações que protejam seus direitos constitucionais. Aqui se enquadra a demanda para que o Governo Brasileiro adote e implemente a *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses, Camponesas, e outras pessoas que trabalham em áreas rurais, e trabalhadores e trabalhadoras nas cidades*. Nela está reconhecido o direito à autodeterminação dos povos, a obrigação das empresas a

¹² Uma amostra da controvérsia pode ser vista no argumento de Hausmann (2024) para quem “o tiro pode sair pela culatra” quanto à possibilidade de a bioeconomia conservar a floresta e promover bem-estar das populações envolvidas. Urbanização com elevação da produtividade e exploração de áreas não florestadas no entorno das cidades, sua visão de desenvolvimento, melhoraria as condições de vida das populações locais sem tocar na floresta.

declarar o local de coleta e origem dos acessos aos recursos genéticos para a repartição dos benefícios, o reconhecimento e respeito aos protocolos bioculturais.

7. Sistemas alimentares, transição e transformação

Nesta seção e na seguinte entro mais diretamente no lugar da agenda do campo político da SSAN/DHA neste contexto de transição/transformação e qual o grau de articulação dos componentes principais dessa agenda com os eixos estratégicos abordados nas seções anteriores. Começo pelo enfoque nos sistemas alimentares que, como já apontado, ocupa lugar de destaque nos debates públicos em razão de neles encontrarmos, entrelaçados, os principais temas ou desafios contemporâneos quanto às desigualdades socioeconômicas, sustentabilidade, saúde humana e mudanças climáticas. Além disso, a ausência de uma visão sistêmica pretensamente substituída pelo enfoque em cadeias constitui uma das principais restrições à inserção da agenda da SSAN/DHA entre os eixos estratégicos da reconstrução da sociedade brasileira.

O significativo papel social e econômico desempenhado pelas atividades vinculadas aos alimentos e à alimentação na ocupação e na renda em geral, e na condição de vida das pessoas e famílias envolvidas nessas atividades, não recebe tratamento adequado nos eixos estratégicos da chamada reconstrução do país. Ainda menos o fato de nestas atividades serem geradas ou se encontrarem refletidas desigualdades, iniquidades e injustiças que caracterizam o país, entre as quais: (a) concentração da propriedade da terra e monocultivos de grande escala com forte impacto sobre a organização da produção agroalimentar e na condição de vida das famílias rurais nos territórios; (b) atividades com menor nível tecnológico, pouco empregadoras e com remuneração inferior à média; (c) crescente concentração econômica na indústria alimentar e no varejo de alimentos comprometendo amplo conjunto de atividades de pequeno e médio porte. A elas cabe acrescentar a quase completa desconsideração das implicações na saúde humana e no ambiente dos padrões de produção e consumo de alimentos predominantes.

Abordar, simultânea e entrelaçadamente, ambas as dimensões envolvidas pelos sistemas alimentares, a saber, as repercussões dos seus formatos nas características da sociedade brasileira e também na condição das pessoas e famílias envolvidas em suas atividades, constitui um dos caminhos pelos quais tenho desenvolvido uma compreensão de justiça alimentar como sendo a promoção de justiça social por meio dos alimentos. Ao mesmo tempo em que essa perspectiva deve integrar as incontornáveis transições na direção de sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e que tenham em conta as mudanças climáticas, orientadas por parâmetros de segurança, soberania, direitos e justiça.

Temos adotado um enfoque multiescalar dos sistemas alimentares no qual as interconexões entre dinâmicas sistêmicas socioeconômicas e políticas com diversas amplitudes (internacional, nacional e subnacionais) caracterizam-se por complementaridades e conflitos e resultam em funcionamento não harmônico e

desequilíbrios (Burlandy et al, 2006). Sistemas alimentares abertos a várias possibilidades implicam reflexividade dos processos e afastam quaisquer suposições de fluxos circulares, de modo que os fluxos de interdependência sistêmica resultam em dinâmicas desequilibradoras que dinamizam e transformam as estruturas sociais (Hirschman, 1977)¹³. Os fluxos de interdependência sistêmica são acompanhados por mecanismos de coordenação privados e públicos que lidam com as complementaridades, tensões e conflitos característicos das relações entre agentes econômicos e atores sociais em geral, mecanismos nos quais incide (ou não) a atuação regulatória do Estado e propósitos específicos dos programas públicos¹⁴.

Com vistas a abordar a confluência de sistemas com distintas amplitudes e suas repercussões no acesso aos alimentos nas localidades, propus a noção de sistemas alimentares descentralizados (SAD): *Sistemas alimentares descentralizados correspondem aos modos como se caracterizam a produção, circulação e consumo de alimentos nas localidades, resultantes do entrecruzamento de dinâmicas com âmbito local, nacional ou internacional envolvendo uma diversidade de atores sociais, conflitos e processos decisórios igualmente multiescalares* (Maluf, 2021b). Localidades correspondem, na maioria dos casos, a núcleos urbanos (cidades) de médio e grande porte a partir dos quais se amplia o foco de observação de modo a abranger o meio rural e o território relevante.

O enfoque multiescalar proposto implica analisar as questões próprias a cada escala e a interação entre elas. Vimos ser possível identificar um sistema alimentar mundial que se manifesta em vários e decisivos componentes da produção, circulação e consumo de alimentos, enquanto que há componentes igualmente relevantes que se definem em âmbito nacional. A “chegada” no plano local-territorial pretende dar destaque às repercussões da confluência de sistemas com distintas amplitudes no acesso à alimentação adequada e saudável pelos indivíduos e famílias e nos modos de organização da produção e circulação dos alimentos, assim como às tensões e conflitos que são melhor visibilizadas neste plano. No entanto, ela não incorre em qualquer tipo de “localismo”, se não que obriga considerar as dinâmicas sistêmicas e as particularidades da política dos alimentos no plano local ou territorial e sua interação com as esferas nacional e mesmo internacional.

A propósito, interessa aos nossos objetivos, especialmente, as manifestações no plano local-territorial da disputa pelo controle social do abastecimento alimentar nos termos sugeridos por Goodman et al (2012). Isto é, são disputas nas quais a diferenciação de produtos e hábitos, os contrastes entre cadeias e redes não significam mundos apartados, dicotômicos ou duais, mas sim englobam interações e

¹³ Os alimentos e, por meio deles, a agricultura são componentes importantes da acumulação capitalista e fontes de poder, como analisado pelo enfoque nos regimes alimentares (Friedman & McMichael, 1989; McMichael, 2009), de modo que a abordagem dos sistemas alimentares se converte em instrumento analítico auxiliar na análise das manifestações da questão alimentar no desenvolvimento capitalista.

¹⁴ Os mecanismos de coordenação sistêmica podem ser compreendidos como parte dos instrumentos de regulação em face dos conflitos intrínsecos ao capitalismo nos quais se manifesta a permanente tensão entre regulação pública e regulação privada (Harris-White, 1996).

expressões híbridas nos quais valores como justiça social e sustentabilidade ecológica coexistem com o sistema capitalista hegemônico que busca adaptá-los a suas estratégias.

O quadro geral pode então ser caracterizado pelo: a) controle sobre fluxos internacionais exercido por grandes corporações com o apoio de estados nacionais ou blocos regionais; b) sistema alimentar mundial sob fortes ressalvas por promover a homogeneização dos processos produtivos e do consumo alimentar e pelos impactos socioambientais do monocultivo agrícola e da pecuária de grande escala; c) barreira eficaz à alimentação saudável em face do barateamento, nem sempre por fatores de competição, dos alimentos processados ou oriundos da produção convencional sob controle das grandes corporações (Heywood, 2013); d) redução da diversidade dos bens ofertados pela indústria alimentar fruto do requisito de escala para alimentar cidades em franco crescimento (Steel, 2008); e) menor preço relativo acompanhado da padronização dos alimentos mais acessíveis oriundos da agricultura dos monocultivos e amplo uso de químicos e transgênicos (IPES- FOOD, 2016) e da indústria e seus alimentos ultraprocessados (Louzada et al, 2015; Nestle, 2013); f) pressões sobre as redes ditas alternativas com os produtos com qualidades específicas ficando na condição de inacessíveis à maioria da população (Goodman et al, 2012; Luz & Maluf, 2019); g) captura corporativa de objetivos e agendas originalmente formulados como críticas ao domínio das corporações por parte de redes, organizações e movimentos sociais atuantes em vários campos (Maluf et al, 2022b).

Os elementos antes aportados deixam evidente o contraste entre o enfoque aqui sugerido nos sistemas alimentares e a atribuição ao avanço do chamado “setor agroalimentar” a condição de setor-chave da estratégia de reindustrialização. Note-se que o avanço do setor agroalimentar vinha sendo usualmente utilizado como evidência da desindustrialização ou reprimarização da economia, e como vilão ecológico. Além disso, sabe-se que não há qualquer justificativa para relacionar a erradicação da fome ao aumento da produção agroindustrial, tampouco há garantias de que a digitalização e o aumento da produtividade na agroindústria trarão resultados afinados com os propósitos ambientais e socioeconômicos com os quais o governo afirma ter compromisso. Ademais de vilão ambiental, vimos que o setor agroalimentar gera poucos empregos, majoritariamente precários e de baixa qualificação, enquanto que a expansão desse conjunto nos padrões atuais está associada aos alimentos ultraprocessados desaconselhados desde a ótica da saúde pública.

Embora não se tenha entrado em detalhes no texto, são numerosas, diversas e difundidas por todo o país as alternativas ao modelo predominante de produção de alimentos. Tampouco é verdadeira a suposição de que faltaria escala a essas experiências fragmentadas, desde que se criem condições para o desenvolvimento de outras concepções de escala produtiva como a proposta pela agroecologia que não trabalha com a ideia de aumento da produção, e sim com ideia de escala como agregação referenciada nos territórios. Aqui se vê mais um elo entre estratégias e ações promotoras do acesso à alimentação adequada e saudável e, também, de

enfrentamento da fome, e a reconstrução social do país. Tendo presente, porém, serem os territórios arenas de disputas – segundo o movimento agroecológico, disputas pela água, terra e biodiversidade – que constituem um desafio em si e na possibilidade de articular as ações no âmbito local-territorial com planos ou estratégias com âmbitos regional e nacional.

O procedimento proposto para a "aterriagem" no plano local com a noção de sistemas alimentares descentralizados parte das localidades e amplia o olhar de modo a abranger o território relevante para analisar a alimentação de seus habitantes, em especial quanto aos tipos e origem dos alimentos consumidos, composição dos cardápios e formas de aquisição. Importa a existência de um entorno rural com presença ainda significativa de produção agroalimentar de base familiar e diversificada, conexão que pode se desfazer em face da tendência em direção a uma agricultura com maior especialização e escala conectada por meio de cadeias com circuitos nacionais e internacionais, perdendo-se o potencial sinérgico da proximidade física entre produtores e consumidores que demanda ação pública para se efetivar. As paisagens produtoras de alimentos podem resultar do princípio da diversidade ecológica ou serem afetadas pelo predomínio do princípio da produtividade por área que resulta em grandes superfícies cobertas com monocultivos ao lado de cultivos mais biodiversos, em pequena e média escala de produção.

A premissa de sistemas alimentares multiescalares interagindo na forma de sistemas alimentares descentralizados tem sua principal aplicação, embora não a única, na questão do abastecimento alimentar nos vários planos em que essa questão se manifesta. Ou, ao contrário, uma política nacional de abastecimento alimentar com o enfoque sugerido é que seria um dos principais instrumentos com abrangência suficiente para dar conta da abordagem sobre sistemas alimentares. Há uma proposta em elaboração por uma equipe reunindo setores de governo e o CONSEA que caminha nessa direção. No entanto, a ausência, nas estratégias aqui analisadas, de uma visão de abastecimento para além das toneladas, inovações e aumentos de produtividade mantém esse tema como importante campo de disputa, como se verifica há tempos no país. Isto no caso de se querer que a dita reconstrução do país se converta na reconstrução da sociedade brasileira na qual se busca o acesso, por todos, a uma alimentação adequada e saudável oriunda de formas de produção e circulação que valorizem o trabalho familiar, a sociobiodiversidade e as culturas. O sólido conjunto econômico formado pela produção agroalimentar de grande escala, a indústria de alimentos e a grande distribuição coloca limites a políticas nacionais de abastecimento alimentar efetivamente soberanas.

A abordagem multiescalar dos sistemas alimentares é também um requerimento para a adoção das referências da soberania e segurança alimentar e nutricional em ações e políticas públicas, não apenas pelo fato de elas remeterem a objetivos multidimensionais requerendo articulação de ações, como também em face da organização de sistemas de políticas públicas que no caso brasileiro deu origem à instituição de um Sistema Nacional de SAN. Não há que confundir o uso analítico do enfoque sistêmico e sua utilização como modelo organizacional do Estado, porém,

caberia uma pesquisa sobre as possibilidades de um sistema de políticas públicas abranger e poder atuar sobre os sistemas alimentares como eles se manifestam na realidade.

Isto nos leva, por fim, à questão da política dos alimentos que, como os demais aspectos envolvidos, deve ter suas manifestações no plano local e territorial analisadas de modo articulado com seu tratamento nos demais âmbitos, especialmente, nesse caso, no plano nacional para onde confluem a maioria dos conflitos em torno dos alimentos e da alimentação. Mencionou-se a preocupação de não incorrer em localismos não reflexivos por meio de uma ótica na política dos alimentos que busca caracterizar o "jogo de atores" em torno da questão alimentar refletido nas escolhas, estratégias adotadas e conflitos. Destaque-se, a propósito, a apropriação ou "tradução" das políticas alimentares nacionais e estaduais em função das especificidades próprias das localidades e seus territórios e, especialmente, do modo como nelas se conforma o referido jogo de atores e os recursos de poder que mobilizam. Por último, mas não menos importante, chamo a atenção para a relevância de seguir essa abordagem na direção de identificar os espaços públicos e privados em que se manifesta a política dos alimentos no plano local e territorial, os mecanismos e instrumentos de coordenação e enfrentamento de conflitos e, principalmente, o aspecto da participação social em ambiente democrático.

8. Plano Brasil sem Fome e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Vejamos, agora, o Plano Brasil sem Fome e a esperada retomada da elaboração do III Plano Nacional de SAN, antecedida pelo I PLANSAN (2012-2015) e o II PLANSAN (2016-2019), e interrompida no Governo Bolsonaro. Ambas são construções intersetoriais e participativas na sua concepção e execução, nas quais adquirem protagonismo a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN) integrada por vários setores de governo, bem como o CONSEA e as Conferências Nacionais por meio dos quais são recolhidas contribuições da sociedade civil. Portanto, estes são instrumentos propícios para a interlocução intersetorial no âmbito da SSAN/DHA e, potencialmente, para a conexão com as estratégias propostas para a reconstrução do país e, talvez, mais próximos da ideia de reconstrução da sociedade brasileira.

O Plano Brasil sem Fome, sob responsabilidade da Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome (MDS), em seu documento de apresentação, ressalta que a prioridade do Governo Federal é *unir e reconstruir o país para tirar o Brasil do Mapa da Fome até 2030*, meta a qual se junta a redução da insegurança alimentar e nutricional, especialmente a insegurança alimentar grave, e das taxas de pobreza da população (MDS, s/d). Para tanto, orienta-se pela retomada de programas e medidas exitosas (valorização do salário mínimo; novo Bolsa Família; reajuste do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA; e ampliação do Plano Safra da Agricultura Familiar) e pela implantação de novas soluções (integração SUS, SUAS e SISAN; ações articuladas em grandes centros urbanos; oferta de refeições aos usuários dos serviços ofertados pelo

SUAS; apoio a diversas iniciativas da sociedade civil; mapeamento do risco de insegurança alimentar a partir do CadÚnico; mapeamento de equipamentos, programas e institucionalidades de SAN).

As ações do Plano voltam-se para o enfrentamento da pobreza e das dificuldades de acesso, o apoio à produção e disponibilidade de alimentação adequada e o protagonismo da sociedade civil, configurando os seguintes três eixos de ação: 1. *Acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania*: Estando a fome fortemente associada à extrema pobreza e às dificuldades de acesso às políticas públicas, este eixo reúne ações para identificar as pessoas em insegurança alimentar e nutricional, ampliar sua renda disponível com inclusão socioeconômica e cadastrá-las nos programas sociais; 2. Segurança alimentar e nutricional: alimentação adequada da produção ao consumo: este eixo volta-se para a promoção do direito humano à alimentação adequada por meio da ampliação da produção, a disponibilidade interna e o acesso à alimentação saudável no país. 3. Mobilização para o combate à fome: agrega iniciativas de mobilização, articulação e fortalecimento do protagonismo da sociedade civil e dos esforços públicos (Estados, municípios e poderes públicos) direcionados ao combate à fome através do SISAN, fortalecendo a democracia e a formação cidadã.

No relatório de ações do MDS relativo ao ano de 2023 se encontram as oitenta ações e programas e mais de cem metas propostas pelos vinte e quatro ministérios integrantes da CAISAN, congregadas pelo Plano Brasil sem Fome (MDS, 2024). Não vem ao caso detalhá-las e, nem mesmo, avaliar a execução e efetividade das ações e programas. A intenção com esse registro é sugerir uma leitura de conjunto e das principais dessas medidas a luz das indagações levantadas no presente texto. Note-se, desde logo, que o referido relatório de ações tem o significativo título de “Reconstrução da Proteção Social do Brasil”, em tese, na linha do aqui proposto de reconstrução da sociedade brasileira na qual a proteção social seria componente central. Trata-se de avaliar a abrangência das medidas e a profundidade das mudanças com a perspectiva de verificar se elas contemplam as possibilidades transformadoras das políticas sociais, em conjunto com a consideração do contexto mais geral em que elas incidem. Como bem colocado na coletânea organizada por Fleury (2024), o desmonte das políticas sociais e da proteção social não está dissociado e nem pode ser analisado em si, à parte do que os autores chamam de “desdemocratização do país”. Vale dizer, ao remeter ao contexto político mais geral, confirma-se o que foi argumentado já no início do presente texto de que neste e nos demais campos a dita reconstrução e a difícil transição encontram-se imbricadas e mutuamente determinadas.

O Plano Brasil sem Fome, por sua vez, é parte da referida reconstrução tendo como meta principal o mais do que justificado enfrentamento da fome. Não obstante o caráter de urgência que esse objetivo necessariamente tem, portanto, demandando instrumentos com impacto imediato como a transferência de renda, dois pontos devem ser considerados. Um deles diz respeito às possibilidades oferecidas mesmo por instrumentos de política social como o Programa Bolsa Família quando sua

execução é articulada com objetivos para além de atenuar, de pronto, uma carência absoluta, tais como a promoção do acesso à alimentação adequada e saudável, a adoção de medidas emancipatórias dos atendidos pelo programa, etc. Uma segunda observação se refere à integração, sob o rótulo do Brasil sem Fome, de iniciativas voltadas para fatores de tipo mais estruturais como os relacionados com a produção e disponibilidade de alimentos. Caso isso venha a representar a conversão do plano numa estratégia, temos aqui um bom ponto de discussão que poderia, ademais, beneficiar-se de experiência anterior¹⁵.

A inclusão da promoção da SSAN/DHA entre os eixos estratégicos da reconstrução da sociedade brasileira deverá ter um terceiro e talvez mais importante instrumento, além das menções já feitas à política nacional de abastecimento e ao Plano Brasil sem Fome. Refiro-me à elaboração do III Plano Nacional de SAN que começou a dar os primeiros passos no primeiro semestre do ano em curso, no qual são estabelecidos compromissos com relação aos objetivos, instrumentos e metas do conjunto de ações dos vários ministérios para a promoção da SSAN/DHA. O debate que o presente texto pretende estimular pressupõe a inclusão dos objetivos estratégicos de natureza mais geral que balizarão o III PLANSAN entre os eixos que vêm orientando a chamada reconstrução do país e que se pretende seja a reconstrução da sociedade brasileira, inclusão na forma de ações e também nas narrativas que, como sabemos, são mobilizadoras da ação política.

Cabe aqui remeter a uma formulação análoga sobre a mesma problemática que sugeri em outro texto onde analisei os alcances e possibilidades da participação social por meio do CONSEA (Maluf, 2021a). Nele analisei a emergência, no Brasil, da SSAN/DHA como questão de interesse público e referencial de política pública com a peculiaridade de em torno dela se constituir um campo político abrigando uma multiplicidade de atores e interesses, isto é, um campo resultante do encontro de múltiplas vozes e aspirações. Daí derivam dois movimentos simultâneos, um deles reflete a necessidade da construção permanente dos elos entre os interesses específicos da diversidade de atores e setores no interior do campo da SSAN/DHA com o próprio referencial de política (SAN).

O segundo movimento, simultâneo, se deve a que ganham corpo e adesão crescente os intentos de vincular os preceitos do campo da SSAN/ DHA a um referencial global compartilhado. A meu ver, isto vem sendo buscado por meio da vinculação dos significados e dimensões dos alimentos e da alimentação com modos de vida, relação com a natureza e cuidados com o planeta, vínculos perpassados pelos vários fatores de desigualdade social. Esta chave de leitura talvez ajude na articulação pretendida dos objetivos da SSAN/DHA e a reconstrução da sociedade brasileira.

¹⁵ Refiro-me à passagem do Programa Fome Zero para a Estratégia Fome Zero que pretendeu ir além de um programa específico ao colocar sob este lema um conjunto amplo e diverso de ações. Caberia avaliar se essa opção foi exitosa em requalificar ações portadoras da marca “combate à fome”.

9. Perspectivas aportadas pelo campo da SSAN/DHA e a transformação da sociedade brasileira

As observações finais reunidas nesta seção buscam apontar eixos possíveis para avançar no tratamento conceitual, no desenvolvimento de pesquisas e também no debate público de estratégias e opções de políticas públicas desde a ótica do campo da SSAN/DHA com vistas a transformação da sociedade brasileira. Sugiro as seguintes questões orientadoras desse intento exploratório, todas formuladas de modo ainda bastante genérico:

(a) caminhos, referências conceituais e de políticas públicas requeridas para inserir, entre os parâmetros da transformação pretendida da sociedade brasileira, o acesso à alimentação adequada e saudável e à comida de verdade articulado com formas de produção agroalimentar diversificada de base familiar, de processamento e comércio de alimentos promotoras de equidade social;

(b) escrutínio dos referenciais e estratégias em debate ou em implementação no Brasil e seu questionamento a luz da perspectiva sintetizada em (a), assim como, em sentido inverso, como tal perspectiva tem sido comprometida por tais referenciais e estratégias;

(c) avaliação dos processos e instrumentos de inclusão social previstos nas prioridades e estratégias em debate no país em face das atividades relacionadas com a produção, distribuição e consumo de alimentos (sistemas alimentares) nas quais se localiza parcela significativa do pessoal ocupado no país;

(d) revisões e modificações necessárias nas atuais políticas e programas voltados para a SSAN/DHA para que adquiram o estatuto de eixos da transformação social aqui sugerida, tanto em termos de concepção e instrumentos, quanto na disputa de narrativas no interior do governo e na sociedade.

Sugere-se adotar a questão alimentar como eixo organizador do questionamento das referências e estratégias em debate, portanto, como eixo igualmente estratégico na reconstrução social pretendida, tendo em conta o entrelaçamento das questões (ou das crises) alimentar, ambiental e climática. Vale dizer, o desafio é colocar no mesmo patamar dos eixos estratégicos as transformações socio-estruturais e os instrumentos requeridos para o enfrentamento da fome e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada, componentes da “reconstrução da sociedade brasileira” que parecem ter perdido centralidade ou correm o risco de ficarem limitados à condição de ações complementares do centro econômico da dita “reconstrução do país”.

O destrinchamento dos significados atribuídos a cada uma das referências aqui destacadas, as estratégias propostas, os atores e interesses envolvidos e os respectivos instrumentos de política deve apontar as carências conceituais, conflitos de objetivos e métodos e, mesmo, as contradições entre eles algumas já antecipadas no presente texto. Nesse sentido, ganha importância o entendimento das categorias de análise presentes no Plano de Transformação Ecológica, e suas propostas

orientadas por princípios mercantis estritos maquiados com a denominação de *economia verde*, em particular nos componentes que guardam relação com alimentos, alimentação e agricultura. Há também que buscar identificar se há uma unidade ou elo relevante entre as cinco referências em destaque, isto é, se elas estão articuladas em algum sentido, que concepções de desenvolvimento estão subjacentes a essa articulação e os projetos de país e sociedade que nelas se expressam.

A formulação de demandas e proposições alternativas, por sua vez, são em sua maioria claramente contra-hegemônicas em face da coexistência de agendas conflitantes no contexto brasileiro com enormes assimetrias de poder. Elas têm como critérios balizadores a soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN), o direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA), a agroecologia e a promoção das justiças alimentar, ambiental e climática, respeitados os preceitos da intersectorialidade, interdisciplinaridade, interseccionalidade e da participação social. O esforço sistemático a ser empreendido vai na direção de articular o enfrentamento da fome e das desigualdades, a promoção da SSAN/DHA e o acesso à comida de verdade com o desenho de estratégias para a necessária reconstrução democrática do país com mais equidade social.

A condição estratégica desses objetivos deve ser promovida nos vários planos em que ela está presente, desde o âmbito internacional e nacional até as localidades e territórios, tratando das questões próprias a cada um deles e das interações entre os planos como é próprio de abordagens multiescalares, mas também para superar a tendência à fragmentação. A conexão com determinantes e processos nacionais e internacionais parece-me obrigatória mesmo admitindo-se ser fundamental a valorização dos sistemas alimentares construídos em âmbito territorial por quem produz alimentos diversificados, protege a biodiversidade, a saúde e a natureza, incluindo a necessidade de desconcentração da terra e a garantia de direitos territoriais. Uma política nacional de abastecimento alimentar, como ressaltado no presente texto, pode cumprir papel promotor dessa articulação, assim como na junção dos princípios da SSAN/DHA e da agroecologia.

Por fim, há que atualizar a agenda de estudos e pesquisa em SSAN/DHA e temas correlatos, à luz dos pontos levantados na atividade em dezembro de 2023, e no confronto de paradigmas apontado neste texto, para o quê a Rede PENSSAN pode e deve ser protagonista em conjunto com as redes reunidas naquela oportunidade que também desenvolvem estudos e pesquisas. Pode-se vislumbrar a construção articulada de conhecimento sobre agroecologia, alimentação adequada e saudável, alimentação e mudança climática e a junção das justiças alimentar, ambiental e climática. A ideia de ‘comida de verdade’, assim como os valores de justiça social e alimentar e da democracia, integram os referenciais articuladores de distintas pautas. Subjacente a esse esforço está o debate mais geral sobre ciência e tecnologia.

Referências:

- Abramovay, R. (2024). *Por um novo sistema agroalimentar*. Valor Econômico, 10/06/24 (disponível em <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/por-um-novo-sistema-agroalimentar.ghtml>)
- Agamben, G. (2017). *O uso dos corpos*. S. Paulo: Boitempo.
- Barrocal, A. (2024), E o salário, ó ... *Carta Capital*, 01/05/2024, Nº 1.308. [<https://www.cartacapital.com.br/economia/e-o-salario-o/>; acessado em 25-04-2024)
- Basaldi, O. (2008). *O mercado de trabalho assalariado na agricultura brasileira*. S. Paulo, Ed. Hucitec.
- Burlandy, L.; Reis, M.; Maluf, R. (2024). *CERESAN 20 anos: trajetória de pesquisa e perspectivas do campo temático da segurança alimentar e nutricional no Brasil*. Curitiba, Editora CRV.
- Bringel, B. & Svampa, M. (2023), Del «Consenso de los Commodities» al «Consenso de la Descarbonización», *Nueva Sociedad* No 306, p. 51:70.
- Braun, J.V., Afsana, K., Fresco, O., Hassan, M., 2021. Science for Transformation of Food Systems: Opportunities for the UN Food Systems Summit. Scientific Group for the UNFSS - draft for discussion, New York, p. 43. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/science-transformation-food-systems-opportunities-un-food-systems-summit_en.
- Canfield, M., Anderson, M.D., McMichael, P., 2021. UN food systems summit 2021: dismantling democracy and resetting corporate control of food systems. *Front. Sustainable Food Systems*, 5 (15), 661552 <https://doi.org/10.3389/fsufs.2021.661552>. Article.
- Castro, J. [1946], *Geografia da Fome (O Dilema Brasileiro: pão ou aço)*. R. Janeiro, Ed. Gryphus, 1992 (11ª edição).
- CSM (2020), From COVID-19 to Radical Transformation of our Food Systems - Civil Society Mechanism/Voices from the Ground. Rome (It.): FAO Headquarters, pp. 1–70. https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/12/EN-COVID_FULL_REPORT-2020.pdf (accessed 28 October 2022).
- ETC Group, 2021. *Hijacking Food Systems: Technofix Takeover at the FSS*, 118. Communiqué. <https://etcgroup.org/content/hijacking-food-systems-technofix-takeover-fss> (accessed 1 November 2021).
- Fleury, S. (org) (2024). *Cidadania em Perigo – desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil*. R. Janeiro: Edições Livres; Cebes, 327p.
- Friedman, H.; McMichael, P. (1989) Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures – from 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, XXIX (2), 93-117.

- Goodman, D.; Dupuis, E. M.; Goodman, M. K. (2012) *Alternative food networks: knowledge, place and politics*. London (UK), Routledge.
- Hausmann, R. (2024). The Bioeconomy Will Not Save the Amazon. Project Syndicate (<https://www.project-syndicate.org/commentary/urban-development-holds-key-to-preserving-amazon-rainforest-by-ricardo-hausmann-2024-04>); acessado em 04 Abril de 2024)
- Harris-White, B. (1996) Free market romanticism in an era of deregulation. *Oxford Development Studies*, 24(2), 27-45.
- Heywood, V. H. (2013). Overview of agricultural biodiversity and its contribution to nutrition and health. In: Fanzo et al (eds.). *Diversifying food and diets: using agricultural biodiversity to improve nutrition and health*. Oxon (UK): Routledge, 35-68.
- Hirschman, A.O. (1977) A Generalized linkage approach to development, with special reference to staples. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 25, 67-98.
- IPES-FOOD (2016). *From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems*. Brussels (Be), International Panel of Experts on Sustainable Food systems. (Report # 2)
- Lopes, D.B. et al. (2023) *Visões sobre bioeconomia na Amazônia: oportunidades e desafios para a atuação da Embrapa*. Brasília (DF): Embrapa.
- Louzada, M.L.C. et al. (2015), Alimentos ultraprocessados e perfil nutricional da dieta no Brasil. *Revista Saúde Pública*, 49:38.
- Luz, L.F.; Maluf, R.S. (2019). Social participation in political spaces and the valuing of culture as empowering resources to promote access to quality food in Brazil. *Revue Internationale des Études de Développement*, 1 (237), 115-136.
- Maluf, R. S. (2021a) Participação social e política dos alimentos no Brasil: elementos para uma reflexão a partir do CONSEA. In: Schubert, M. N., Schneider, S., Tonin, J., (eds). *Desafios e tendências da alimentação contemporânea: consumo, mercados e ação pública*. P. Alegre: Ed. UFRGS, 61–88.
- Maluf, R.S. (2021b) Sistemas alimentares descentralizados e a alimentação nas localidades: um enfoque multiescalar. *Revista Economia Sociologia Rural*, 59, e238782.
- Maluf, R.S.; Burlandy, L.; Cintrão, R.P.; Jomalinis, E.; Santarelli, M.; Tribaldos, T. (2022a) Global value chains, food and just transition: A multi-scale approach to Brazilian soy value chains. *Journal of Peasant Studies*, 50, 2642–2665.
- Maluf, R.S.; Burlandy, L.; Cintrão, R.P.; Jomalinis, E.; Carvalho, T.C.; Tribaldos, T. (2022b) Sustainability, justice and equity in food systems: Ideas and proposals in dispute in Brazil. *Environmental Innovation and Societal Transition*. 45, 183–199.

- Maluf, R.S.; Burlandy, L.; Cintrão, R.P.; Tribaldos, T.; Jomalinis. (2024). Food Systems and Access to Healthy Food in an Amazonian Context, *Sustainability* 16, 2652. (doi.org/10.3390/su16072652)
- Martins, J.S. (1994). O Poder do Atraso - *Ensaios de Sociologia da História Lenta*. São Paulo: Hucitec.
- McMichael, P (2009). A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169.
- MDS (s/d). *Plano Brasil sem Fome*. Brasília (DF), Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional/MDS, 46p.
- MDS (2024). *A reconstrução da proteção social no Brasil – Relatório de Ações do MDS em 2023*. Brasília (DF), Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 66p.
- Mouffe, C. *On the political*. Abingdon (UK): Routledge, 2005.
- Nestle, M. (2013). *Food politics – how the food industry influences nutrition and health*. Berkeley (Ca.): University of California Press.
- Paarlberg, R. (2010). *Food politics – what everyone needs to know*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Pereira, V.F.; Lopes, D.B.; Torres, D.; Lopes, M. (2022). *Economia Verde*. Brasília, EMBRAPA. [<https://www.embrapa.br/visao-de-futuro>]
- PNUMA (2024). *Sobre a economia verde*. Genebra, Programa das Nações Unidas para o Ambiente. [<https://www.unep.org/pt-br/explore-topics/green-economy/about-economia-verde>]
- Ribeiro, R. J. (2024). *O legado de uma década perdida*. A Terra é Redonda. [<https://aterraeredonda.com.br/o-legado-de-uma-decada-perdida/>]
- Rodrik, D. (2024). *A desindustrialização do emprego*. Valor Econômico, 19/04. [disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-desindustrializacao-do-emprego.ghtml>]
- Rodrik, D.; Sandhu, R. *O desenvolvimento liderado pelos serviços*. Valor Econômico, 14/06 [disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/o-desenvolvimento-liderado-pelos-servicos.ghtml>]
- Steel, C. (2008), *Hungry City – how food shapes our lives*. London: Chatto & Windus.
- UNFSS/PSGG, 2021. Business Declaration for Food Systems Transformation. UNFSS/Private Sector Guiding Group, New York. <https://foodsystems.community/business-declaration-for-food-systems-transformation/> (accessed 1 November 2021).
- Wilkinson, J. (2023). *O mundo dos alimentos em transformação*. Curitiba, APPRIS.

CERESAN

Centro de Referência em Soberania e
Segurança Alimentar e Nutricional



20 ANOS

CERESAN/CPDA/UFRRJ

Av. Presidente Vargas, nº417 (10º andar)
20.071-003 – Rio de Janeiro – RJ
Telefone: (21) 2224-8577 (r. 239) / 3952-9949

CERESAN/PPGPS-PPGCN/UFF

Rua Mário Santos Braga, nº30 (4ºandar)
24.0020-150 – Niterói – RJ
Telefone: (21) 2629-9839 / 2629-9840

<https://www.ceresan.net.br/>