

CURSO BÁSICO DE DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS

Módulo III



APOIO:

Brot
für die Welt

MISEREOR
THE MILLSWORK

ABASTECIMENTO
E O DHANA

CURSO BÁSICO DE
**DIREITO HUMANO
À ALIMENTAÇÃO
E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS**

Módulo III

ABASTECIMENTO E O DHANA



Esta é uma iniciativa da **FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas**, com o apoio de Pão Para o Mundo (PPM) e Misereor.

Autor e autora: Julian Perez-Cassarino e Priscila Reis Diniz

Leitura do original: Valéria Torres Amaral Burity e Paulo Asafe C. Spínola

Copidesque: Eloise De Vylder

Revisão: FIAN Brasil

Produção gráfica: Estúdio Borogodó

Ilustração da capa: Rubens Rangel e Matheus Carvalho

Projeto gráfico: Rubens Rangel, a partir de projeto original de Salamanda (módulo I)

Diagramação e infográficos: Juliana Fernandes e Rubens Rangel

FIAN Brasil

Gestão 2017-2020

Conselho Diretor

Diretor presidente: Enéias da Rosa

Diretora financeira: Norma Alberto

Conselho Fiscal

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

Suplente: Jorge Peralta

Secretária-geral

Valéria Torres Amaral Burity

Secretaria Executiva

Assessores de Direitos Humanos: Nayara Côrtes Rocha, Paulo Asafe C. Spínola

Assessor de Comunicação: Pedro Biondi

FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas

ENDEREÇO: SCLN 413, BLOCO A, SALAS 219/220, ASA NORTE, BRASÍLIA – DF.

TELEFONE: (61) 3224-0454.

E-MAIL: FIAN@FIANBRASIL.ORG.BR

SITE: WWW.FIANBRASIL.ORG.BR

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Perez-Cassarino, Julian

Curso básico de direito humano à alimentação e à nutrição adequadas [livro eletrônico] : módulo III: abastecimento e o Dhana / Julian Perez-Cassarino, Priscila Reis Diniz. -- 1. ed. -- Brasília, DF : FIAN Brasil, 2020.

PDF

ISBN 978-65-88708-02-6

1. Alimentação 2. Direitos humanos 3. Fome : Aspectos políticos 4. Nutrição 5. Saúde I. Diniz, Priscila Reis. II. Título.

20-46879

CDD-361.614

Índices para catálogo sistemático:

1. Direitos humanos : Bem-estar social 361.614

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. COMPREENDENDO O ABASTECIMENTO ALIMENTAR	11
3. ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO BRASIL, POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA RELAÇÃO COM O DHANA	29
4. O CONSUMO DETERMINA A PRODUÇÃO, OU O INVERSO?	37
5. DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR QUE GARANTA O DHANA	49
6. ABASTECIMENTO NA PANDEMIA	65
7. REFLEXÕES FINAIS	71
8. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	75
9. INDICAÇÕES DE VÍDEOS E TEXTOS SOBRE A TEMÁTICA	79



Foto: Pexels. Disponível em: <https://www.pexels.com/pt-br/>

1. Introdução

A questão alimentar configura um dos mais expressivos paradoxos vividos pela humanidade na atualidade. De um lado, quase 1 bilhão de pessoas não tem acesso a alimentos suficientes, de outro, um número ainda maior de pessoas tem acesso, mas apresenta obesidade ou sobrepeso e sofre os efeitos desta situação (FAO, 2019).

Segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), hoje no mundo há produção de alimentos suficiente para alimentar 12 bilhões de pessoas, sendo que somos atualmente cerca de 7,8 bilhões de humanos habitando o planeta (FAO, 2017).

Então, se existe comida suficiente,
por que uma em cada sete pessoas ainda passa fome (FAO, 2019)?

Para entender essa questão é preciso aprofundar o olhar sobre os aspectos que permeiam a lógica global de produção e distribuição de alimentos e sua inter-relação com os sistemas alimentares nos territórios. Esta lógica determina tanto quem produz quanto quem consome, e o que se consome. Partindo do entendimento de que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) consiste: “na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (BRASIL, 2006).

Este texto pretende abordar os principais fatores que incidem sobre o **abastecimento alimentar**, fazendo com que este assegure (ou não) o acesso pleno à uma alimentação adequada e saudável, conforme princípios do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**¹.

¹ Importa esclarecer que as definições conceituais, contexto e resgate histórico dos marcos legais de SAN e Dhana não serão aqui tratados em profundidade por terem sido tema central de estudo do Módulo I do Curso Básico de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas da FIAN, que pode ser encontrado em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Curso-Dhana-M%C3%B3dulo-I-FIAN-Brasil.pdf>. Aqui trataremos de como esses princípios se inter-relacionam, se conectam e se efetivam no abastecimento alimentar, no tratamento e aprofundamento desta temática especificamente.

Cabe definir aqui o que entendemos por abastecimento alimentar: o conjunto diverso de atividades envolvidas na produção, no processamento e na distribuição de alimentos até o consumo propriamente dito (MALUF, 2017). Nesse sentido, tratar do abastecimento implica ir muito além da mera disponibilidade física e da comercialização de bens, já que as formas como se organizam as atividades e os atores sociais em torno da temática estão entre os determinantes dos modos como se dão tanto a produção desses bens como o próprio acesso/consumo, e a isso chamamos de “sistema alimentar”, ou “sistemas alimentares”, como trataremos mais adiante.

Falamos em sistemas porque **seguem uma lógica própria de ordenamento e orquestração de redes interdependentes de atores** (empresas, instituições financeiras e organizações públicas e privadas) em uma área geográfica, que participam direta ou indiretamente **da criação de fluxos de bens e serviços direcionados para o consumo alimentar de uma determinada área.** Isto em razão do entendimento de que o abastecimento alimentar engloba um conjunto diverso e complexo de atividades na esfera da produção e circulação de alimentos que depende em muito das **mediações de agentes econômicos privados, bem como de órgãos de Estado**, que, por sua vez, implicam regulações muitas vezes mais determinantes do que a própria prática em si.

SISTEMAS OU CADEIAS ALIMENTARES?

Abastecimento alimentar e sistemas alimentares devem ainda ser diferenciados de “cadeias de alimentos”, ou “cadeias de suprimentos”, também conhecidas pelo seu equivalente em inglês, *supply chain*. Entendemos que este termo trata de um trabalho de planejamento logístico, que envolve gerir pessoas, atividades, informações e recursos na execução de atividades de transportar produtos ou serviços dos fornecedores aos clientes. Por essa razão, tratamos de cadeias de bens singularmente, isto é, a “cadeia do tomate”, a “cadeia do milho” etc. Os sistemas, por sua vez, expõem uma abordagem mais ampla e integrada das definições do ordenamento e da distribuição global dos alimentos em seu todo. Eles também diferem dos “canais de comercialização”, definidos como toda e qualquer forma pela qual o cliente/consumidor terá acesso aos produtos e serviços de determinado ramo de negócio. Trata-se de uma ferramenta de venda, parte de uma estratégia. Exemplo: feira, estabelecimento próprio, loja colaborativa, loja *online*, entre outros.

Dentro desta concepção, para entender como se efetivam as diversas formas de abastecimento é preciso compreender como os sistemas alimentares se organizam e estruturam, pois as relações econômicas, sociais e culturais, bem como as práticas produtivas e comerciais que neles se materializam, influenciam diretamente na forma de organização das atividades de abastecimento alimentar ao longo do tempo. Assim, não podemos falar em um único sistema alimentar, mas em diferentes sistemas que se entrelaçam, contradizem e, inclusive, disputam espaços. Porém, podemos dizer que há determinadas expressões econômicas, sociais, técnico-produtivas e políticas que predominam em um determinado sistema e que se impõem, em grande medida, sobre os demais. São relações que se hegemonizam e terminam por subjugar à sua lógica outras formas de pensar as relações em torno dos alimentos.

Essa lógica hegemônica está ancorada no poder das grandes corporações que dominam os sistemas alimentares, submetendo os Estados nacionais ou aliando-se a eles e influenciando, assim, as políticas alimentares.

Fundamentalmente o que esta lógica hegemônica busca é a maximização dos lucros em todas as etapas do sistema alimentar – da produção de insumos ao consumidor final –, passando, inclusive, pela disputa de terras e territórios em comunidades e países. Ou seja, nessa lógica, a finalidade última da atividade alimentar é a materialização do **alimento enquanto mercadoria**, impondo a lógica privada sobre a pública e usando, inclusive, o próprio espaço público-estatal como meio para fortalecer a primeira. E, assim, essa perspectiva, consolidada há décadas em pactos internacionais e legislações nacionais, que considera o **alimento enquanto direito humano fundamental e universal**, vai se fragilizando à medida que a regulação das atividades alimentares se submete à lógica de mercado.

A cada avanço político, econômico e tecnológico no sentido da mercantilização do alimento, mais comprometida se vê a realização do Dhana, cuja expressão se dá das mais variadas formas, entre elas:

- A concentração de renda gerada pela própria concentração corporativa nas atividades alimentares;
- A retirada gradual do papel de regulação no mercado dos Estados nacionais, comprometendo a disponibilidade e o acesso aos alimentos;

- O desenvolvimento, a publicidade e a oferta cada vez maior de produtos ultraprocessados, com seus efeitos maléficos à saúde;
- A homogeneização de dietas, comprometendo hábitos e culturas alimentares locais e regionais;
- A perda de biodiversidade e a degradação de recursos naturais devido à expansão de monoculturas e ao uso extensivo de agroquímicos e transgênicos;
- A elevada geração de gases de efeito estufa devido aos grandes e intensos deslocamentos dos alimentos;
- A imposição de métodos, técnicas e padrões de produção e de processamento de alimentos sobre as lógicas territoriais tradicionais;
- O avanço de grandes empreendimentos sobre terras de populações tradicionais, indígenas e camponesas.

Nesse sentido, entre os aspectos fundamentais para o fortalecimento de formas de abastecimento que promovam o Dhana estão a denúncia da perspectiva de mercantilização do alimento e a resistência à mesma, bem como a valorização das formas tradicionais e inovadoras de abastecimento em âmbito local e territorial.

As análises realizadas até o momento indicam que o contexto da pandemia global de Covid-19 tende a aprofundar e agravar os efeitos negativos do sistema alimentar hegemônico, particularmente no que se refere à elevação dos números da fome no mundo e em particular no Brasil, piorando também as condições de acesso à alimentação saudável devido à significativa perda de renda de boa parte da população.

As páginas a seguir pretendem aprofundar esta leitura inicial aqui apresentada, trazendo uma concepção ampla do que vem a ser o abastecimento alimentar e seu papel na realização do Dhana, além de um mapeamento das ações e políticas em torno deste tema no Brasil atual.

Da mesma forma, procuraremos apresentar sugestões de estratégias e políticas de abastecimento que promovam e fortaleçam o Dhana, particularmente dentro do contexto dos efeitos da pandemia, numa perspectiva de incentivo aos sistemas alimentares territoriais,

considerando a inevitável presença e influência das forças hegemônicas, porém buscando a construção de formatos alternativos e de enfrentamento dessa condição.

Desejamos uma excelente leitura e esperamos que as breves informações aqui apresentadas possam ser instrumento de reflexão e ação na busca de uma alimentação mais saudável, sustentável, digna e, fundamentalmente, justa.





Foto: Pexels. Disponível em: <https://www.pexels.com/pt-br/>

2. Compreendendo o abastecimento alimentar

2.1. CONTEXTO: A RACIONALIDADE DOS “IMPÉRIOS ALIMENTARES”

Desde uma perspectiva histórica e estrutural do sistema alimentar no mundo, partimos da premissa que o atual modelo alimentar é indissociável da história política do capitalismo e das respectivas transformações que ocorreram nos distintos regimes de acumulação de capital.

Neles, são incorporados todos os processos sistêmicos dos fenômenos econômicos, sociais e políticos globais que decorreram da expansão mundial das relações capitalistas e a materialização de um modelo alimentar mundial subsequente.



Vale ressaltar que, distintamente de outras atividades econômicas, os sistemas alimentares dependem diretamente dos ciclos biológicos, o que acarreta uma série de instabilidades e particularidades. Tais incertezas conduziram a um processo de coevolução das sociedades com o ambiente, que resultou em uma enorme diversidade de espécies vegetais e animais domesticadas, de formas de manejo dos recursos naturais e de práticas culinárias e hábitos alimentares que propiciaram identidade aos diversos grupos sociais em função de sua interação com os recursos naturais do meio onde se encontravam inseridos. Com a expansão da atividade industrial e sua transferência para a produção agrícola, a lógica da agricultura subordinada aos ciclos da natureza se rompe. E uma racionalidade baseada na expansão e acumulação de capital requer necessariamente a superação dos limites naturais (FRIEDMANN, 2007).

No momento histórico do **pós-guerra**, houve a intensificação dos processos de industrialização que forjaram o reordenamento das estruturas produtivas, de processamento e abastecimento alimentares, a partir de inovações técnicas e organizacionais que se articularam tendo em vista a massificação da produção, de um lado, e do consumo, de outro. Nesse momento, os Estados-nação passam a garantir o crescimento exponencial da produção de alimentos baratos com o intuito de alimentar a força de trabalho industrial que se ampliava. Esta mudança da agricultura, pela introdução da lógica industrial à sua realização, sustentada por uma ideologia modernizante, massificou mercados e padronizou produtos agrícolas, transformando, assim, a alimentação num mercado de consumo. Sob essa lógica, os EUA lançam mão das ditas “ajudas alimentares” com o intuito de criar alianças, mercados e oportunidades para seu modelo agroindustrial intensivo, que, para além de sua finalidade de doar ou vender alimentos a baixo custo para nações em situação de insegurança alimentar, atenderam a um propósito maior de escoamento de excedentes de produção dos países centrais em um período de forte expansão da produção em escala. É central mencionar que estas mesmas “ajudas” muitas vezes desestruturam sistemas de produção locais e afetam os padrões de consumo, a cultura e os hábitos alimentares regionais, tal qual percebemos ainda hoje.

Este princípio de “apoio ao desenvolvimento” contou com forte regulação do Estado no setor agroalimentar que, dentre outras ações, promoveu fortemente a difusão do modelo da Revolução Verde na agricultura. Tal modelo foi baseado na utilização intensiva de fertilizantes, pesticidas, irrigação e mecanização, fortemente associada ao uso de novas variedades genéticas dependentes de insumos químicos. E, ainda que despontasse uma racionalidade de redução das regulações, a fome gerada no contexto da guerra e dos

conflitos de interesses entre países e entre setores da economia justificaram a intervenção governamental na questão alimentar, criando formas inéditas de regulação do Estado no setor alimentar, que não encontravam similares em outros setores da economia.

A partir de políticas e diretrizes globais, mediadas em grande parte pelas Nações Unidas e com forte intervenção dos governos, a produção e a circulação de alimentos tiveram enquanto componente central dos investimentos a indústria, que cresceu e ampliou seu alcance sobre os processos agrícolas e, principalmente, sobre o sistema alimentar. Como resultado dessa movimentação houve, na produção, a especialização de produtos em monoculturas, pautadas em custos mais elevados, o que reduz as margens de ganho por quantidade produzida, favorecendo a produção em escala e, portanto, a concentração fundiária. No consumo, houve uma tendência à massificação e à homogeneização dos padrões alimentares, com redução da base alimentar. No Brasil, o golpe militar de 1964 representou um campo aberto para a implementação de políticas orientadas de acordo com esse ordenamento, cuja política econômica se deu sob grande influência da iniciativa privada, fortemente alinhada aos EUA.

Com a crise mundial de produção de alimentos no início da década de 1970, além da proposta de aumento da produção, uma nova política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos seria necessária para garantir a regularidade do abastecimento. Coube à indústria alimentícia utilizar o excedente gerado pelos ganhos contínuos de produtividade na agricultura no estímulo a mercados de alimentos industrializados (MALUF, 2007).

Vale destacar também que foi a partir daí que se passou a produzir cada vez mais alimentos com maior durabilidade, cabendo a ressalva de que, na etapa do processamento, a fim de aumentar a estabilidade e esterilidade microbiológica dos mesmos (em favor do suposto discurso da saúde pública), perdem-se inúmeros nutrientes. E foi justamente a retirada desses nutrientes dos alimentos que possibilitou seu armazenamento por mais tempo, tornando-os mais “seguros” e estáveis, atenuando sua perecibilidade, aumentando sua vida de prateleira e permitindo, conseqüentemente, seu transporte por longas distâncias (FRIEDMANN, 2007).

Essa etapa não se daria sem a utilização de tecnologias apropriadas, como a incorporação de aditivos químicos. A facilidade de se “transportar” calorías – na forma de alimentos mais refinados – em vez de nutrientes sugere que a civilização moderna sacrificou e vem sacrificando muito da qualidade de seus alimentos em prol da quantidade e da durabilidade,

com o propósito de vender grandes quantidades de calorias o mais barato possível. Vale destacar que foi a perspectiva da durabilidade, da estabilidade e da sanidade (que possibilita ao alimento percorrer grandes distâncias) que determinou a adaptação dos produtos industrializados ao capitalismo, concedendo a estes uma noção de qualidade questionável, e levando à busca pela centralização do abastecimento global sob controle de poucas corporações (FRIEDMANN, 2007).

A forte e determinante presença do Estado no financiamento e na regulação das atividades alimentares no período pós-guerra favoreceu um modelo muito claro de organização dos sistemas alimentares. A tecnificação e a industrialização – desde a produção até o consumo dos alimentos – tiveram como motor de seu desenvolvimento o latifúndio e as grandes corporações, abastecidos com recursos públicos e tendo as estradas abertas por formas de regulação que os favoreciam ou pela ausência de regulação. Nesse sentido, o avanço desta lógica possibilitou a estruturação desses atores econômicos, levando à sua sobreposição ao papel dos Estados.

A partir da década de 1980 observa-se o início de um redesenho desta ordem, dando-se início à uma lógica do ordenamento dos sistemas alimentares dominado por corporações. Este se consolida partir do pensamento **liberal produtivista**, que se estende até a atualidade e cuja principal marca de acumulação do capital é a globalização financeira². No âmbito da produção, os capitais do sistema alimentar estão mais livres das regulações estatais nacionais, fato que lhes permite incluir ou excluir localidades, mão de obra e matérias-primas de maneira utilitária. Esse ordenamento é regido pelo que Ploeg (2009) conceitua como “impérios alimentares”, nos quais os processos de produção, distribuição e consumo de alimentos se integram por cima das fronteiras estatais. Deste modo, as formas de gestão das organizações empresariais que modulam a dinâmica do setor contemplam agora o acesso tanto aos recursos como aos mercados em escala mundial. A globalização se dá graças aos conjuntos de normas e parâmetros generalizados que governam todas e quaisquer práticas locais específicas.

O “Império” é o resultado de uma variedade de mundos sociotécnicos (agricultura, produção e consumo de alimentos) cada vez mais interligados e com possibilidade de trans-

2 O módulo deste curso que discute a relação entre economia e Dhana traz o conceito de “financeirização”.

ferência de capital de uma parte do globo para outra em curto espaço de tempo. Mas, indo além, o “Império” também reside nos aparelhos estatais, acordos supranacionais e na produção de conhecimento. E, já que esquemas regulatórios provêm tanto de corporações quanto de aparelhos estatais, as grandes corporações (como as alimentares) são capazes de responder mais facilmente às regulações do governo (PLOEG, 2009).

Além dessas corporações influenciarem através de *lobby* a constituição de novos sistemas reguladores, o que se observa então é a massiva intensificação de um sistema alimentar cada vez mais centralizado e determinado por poucas empresas transnacionais que controlam não apenas o processamento, mas toda a lógica produtiva e distributiva, da semente ao prato. Nessa direção, é evidente que a aquisição de alimentos também passa a ser concentrada, acompanhada de uma mudança rápida e intensa no sistema alimentar global com repercussões diretas nos hábitos alimentares e no padrão de saúde das populações, pela substituição cada vez mais frequente de refeições preparadas com base em alimentos *in natura* e ingredientes culinários por produtos comestíveis ultraprocessados (TEO; MONTEIRO, 2012).

Não é à toa que o principal setor em expansão do sistema alimentar atual são as grandes redes varejistas, que, onde conseguem determinar uma forma de organizar suas atividades, acabam se impondo sobre as demais redes locais e regionais de supermercados, eliminando-as.

A recente publicação do Atlas do Agronegócio (BÖLL, 2018) mostra esta concentração corporativa que evidencia a lógica de organização e funcionamento dos impérios alimentares. Segundo o documento, 50 fabricantes de alimentos controlam 50% do mercado global. O Brasil é um dos países onde essa concentração é mais evidente, “entre 60 e 70% das compras de uma família são produzidas por dez grandes empresas, entre elas Unilever, Nestlé, Procter & Gamble, Kraft e Coca-Cola”. As quatro maiores comercializadoras de grãos (ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus Company) dominam 70% do mercado global de commodities agrícolas (OXFAM, 2018).

Na ponta do sistema alimentar encontram-se as grandes redes varejistas que, na relação direta com os consumidores, são capazes de definir hábitos e práticas de compra desse público, exercendo enorme poder de barganha com as demais corporações à jusante do sistema alimentar. As dez maiores redes supermercadistas controlam 50% do varejo de alimentos em escala global (BÖLL, 2018).

Cadeias de fornecimento alimentar e a concentração corporativa



Fonte: OXFAM, 2018. Elaboração: Estúdio Borogodó.

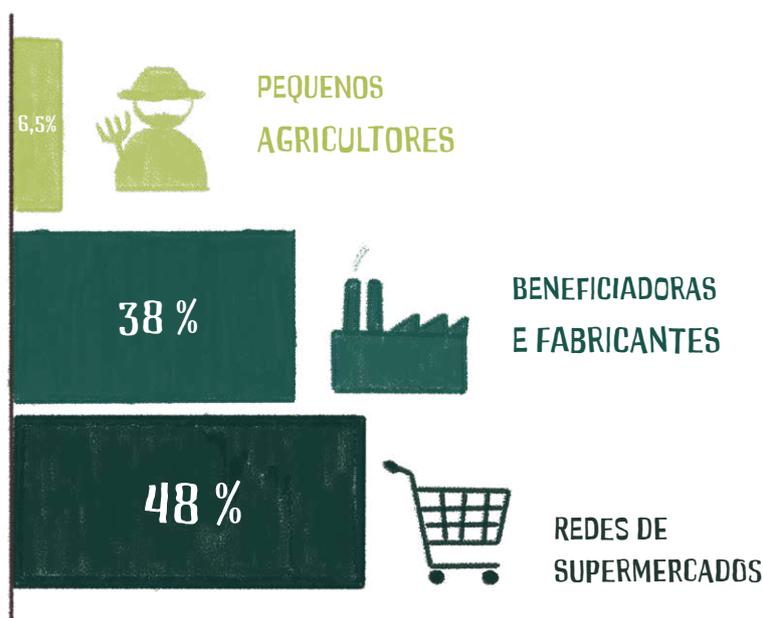
A concentração de riqueza é reforçada pela atuação característica dos impérios alimentares, que sugam e exaurem os recursos naturais locais e, quando os esgotam, levam a riqueza obtida para outros lugares, deixando um rastro de pobreza e destruição ecológica nos locais explorados. O império alimentar “extrai a riqueza produzida localmente para concentrá-la e reutilizá-la de acordo com sua lógica” (PLOEG, 2009).

É preciso reconhecer que as formas de produção de alimentos apoiadas nesta lógica de acumulação de fato propiciaram importantes aumentos de produtividade agrícola, bem como avanços na conservação dos alimentos. No entanto, o custo social, ambiental e inclusive econômico destes avanços são tão ou mais altos que os ganhos por eles proporcionados.

Do ponto de vista ambiental, a produção e o transporte de alimentos têm uma contribuição decisiva na emissão de gases de efeito estufa. Do ponto de vista da produção agropecuária, o comprometimento dos recursos naturais é alarmante, seja pela contaminação química dos solos e erosão, pela contaminação química de mananciais e cursos d’água, pelo desmatamento e consequente perda de biodiversidade, ou pela perda da própria agrobiodiversidade, ou seja, da diversidade de culturas e variedades que se perdem pelo avanço de um pequeno punhado de monoculturas.

Ou seja, a imposição econômica e política de um conjunto de impérios alimentares termina por comprometer para toda a humanidade a base essencial de recursos a partir da qual a produção de alimentos se faz possível, o que caracteriza uma agressão ao Dhana.

Outra manifestação nefasta da ação dessa lógica centralizadora pode ser observada na distribuição de ganhos no decorrer do sistema alimentar, que amplifica a miséria e a desigualdade social. Segundo a Oxfam (2018), no ano de 2015, do preço final pago pelo consumidor por um alimento, 6,5% correspondiam à fatia obtida por pequenos agricultores e trabalhadores rurais, 38% ficavam com as beneficiadoras e fabricantes de alimentos e 48% eram apropriados pelas redes de supermercados. No topo, grandes supermercados e outros gigantes da indústria dominam os mercados globais de alimentos, o que lhes permite espremer vastas cadeias de fornecimento espalhadas pelo planeta para extrair valor, enquanto, na parte inferior, pequenos agricultores e trabalhadores vêm perdendo constantemente o seu poder de negociação em muitos dos países onde essas empresas se abastecem.



Fonte: OXFAM, 2018. Elaboração: Estúdio Borogodó.

O desrespeito aos direitos humanos e trabalhistas é muito comum nas cadeias de fornecimento alimentar. Não é coincidência que o aumento do poder dos supermercados tenha ocorrido ao mesmo tempo em que governos de muitos países adotaram uma agenda de liberalização do comércio e desregulamentação dos mercados de produtos agrícolas e mão de obra. O resultado dessa abordagem nas políticas públicas tem sido uma fragilização radical do poder de negociação de pequenos agricultores e trabalhadores. Para os trabalhadores, enquanto isso, a filiação sindical e a negociação coletiva estão em declínio. E mesmo onde houve a introdução de legislação garantindo salários mínimos, estes estão quase sempre

muito abaixo dos níveis reivindicados pelos sindicatos locais e são inadequados para sustentar um padrão de vida básico para um trabalhador e sua família. Ou seja, o pacote tecnológico da produção está relacionado à perda de postos de trabalho no campo sem oferta de alternativas. Ademais, ele se expressa na tendência de concentração do poder e das terras, em detrimento das condições de vida e de trabalho de agricultores familiares e camponeses, de povos indígenas e de comunidades tradicionais. Cortes sociais agravam conflitos socioambientais em um contexto de criminalização, perseguições e violação de direitos de quem luta pela conquista e/ou manutenção de suas terras e territórios – ou pela mera existência.

Vale mencionar ainda um recorte de gênero: as mulheres são as mais atingidas. Seja em pequenas propriedades familiares ou entre trabalhadores, normas de gênero profundamente arraigadas fazem com que o impacto seja mais grave para elas: possuem mais dificuldades no acesso a terras, têm menos probabilidade de contar com representação sindical, assumem a maioria dos trabalhos de cuidado não remunerados, são discriminadas com relação à remuneração e à progressão para funções superiores e sofrem ameaças de assédio e violência sexuais. O trabalho das mulheres nas cadeias de fornecimento de produtos alimentares passa despercebido e suas vozes são menos ouvidas na mesa de negociação. Não surpreende, portanto, que as mulheres estejam concentradas nas funções mais mal pagas e precárias do setor agroalimentar, constituindo uma reserva de mão de obra barata e flexível sobre a qual são construídas as modernas cadeias de fornecimento dos produtos alimentares (OXFAM, 2018).

Por todo esse contexto, é possível dizer que o enfoque de sistemas alimentares hegemônicos, sobretudo a perspectiva de impérios alimentares, é uma importante ferramenta analítica que explicita a lógica global de funcionamento das grandes cadeias pelas quais circulam boa parte dos alimentos. E, sobretudo pelas estruturas e forças políticas que mobilizam, não seria exagero concluir que estes sistemas tendem à difusão e à ampliação.

Mas se o hegemônico está posto e se mostra tão coeso e estruturado, haveria espaço para o contraditório? A pluralidade é possível?

É importante dizer que esta hegemonia, ou domínio, não se dá necessariamente no controle físico ou mesmo econômico das cadeias alimentares, até porque pelo menos 50% da alimentação da população global ainda provêm da agricultura familiar/camponesa, como

veremos a seguir, e circulam por circuitos locais e regionais. No entanto, esta hegemonia se manifesta no controle político e normativo dos processos, a partir da influência e cooptação dos Estados nacionais e organismos multilaterais, de forma que atendam aos interesses das cada vez mais concentradas e financeirizadas corporações alimentares, abrindo espaço para a ampliação de seu domínio de controle dos sistemas alimentares.

As questões relativas ao abastecimento alimentar estão no centro desta disputa. A opção pelo distanciamento ou pelo encurtamento das cadeias de produção e de distribuição dos alimentos, a necessidade de processamento (conservação e durabilidade dos alimentos) para estabilidade, bem como a influência e a reconfiguração de hábitos alimentares se tornam elementos da disputa diária entre visões de mundo, estratégias econômicas, dinâmicas ambientais e desenho de políticas dentro deste intrincado jogo de forças, cujo resultado se expressa na mesa de nossas casas, seja pelo o que se consome, seja pela impossibilidade de consumir.

Assim, para nos apoiar a refletir sobre questões de pluralidade, valemo-nos das contribuições de Luz e Maluf (2017), que defendem justamente sua existência nos sistemas alimentares, a partir da compreensão de que há um entrelaçamento no abastecimento alimentar das localidades, o que os autores chamam, por sua vez, de sistemas alimentares descentralizados (SADs).

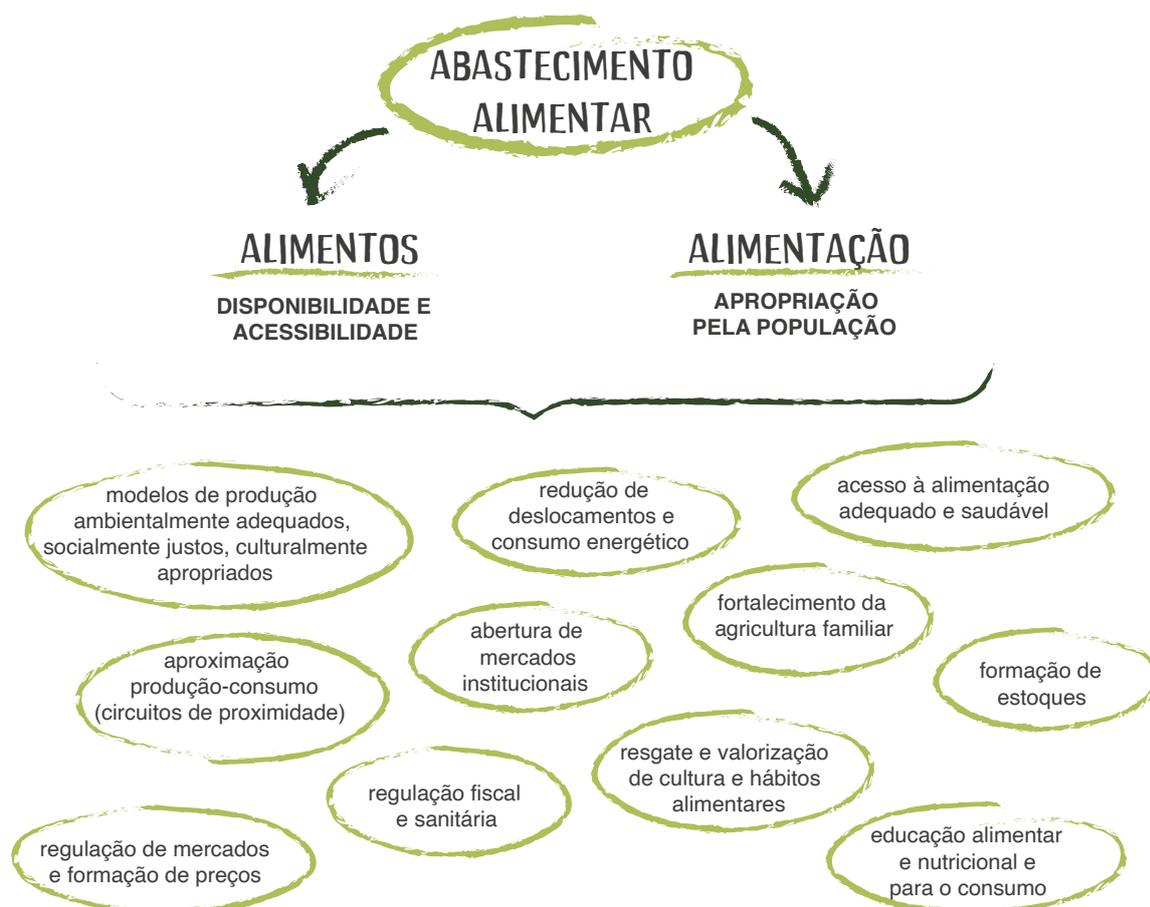
2.2. ABASTECIMENTO ALIMENTAR E SISTEMAS ALIMENTARES DESCENTRALIZADOS 2

Como dito, entendendo o abastecimento alimentar enquanto “conjunto diverso de atividades mediando a produção e o consumo de alimentos” (MALUF, 2012), seu campo de ação se desenvolve a partir de duas perspectivas: i) a dos alimentos (isto é, da disponibilidade em si) e; ii) a da alimentação (que trata da forma como a população se apropria dessa produção). A Figura 2, abaixo, nos traz, de forma esquemática, uma representação gráfica desta abordagem e como ela se expressa nas atividades cotidianas que configuram o abastecimento alimentar.

Deste ponto de partida, o abastecimento alimentar constitui um sistema inter-relacionado e interdependente composto por um conjunto heterogêneo de agentes privados e orga-

nizações públicas, e por uma intrincada articulação entre mercados locais, regionais, nacionais e internacionais (MALUF, 2008). Este tipo de enfoque pretende abordar o acesso aos alimentos e sua composição, que resultam da combinação de dinâmicas e fluxos que participam do abastecimento das respectivas localidades.

Representação gráfica da base conceitual e áreas de abrangência do abastecimento alimentar



Fonte: Os autores, a partir de MALUF, 2012.

Daí a relevância em falar de sistemas alimentares descentralizados. Apesar dos efeitos negativos sobre a promoção do Dhana que o sistema alimentar hegemônico acarreta, não se deve deter a leitura tão somente a este domínio, mas considerar as resistências que se dão nos territórios como forma de enfrentamento e alternativa aos padrões globais de organização dos sistemas alimentares. Ou seja, explorar as contradições dos processos hegemônicos e lançar o olhar sobre as potencialidades que surgem a partir das histórias e dos movimentos locais e regionais.

Concretamente, é possível identificar que a produção, a distribuição e o consumo de alimentos nos países estão inseridos em dinâmicas de integração de âmbito nacional e internacional que permitem verificar a conformação de um sistema alimentar unificado e abrangente, em várias e importantes dimensões da questão alimentar, dentre as quais se destacam: os movimentos de demanda e oferta agregadas em escala global, a articulação entre mercados internacionais e comércio, a formação de preços, as dinâmicas tecnológicas e o desenho de políticas públicas.

Porém, a perspectiva da “descentralidade” deixa propositalmente aberta a questão da escala, sugerindo que a definição seria aplicável na coexistência da hegemonia com circuitos ou fluxos de menor grandeza e amplitude espacial que, segundo os autores, são mais propensos à circulação de alimentos menos processados e expressam a diversidade socioambiental e cultural dos países (LUZ; MALUF, 2017).

Isto é posto em menção considerando o crescente número de trabalhos que ressaltam o papel dos circuitos curtos de produção, distribuição e consumo na promoção do desenvolvimento rural sustentável e da alimentação saudável. Boa parte desses trabalhos procura explorar as possibilidades de inserção da agricultura de base familiar diversificada em tais circuitos e, dessa forma, no próprio abastecimento alimentar. Os autores, por outro lado, preocupam-se mais em entender de que modo esses circuitos interagem com outras dinâmicas de abastecimento alimentar, conformando complexas relações entre diversos atores sociais e agentes econômicos numa rede imbricada de difícil separação. É preciso identificar e refletir sobre essas interações a fim de não se incorrer em dicotomias enganosas sobre a produção e circulação dos alimentos, isto é: **alternativo versus convencional, local versus global, natural versus artificial, artesanal versus industrializado.**

Sem ignorar a importância de valorizar essas dinâmicas locais e de ressaltar os aspectos críticos dos modelos ditos convencionais, o que se destaca é a proliferação de **formas e estratégias híbridas**. Isto em razão, paradoxalmente, de as iniciativas que acrescentam diversidade ao abastecimento alimentar (e à dieta da população), muitas vezes, também passarem por essas mesmas cadeias centralizadoras ou pelos agentes que as promovem – o que, nem por isso, as torna menos importantes para o acesso a alimentos mais variados e para a adequação da alimentação.

O reconhecimento dessas possibilidades leva a uma perspectiva orientada por **atores sociais** nos diversos territórios, focada na “relocalização” e na “diversidade”, que leva em consideração os aspectos microeconômicos que questionam a influência única das forças externas nas mudanças sociais e evidencia uma categoria muito importante da produção de alimentos: a **agricultura familiar e camponesa**.

Nesta abordagem, entende-se que diferentes agricultores(as), ou categorias de agricultores(as), definem e operacionalizam suas práticas de gestão da produção sob diferentes critérios, interesses, experiências e perspectivas (LONG; PLOEG, 2011). E, nesse sentido, compreender as dinâmicas camponesas exclusivamente pela fragmentação dos fenômenos globais significa negligenciar o cotidiano e seus significados, desconsiderando a diversidade local da agricultura familiar e sua atuação. Portanto, focar na localidade evidencia a diversidade ainda existente e mais vigorosa do que se possa supor.

O Grupo ETC define “rede alimentar camponesa” como os alimentos oriundos da produção de pequenos produtores, geralmente famílias, chefiadas por mulheres, incluindo agricultores, pastores e criadores de gado, caçadores, coletores, pescadores e produtores urbanos e periurbanos. Em busca de uma definição representativa do Brasil, incluiríamos nessa lista povos indígenas, quilombolas, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, varjeiros, caiçaras, praieiros, sertanejos, jangadeiros, ciganos, açorianos, campeiros, vazanteiros, pantaneiros, geraizeiros, veredeiros, caatingueiros, retireiros do Araguaia, entre outros³.

Essa concepção inclui não apenas aqueles que controlam seus próprios recursos produtivos, mas também aqueles que trabalham para que outros produzam e forneçam alimentos, ainda que despojados de suas terras. Em muitos casos, enquanto cultivam o máximo que podem sob condições áridas, camponeses nem sempre são autossuficientes no que se refere à própria alimentação e com frequência obtêm alimentos dos canais convencionais de comercialização, que diversas vezes interagem com a própria produção camponesa e a integram. Uma perspectiva multifuncional tem mostrado que muitos camponeses podem alternar entre produção de alimentos e empregos urbanos, em detrimento da precarização de suas condições socioeconômicas.

3 Conforme definição do Ministério do Meio Ambiente, apoiado no Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.

Ainda assim, o ETC estima que cerca de 70% da população mundial, entre 4,5 e 5,5 bilhões de pessoas, obtêm da rede de camponeses a maior parte de seus alimentos. Esses grupos frequentemente sobrepostos incluem:

- Quase todos os 3,5 bilhões de habitantes rurais. Isso também inclui dezenas de milhões de camponeses no norte global e seus aliados em cooperativas agrícolas ou de pesca;
- Aproximadamente 1 bilhão de produtores urbanos de alimentos (em pomares, lagoas e quintais);
- A maioria das 800 milhões de pessoas em todo o mundo que dependem da pesca em pequena escala para sua subsistência.

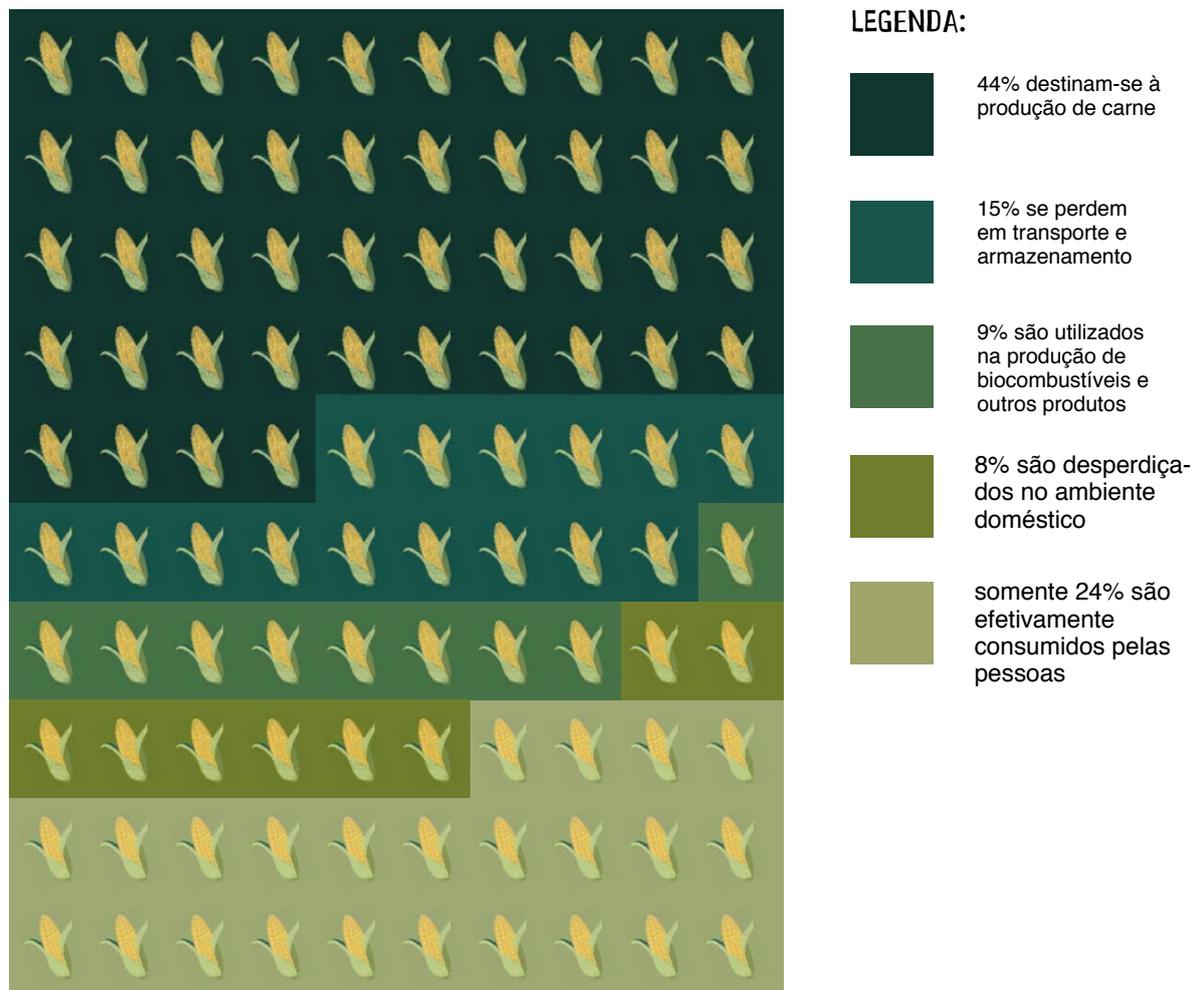
A importância que as redes de alimentos camponesas têm para as pessoas mais vulneráveis nos momentos mais difíceis excede em muito qualquer cálculo de sua contribuição calórica. Pois é graças a ela que diversas comunidades sobrevivem por semanas ou meses em áreas onde os produtos da cadeia agroindustrial não chegam ou são excessivamente caros.

Isso porque, para o ETC, do total de calorias produzidas pelas cadeias convencionais de alimentos, 76% não chegam sequer a serem consumidos, de modo que apenas 24% são efetivamente transformados em comida para as pessoas.

O gráfico da página seguinte ilustra o destino da produção calórica dessas cadeias convencionais no mundo.



Figura 3 – Destino da produção calórica das cadeias convencionais de alimentos no mundo



Fonte: ETC Group, 2017. Elaboração: Estúdio Borogodó.

Sendo que, para esta provisão, foram necessários 75% das terras agrícolas do mundo, 90% dos combustíveis fósseis utilizados na agricultura (e suas correspondentes emissões de gases de efeito estufa), bem como pelo menos 80% da água doce. Essa produção acarreta anualmente a destruição de 75 bilhões de toneladas de solo arável e o desmatamento de 7,5 milhões de hectares de floresta, e uma dívida em torno de 12,37 trilhões de dólares por todos esses danos (ETC, 2017).

Por outro lado, utilizando 25% das terras agrícolas do mundo, 10% da energia fóssil e não mais que 20% da água, a rede camponesa cultiva alimentos que nutrem mais de 70% da população, fornecendo suporte primário para os 2 bilhões de pessoas em maior risco (ETC, 2017).

CADEIA CONVENCIONAL

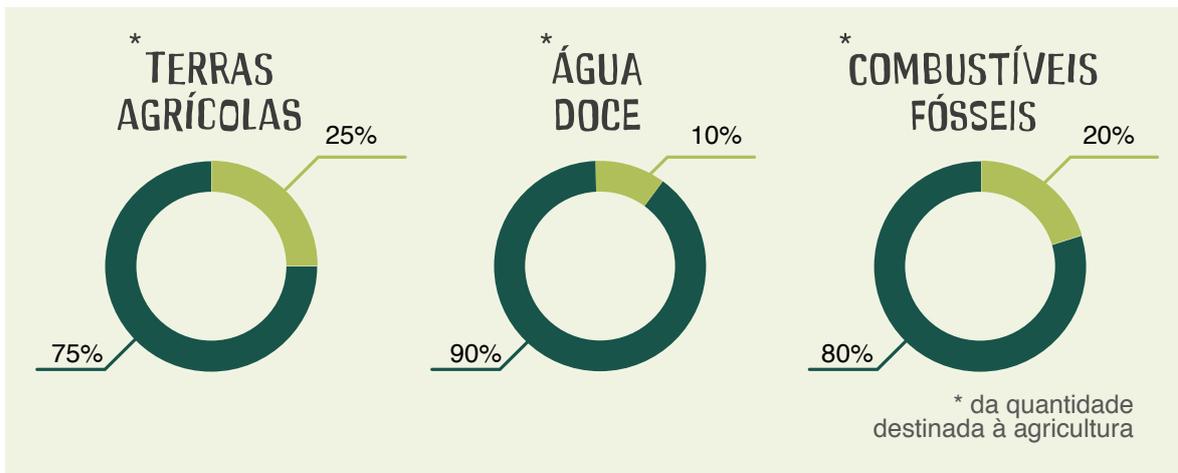


**DESMATA
7,5 MILHÕES**
hectares de floresta

CADEIA CAMPONESA



NUTRE 70%
da população



Fonte: ETC, 2017. Elaboração: Estúdio Borogodó

O ETC estima ainda que:

- Agricultores no Sul global colhem 53% das calorias para consumo humano (que incluem 80% da produção global de arroz e 75% da produção global de oleaginosas);
- Globalmente, a agricultura urbana fornece 15% de todos os alimentos consumidos nas áreas urbanas, incluindo 34% da carne e 70% dos ovos;
- Pescadores artesanais obtêm 25% da captura mundial de peixes;
- Pelo menos 77% das culturas alimentares e produção animal ainda são consumidas no país em que foram produzidas, e a maioria desses alimentos é produzida na rede camponesa (exceto nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE).

AGRICULTORES DO SUL GLOBAL



colhem

53%

das calorias para consumo humano

que incluem:

80%

produção global de arroz



75%

produção global de oleaginosas



AGRICULTURA URBANA



fornece

15%

de todos os alimentos consumidos nas áreas urbanas

que incluem :

34%

da carne

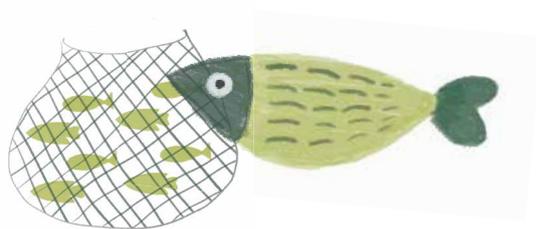


70%

dos ovos



PESCADORES ARTESANAIS



obtêm

25%

da captura mundial de peixes

PRODUÇÃO ANIMAL



77%

são consumidas no país em que foram produzidas

CULTURAS ALIMENTARES

Fonte: ETC, 2017. Elaboração: Estúdio Borogodó

Aproximando essas informações para a realidade brasileira, a divulgação oficial da atual Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), aglutinada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa⁴) no último Censo Agropecuário de 2017, aponta que, comparativamente ao Censo Agropecuário anteriormente publicado em 2006, a agricultura familiar ainda produz no país:

Tabela 1 - Porcentagem da produção de alimentos oriundos da agricultura familiar em relação ao total produzido no país.

Produto	Feijão	Arroz	Mandioca	Milho	Café	Trigo	Leite	Suínos	Aves	Bovinos
Volume da produção total	70%	34%	87%	46%	38%	21%	60%	59%	30%	30%

Fonte: Os autores, a partir de IBGE, 2017.

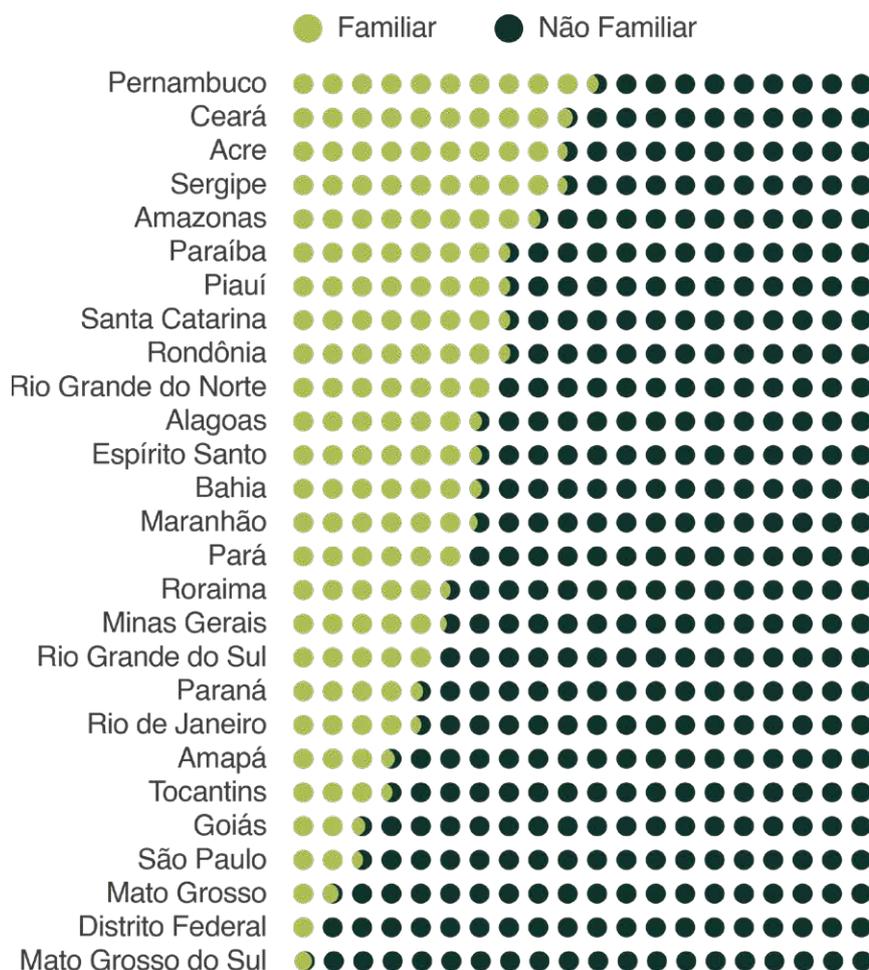
E, ainda, a agricultura familiar é a base da economia de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes, sendo responsável pela renda de 40% da população economicamente ativa do país (ou seja, empregando 10,1 milhões de pessoas) e por mais de 70% dos brasileiros ocupados no campo (BRASIL, 2018). Ao todo, são 3.906.459 estabelecimentos, que ocupam uma área total de 80,89 milhões de hectares, para produzir em valor cerca de R\$ 106,5 bilhões.

Para se ter uma ideia melhor da discrepância entre as áreas ocupadas pela agricultura familiar e a agricultura patronal (não familiar), apresentamos a Figura 4, que sumariza as respectivas porções em cada um dos estados brasileiros.

Assim, ainda que a agricultura familiar esteja cada vez mais pressionada pela agricultura patronal e os sistemas alimentares hegemônicos que dela decorrem, como se pode constatar, o Brasil – com sua extensão territorial, diversidade de povos e culturas e, portanto, de hábitos e culturas alimentares – apresenta um conjunto de cadeias alimentares ainda muito diverso – muitas delas, na prática, sustentadas pela produção familiar e extrativista centrada em circuitos locais e regionais.

⁴ Estrutura correspondente à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead/CC) anteriormente vinculada à Casa Civil, extinta em janeiro de 2019, precedida pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), extinto em maio de 2016.

Figura 4- Área ocupada por tipo de agricultura em percentual.



Fonte: IBGE, 2017.

No item a seguir, focando nos elementos que incidiram sobre a concepção política e ideológica que organizou os sistemas alimentares e a concepção brasileira de soberania alimentar e nutricional (SAN) no decorrer da história, veremos um pouco mais sobre o comportamento das estratégias de abastecimento no país e seus efeitos sobre o Dhana.

SAIBA MAIS!

Para conhecer mais o que é soberania alimentar, visite o módulo conceitual do curso básico sobre o Dhana: <https://fianbrasil.org.br/curso-sobre-direito-humano-a-alimentacao-e-nutricao-adequadas-dhana-modulo-i/>



3. Abastecimento alimentar no Brasil, políticas públicas e sua relação com o Dhana

Quanto de nós, ao estudar a história do Brasil – uma história eminentemente agrícola –, aprendemos ou nos perguntamos sobre como e quem alimentava a população brasileira em cada período? Ao “aprender” a história, são mencionados os ciclos da cana, do café etc., mas pouco se discute sobre a produção de alimentos e as formas pelas quais ocorria o abastecimento.

Foto: Eugenio Savio. Disponível em: <https://www.fotospublicas.com>

Porém, isto não é à toa, uma vez que os(as) produtores(as) de alimentos sempre estiveram invisíveis à ação do Estado e, por conseguinte, da história. Importa mencionar que o princípio da colonização brasileira deu-se sob a forma de uma administração territorial que ficou conhecida como Capitânicas Hereditárias, processo este que fundamentou a gênese da concentração fundiária e a formação da oligarquia rural que se tornaram marcas indelévels da realidade brasileira e que impactaram diretamente a segurança alimentar do país (MENEZES e colaboradores, 2017).

Desde o início do processo de ocupação do território brasileiro, a agricultura familiar – considerada mais consistentemente como agricultura de subsistência (camponesa) – fez parte do nosso catálogo produtivo. Entretanto, ao longo de todo o período imperial, e nos períodos subsequentes, este tipo de agricultura praticamente não recebeu apoio do Estado para se desenvolver de forma adequada. É sensível constar que parte desse segmento esteve frequentemente à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola (intensificada nas décadas de 1960 e 1970), sobretudo nos itens relativos ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção (MATTEI, 2014).

De modo geral, pode-se dizer que até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares, o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal brasileira.

O que não quer dizer que o Brasil não tenha enfrentado dificuldades para combater recorrentes crises de abastecimento, que surgiram já no período colonial, atravessaram o século 19 e permaneceram presentes durante todo o século 20. As principais razões para essas crises estiveram relacionadas ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país durante a constituição de sua história, a qual sempre favoreceu as grandes propriedades rurais e a produção agrícola destinada à exportação, em detrimento da produção de alimentos para o mercado interno. Na franja de um processo produtivo comandado pela grande agricultura assentada na concentração da propriedade de terra, firmou-se aquilo que hoje é conceituado como agricultura familiar, uma estrutura produtiva perpetuamente relegada ao segundo plano no processo de desenvolvimento do país. Nesse contexto, é razoável imaginar que a discussão em torno da SAN sequer era travada no âmbito do Estado, de forma que esteve invisibilizada até o período recente.

Mais especificamente neste campo, delimitamos um certo progresso somente em 1994, quando surge a primeira experiência com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Consea (criado no governo Itamar Franco porém revogado na sequência durante o de Fernando Henrique Cardoso), e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Em 1995, foi então instituído o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), programa ainda voltado exclusivamente ao crédito rural direcionado aos agricultores familiares.

Quando o presidente Lula assume em 2003, a questão do combate à fome ganha um novo ímpeto e os atores sociais encontram maiores possibilidades para institucionalização de suas ideias. É assim que o conceito de SAN é previsto pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, como a garantia da realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, conforme o Art. 3º. Dessa lei decorreu a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com o intuito de promover a formulação e articulação de políticas de SAN em âmbito nacional, estadual e municipal, bem como o monitoramento e a avaliação das mudanças relacionadas à situação alimentar e nutricional da população brasileira. Os órgãos governamentais dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e as organizações da sociedade civil ficaram então incumbidos de atuar conjuntamente na formulação e implementação de programas e ações que constituíram a política nacional de SAN, instaurando assim seu marco legal no país (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Ademais, a Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, explicitou o direito à alimentação como direito constitucional, no Art. 6º da Constituição Federal.

Ainda nesse momento, um conjunto de ações de promoção da SAN foram implementadas e articuladas enquanto parte da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. E, para além da mudança estrutural propiciada pela elevação do salário mínimo e a geração de emprego, citamos também como relevantes:

- 1) A criação do Programa Bolsa Família, visando aumentar o poder de compra de famílias empobrecidas;
- 2) A recuperação da formação de estoques, de forma a regular mercado e garantir abastecimento;

- 3) A implementação de restaurantes populares e bancos de alimentos, para facilitar o acesso à alimentação saudável;
- 4) A criação do Pronaf Mais Alimentos, que garantiu crédito específico para a produção de alimentos básicos;
- 5) A criação do Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF) e da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio), para garantir preços mínimos aos produtos característicos da agricultura familiar e da agrobiodiversidade;
- 6) A criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), enquanto incentivo de processos de planejamento e implementação de programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica;
- 7) A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), visando a compra de alimentos da Agricultura Familiar para doação e/ou formação de estoques;
- 8) Regulamentação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), com o objetivo de ampliar a oferta de alimentos saudáveis e a incorporação das compras da agricultura familiar.

Damos maior destaque a estas duas últimas ações (7 e 8) por se configurarem como uma importante abertura dos mercados institucionais para as compras da agricultura familiar, por seu caráter inovador e articulador de um conjunto de ações que têm por princípio gerar efeito relevante positivo na promoção do Dhana. Isto porque, de um lado, estimulam a produção de alimentos e garantem uma relativa estabilidade de mercado para a agricultura familiar (considerando que a comercialização é um dos principais entraves ao seu pleno desenvolvimento). De outro, viabilizam o acesso a alimentos de qualidade por parte de populações –articulação esta que permeia um conjunto de outros resultados positivos do ponto de vista da promoção do Dhana que evidenciam a potencialidade desta abertura dos mercados institucionais para a agricultura familiar.

Ao adquirir a produção diretamente da agricultura familiar, seja para doações, seja para formação de estoques, o Estado também termina por agir no sentido da regulação de preços no âmbito local e regional. A elasticidade do programa quanto ao tipo de alimentos adquiridos favorece e estimula a diversificação da produção. O PAA, por exemplo, chegou a comercializar 400 alimentos diferentes no âmbito do programa, diversidade que promove

sustentabilidade ambiental e contempla e resgata hábitos e culturas alimentares locais e regionais. Ademais, esse tipo de ação possibilita a injeção de recursos nos municípios, mais notadamente nos pequenos, dinamizando as economias locais e contribuindo para a geração de um círculo virtuoso de circulação dos recursos. Também é importante mencionar que o perfil da política centrada na articulação entre organizações locais e regionais de agricultores(as) e consumidores(as) (assistenciais), mediada ou não pelo poder público local, possibilitou a criação de um pujante emaranhado social mobilizador em torno da produção e acesso aos alimentos, que por sua vez dinamizou outras ações e políticas nesse sentido (PEREZ-CASSARINO e colaboradores, 2018).

PARA ENTENDER MELHOR

PAA e o Pnae:

Após romper com importantes barreiras institucionais (como a Lei de Licitações), o PAA desencadeou uma nova trajetória para a agricultura familiar nos mercados institucionais, que foi fortalecida em 2009 com a mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e a criação da Lei nº 11.947, replicando sua experiência exitosa ao determinar a obrigatoriedade da aquisição de produtos desses atores do campo.

Em 2012, foi estabelecida mais uma modalidade de PAA que amplia as possibilidades de mercados para o público, a Compra Institucional, que permite aos Estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta adquirir alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com seus próprios recursos financeiros, com dispensa de licitação. Em termos práticos, isto significa o acesso a mercados alimentares demandados por hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros. Estas iniciativas têm estimulado governos estaduais a criarem seus próprios mecanismos de compras públicas e têm estimulado as organizações da agricultura familiar a demandarem e construírem novos mercados públicos e privados. Estas ações (PAA e Pnae) sem dúvida têm contribuído para a valorização da produção local/regional, ecológica/orgânica e têm ressignificado os produtos da agricultura familiar, promovendo novos atributos de qualidade aos mesmos, associados, por exemplo, à justiça social, equidade, artesanidade, cultura, tradição etc.

Mencionamos ainda particularidades que o Pnae possui, o que demonstra sua relevância em sua composição: o programa já existe há mais de 50 anos, mas foi regulamentado em lei pela primeira vez somente em 2009. Dentre suas principais mudanças esteve a restrição ao uso de produtos ultraprocessados, a adequação dos cardápios à cultura alimentar local e a obrigatoriedade de aquisição de um mínimo de 30% dos alimentos da agricultura familiar. Com isso, o programa, em maior alcance e escala, propiciou resultados semelhantes aos obtidos pelo PAA, implementado desde 2003, mas que, dependendo de dotação orçamentária anual, teve sua execução bastante fragilizada. Vale mencionar que, da mesma forma, o Decreto nº 8.293/2014 também obriga a aquisição mínima de 30% de alimentos da agricultura familiar em todos os órgãos federais, mas sua implementação não tem sido observada da forma devida.

Destacamos ainda que a abertura dos mercados institucionais para as aquisições da agricultura familiar facilitou a entrada de alimentos agroecológicos/orgânicos nos referidos programas e a respectiva democratização do acesso à população. Outro fator relevante deste processo tem sido a valorização da identidade da agricultura familiar e camponesa enquanto atores centrais na produção e abastecimento de alimentos e, portanto, estratégicos no desenvolvimento do país, superando, em grande medida, a condição de setor atrasado, até então objeto apenas de políticas de assistência social. Dessa forma, estes atores passam a constituir-se como grupo social relevante na estratégia de promoção da SAN do país (PEREZ-CASSARINO e colaboradores, 2018).

Por esse conjunto, é evidente que essa década foi marcada por um progresso significativo na construção da segurança alimentar e nutricional, com milhões de brasileiros deixando a condição de extrema pobreza, tanto nas áreas urbanas quanto rurais. Como resultado, de acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad) do IBGE, a insegurança alimentar grave no país caiu constantemente de 2004 (6,9%) até 2013 (3,2%), quando alcançou seu menor patamar histórico e fez com que o Brasil saísse do Mapa da Fome das Nações Unidas em 2014 (SANTARELLI e colaboradores, 2017).

Conquista essa ainda mais evidente quando contrastada com os retrocessos iniciados em 2016, momento em que o pacto social que perdurou por mais de uma década finda e os setores empresariais avançam na direção do golpe jurídico-parlamentar-midiático do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Processo este classificado por analistas como resultado e con-

sequência da imposição de uma agenda conservadora orientada por interesses de negócios (SANTARELLI e colaboradores, 2017), que avança em grande velocidade quando assume então o vice-presidente Michel Temer. A partir desse momento, são adotadas diversas medidas que impactam negativamente a realização de direitos sociais, fazendo retroceder as parcas realizações e conquistas alcançadas até então em favor do Dhana, especialmente as políticas aqui destacadas. Em continuidade, em 1º de janeiro de 2019, no primeiro dia de mandato do governo de Jair Messias Bolsonaro, a Medida Provisória nº 870 extingue o Consea, uma mudança institucional que significa um marco importante do esvaziamento do espaço de articulação setorial e da construção de uma agenda pública capaz de promover Dhana de forma mais justa, democrática e sustentável.

Destacamos os avanços que se expressaram em melhorias significativas nos indicadores sociais e de SAN nos anos governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), observando-se o rompimento de ações pontuais e fragmentadas em direção a um novo paradigma na construção e governança de políticas públicas, prevendo progressivamente a articulação de programas e ações de proteção social com foco na superação da pobreza, redução das desigualdades e fomento à produção agrícola de base familiar para vias de um abastecimento alimentar diferenciado. Conquistas estas reconhecidamente atribuídas ao ativismo de organizações não governamentais, movimentos sociais, à reestruturação do Consea – enquanto espaço de governança, engajamento e diálogo independente entre governo e sociedade civil – e a produção e uso de dados e indicadores de SAN – que permitiram avançar no monitoramento e avaliação das políticas públicas (JAIME, 2019).

De fato, alguns autores mostram otimismo diante do desdobramento de tal arranjo. Todavia, é preciso demarcar fragilidades na leitura isolada desse número, considerando que não se enquadram na Pnad indivíduos em situação de rua, de asilos, orfanatos e presídios, o que aponta para a subestimação das inferências da insegurança alimentar e para a pouca representatividade diante do tecido social que compõe a miséria brasileira. Ademais, não seria prudente ignorar que este contingente correspondia, já em 2014, a mais de 7 milhões de pessoas passando por algum tipo de privação alimentar (MACHADO et al., 2016), número ainda bastante expressivo.

É necessário ter clareza de que o conjunto de ações mencionado contribuiu, mas não foi suficiente, para erradicar a fome, a miséria e principalmente a disparidade social crônica

da constituição social do Brasil. Contraditoriamente, ao passo em que houve avanços na política de SAN, houve também uma significativa expansão do agronegócio nacional e de projetos que implicam alto impacto sobre direitos humanos, especialmente de povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e camponeses.

Assim, diversos grupos e segmentos, especialmente as populações negra e indígena, povos e comunidades tradicionais, seguiram fortemente afetados pela insegurança alimentar e nutricional e outras violações de direitos mesmo naquele período. Constatou-se que os domicílios cuja pessoa de referência é negra ou parda (29,8%) são maioria entre os que se encontram em insegurança alimentar, em relação àqueles comandados por brancos (14,4%). Sendo que a insegurança é mais intensa nos domicílios liderados por mulheres: 9,3%, contra 6,9% dos homens. Dados mais recentes publicados em 2019 pelo IBGE mostraram que estão abaixo da linha da pobreza 63% das casas comandadas por mulheres negras com filhos de até 14 anos, com renda de aproximadamente R\$ 420 mensais (IBGE, 2019). O índice representa mais que o dobro de pontos percentuais se comparado à média nacional, que é de 25%. Para mulheres brancas e com filhos, a proporção de casas abaixo da linha da pobreza é de 39,6%. Ou seja, a miséria e a fome têm cor e gênero no Brasil (IBGE, 2013).

Ao mesmo tempo que foi formulado e implementado um conjunto relevante de políticas de SAN e abastecimento, retomando o papel do Estado como agente promotor do Dhana, pouco se fez no sentido de regular e redesenhar o sistema alimentar hegemônico, cuja expressão também se viu reforçada por um conjunto de políticas. Não se observaram ações para estabelecer limites ou restringir a ação das grandes corporações alimentares (biossegurança, regulação de publicidade, zoneamento agrícola, controle de agrotóxicos, rotulagem de produtos nocivos à saúde, entre outros). No campo da regulação, onde se observaram desenvolvimentos ainda restritos nas questões da adequação das normas sanitárias, quase não houve progresso na supressão de isenções fiscais a agrotóxicos, bebidas açucaradas, exportação de commodities e outras que terminam por subsidiar o avanço das corporações sobre o mercado de alimentos.



4. *O consumo determina a produção, ou o inverso?*

A presença das concentrações corporativas tem transformado, no Brasil e no mundo, o padrão de consumo alimentar da população – baseado tradicionalmente em arroz e feijão, no caso brasileiro –, que passa a incorporar uma quantidade cada vez maior de produtos ultraprocessados, de baixo teor de nutrientes e alto valor calórico.

Nesse contexto, observa-se uma série de violações quando se entende o alimento constituído como uma mercadoria e que, como tal, faz com que o abastecimento alimentar não cumpra com sua função social para o desenvolvimento da sociedade e preservação dos recursos. Como consequência, novas expressões da insegurança alimentar, como prevalência de sobrepeso e obesidade e o desenvolvimento de doenças relacionadas à exposição contínua da população a alimentos contaminados por agrotóxicos, ganham proporções epidêmicas. Dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) do IBGE mostram que, entre 2005 e 2016, a prevalência de excesso de peso aumentou 14,2% na população masculina e 17,3% na população feminina, sendo que 57% da população adulta se encontrava com excesso de peso e 21,3%, com obesidade (SANTARELLI e colaboradores, 2017), situação fortemente relacionada ao aumento no consumo de produtos ultraprocessados.

Pesquisas sobre o consumo mostram que a compra de produtos ultraprocessados tem aumentando mais entre famílias de baixa renda do que entre famílias de maior renda (MARTINS e colaboradores, 2013). Ao passo que a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018 mostrou que a presença geral de arroz e feijão no prato dos brasileiros caiu de maneira acentuada ao longo das duas primeiras décadas do século 21. Entre a edição de 2002-2003 e a de 2017-2018, a quantidade média anual *per capita* de feijão caiu de 12,394 quilos para 5,908 quilos, ou seja, para menos da metade. No caso do arroz, o recuo foi de 37%, de 31,578 quilos para 19,763 quilos.

Paralelamente, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor, instrumento de aferição da inflação, mostra que o custo do feijão variou quase 13% em 2018, por razões fortemente relacionadas às problemáticas em seu processo de produção agrícola. Isto porque a área de plantio do grão no país vem diminuindo, assim como a do arroz. A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), vinculada ao Ministério da Agricultura, estimou que, na primeira safra de 2018/2019, a área destinada ao cultivo do feijão sofreu redução de 8,8% em relação à temporada passada, chegando a 960,7 mil hectares. No Paraná, importante produtor de feijão, as terras que cultivam o grão diminuíram em quase um terço.

Enquanto isso, o Censo Agropecuário de 2017 apontou para o agravamento da concentração fundiária e da monopolização das terras produtivas do país. Os números mostram que a área ocupada por estabelecimentos agropecuários cresceu em 16,5 milhões de hectares entre 2006 e 2017 – área que equivale ao território do estado do Acre –, mas que, em contrapartida, houve redução de 2% no número de propriedades – que passaram de 5,17 milhões para 5,07 milhões de unidades (IBGE, 2017). Houve, assim, uma piora na problemática da desigualdade social brasileira, que pressionou pequenos agricultores a alterarem sua produção em busca de gêneros que ofereçam uma remuneração melhor, como o milho e a soja, resultando na diminuição da produção de alimentos básicos.

A ausência do Estado na regulação de preços, na organização estratégica da produção, armazenamento e distribuição de alimentos leva a situações críticas como a da própria produção de arroz, a base da alimentação brasileira. A estimativa para a safra nacional de 2019 foi de 11,2 milhões de toneladas, sendo o Rio Grande do Sul o maior produtor de arroz do país, concentrando sozinho 71,2% do total colhido (IBGE, 2019). Essa centralização da produção é, sem dúvida, um problema bastante grave devido ao risco de desabastecimento

nacional do cereal em função das incertezas climáticas e possíveis ocorrências de pragas e doenças (muito afeitas aos monocultivos)¹ e até mesmo de fatores que se entrelaçam à logística da distribuição². Um abastecimento alimentar pautado no deslocamento de alimentos por grandes distâncias, percorrendo praticamente todo o país, e fortemente dependente em sua maior parte de uma única via logística (rodovias), compromete a estabilidade na oferta e dificulta o acesso, fatores determinantes para a realização do Dhana.

Em termos de abastecimento alimentar, apesar de sermos um grande produtor agrícola mundial, a situação é absolutamente crítica quando se trata da evolução da produção em termos do abastecimento doméstico. Há uma tendência crescente de substituição da área de produção de alimentos voltados para o mercado interno por *commodities* agrícolas, ou seja, produtos orientados fundamentalmente à exportação, conforme podemos observar na Tabela 2:

Tabela 2 - Variação de população e área colhida de culturas agrícolas variadas no Brasil entre 2007 e 2016.

	2007	2016	Varição (%)
POPULAÇÃO BRASIL	183.989.711,00	206.081.432,00	10,27%
	hectares	hectares	
Área colhida	20.565.279,00	33.153.679,00	37,97%
Soja	13.767.431,00	14.958.862,00	7,96%
Milho	7.080.920,00	10.226.205,00	30,76%
Cana-de-açúcar	3.788.279,00	2.484.116,00	-46,60%
Feijão Arroz	2.890.926,00	1.943.938,00	-48,71%
Trigo	1.853.224,00	2.166.170,00	14,45%
Mandioca	1.894.458,00	1.406.258,00	-34,72%
Banana	515.346,00	469.711,00	-9,72%
Maçã	37.832,00	33.981,00	-11,33%
Guaraná	13.144,00	11.465,00	-10,75%
Castanha-de-caju	731.412,00	567.541,00	-28,87%
Cebola	63.622,00	57.449,00	-10,75%
Tomate	58.404,00	63.975,00	8,71%
TOTAL	60.812.971,00	74.422.794,00	18,29%
Soia+milho+cana/TOTAL	68,10%	78,39%	

Fonte: Os autores, a partir de IBGE (2007, 2016 e 2017).

6 Um exemplo recente pode ser visto no alarde causado pela possível “nuvem de gafanhotos” que acometeria o Sul do país. Em busca de alimentos para se reproduzir, estes insetos gerariam uma série de prejuízos nas lavouras locais. Saiba mais: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/noticia/2020/07/causa-rota-e-riscos-tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-nu-vem-de-gafanhotos.html>

7 Como foi o caso da paralisação dos caminhoneiros que protestaram contra o aumento no valor do diesel em 2018. Diversos centros urbanos importantes (como São Paulo e Rio de Janeiro) sentiram a ausência de diversos alimentos nos supermercados. Como consequência, houve a disparada do preço de hortifrutigranjeiros. Entenda melhor em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,greve-de-caminhoneiros-provoca-falta-de-alimentos-e-combustivel-em-sp-e-no-rio,70002320482>

Não é preciso uma leitura muito apurada dos dados acima para evidenciar como a soja, a cana e o milho têm avançado sobre as culturas de mercado interno, particularmente as duas primeiras. No caso do milho, sua expansão se deu abaixo do total da expansão da área produtiva, porém, juntamente com tomate e trigo, são as únicas culturas com expansão de área no período. O milho, em grande medida, é de consumo interno, seja para indústria de alimentos, seja para alimentação animal e outros usos, porém, também compõe a pauta de exportação do país. O trigo, apesar da evolução considerável, ainda é um produto no qual o Brasil não é autossuficiente, importando mais do que produzindo. O tomate indica acompanhar a evolução da demanda, tendo números próximos à variação da população.

Nas demais culturas, sejam elas alimentos básicos (arroz, feijão e mandioca), sejam frutas (banana, guaraná e maçã) – trouxeram-se dados de frutos de diferentes regiões do país –, sejam castanhas (de caju) ou outra hortaliça (cebola), todas tiveram reduções significativas, em tendência contrária ao próprio aumento da população.

Contrastando estes dados com os da POF, apresentados acima, que fazem a leitura da mudança de hábitos de consumo, pode-se concluir que a mudança de hábito pode estar muito mais associada a uma elevação dos preços pela disputa de terras para produção, do que efetivamente a um possível “desejo” da população de redefinir seus hábitos alimentares. A redução de área pode significar também elevação dos custos de logística, por exemplo, pelo aumento da quilometragem a ser percorrida para fazer os produtos chegarem ao consumidor final³.

Por fim, impressiona a proporcionalidade do trinômio soja/cana/milho sobre o total da área colhida no país. Ou seja, menos de 20% da área produtiva (em termos de culturas vegetais) são dedicados efetivamente à produção de alimentos, uma vez que há outras culturas vegetais que não são alimentares, como algodão, fumo, sisal e mamona que, em 2017, ocupavam mais de 1,5 milhão de hectares. O processo de expansão dessas três culturas sobre a área cultivada no país encontra-se em franca tendência de crescimento. Aqui foi observado um curto período de dez anos, os mais recentes. Se avaliada uma série histórica de 30 ou 40 anos, os números se tornam ainda mais impactantes. Entre 1975 e 2002, por

3 Porém, uma análise mais aprofundada deste aspecto dependeria da verificação da distribuição espacial desta redução, o que não foi possível realizar para esta publicação.

exemplo, a evolução da área plantada de soja foi de 193%, e a de cana, de 162% (SANTOS e colaboradores, 2004).

Isto significa dizer que o Brasil, como nação, em termos de abastecimento alimentar, pode vir a sofrer um colapso alimentar nas próximas décadas caso não haja uma intervenção assertiva do Estado para regular estas disparidades na produção agrícola.

Deixarmos ao sabor do mercado e dos entes privados esta regulação pode resultar em dois riscos, cujos efeitos e dificuldades de recuperação serão sentidos por muito tempo.

O primeiro é o de vermos, como já observamos, uma expansão ainda mais violenta das terras agrícolas sobre florestas, cerrados e pantanais, com todos os conflitos sociais, ambientais, culturais e econômicos que isso acarreta no nível dos territórios.

Em segundo lugar, o risco fartamente “denunciado” pela aristocracia empresarial brasileira de “venezuelização” do Brasil, que não se dará por questões políticas — como se anunciava de forma leviana —, mas pode claramente ocorrer por questões alimentares e de abastecimento. É sabido que nosso vizinho ao norte tem uma economia baseada no petróleo, do qual possui grandes reservas; a presença desta riqueza fez com que, historicamente, o país não se preocupasse em garantir uma autossuficiência alimentar, tendo nas importações uma das principais estratégias para garantir a alimentação de sua população. No Brasil, corremos o risco de nos tornarmos uma “Venezuela da soja”, ou seja, dedicar praticamente toda nossa economia agrícola a soja, cana e milho, passando a depender de importações para abastecer nosso mercado interno de alimentos. Este ficaria sujeito às variações de preço, câmbio, pressões comerciais entre outras adversidades que vivem aqueles países que não conseguem garantir grande parte de seu abastecimento interno, mais ainda quando se tratam de países em desenvolvimento com capacidade de negociação muito frágil na Organização Mundial do Comércio (OMC). Cabe ainda destacar que ambas as economias (petróleo e soja/cana/milho) disputam, em grande medida, um mesmo mercado, o dos combustíveis (fósseis e agrocombustíveis). Este futuro sombrio está mais próximo da realidade do que imaginamos, senão, vejamos: há quase uma década o Brasil importa feijão de outros países para garantir seu abastecimento interno, como podemos observar na Figura 5.

Brasil compra feijão de Argentina e China, mas 'carioca' é produto nacional



Imagem: Getty Images
Ricardo Marchesan
Do UOL, em São Paulo
22.06.2016 - 16h02

O preço do feijão **virou assunto de destaque** nos últimos dias e levou o governo federal a anunciar que **vai importar mais produto** de parceiros do Mercosul -- Paraguai, Argentina e Bolívia--, além de China e México.

O Brasil já importa feijão: em torno de 100 mil toneladas por ano. A maior parte vem da Argentina e, nos últimos anos, também da China, de acordo com Alcido Elenor Wander, chefe de Pesquisa e Desenvolvimento da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) Arroz e Feijão.

Fonte: uol.com.br⁴

Soja e feijão são culturas de ciclo, porte e distribuição geográfica muito similares, então fica a questão: por que deixamos de produzir feijão, para então substituí-lo por soja e depois importar (dos nossos principais compradores de soja) este mesmo feijão que deixamos de plantar? A resposta carrega consigo um conjunto complexo de relações comerciais, interesses privados e forças políticas que, no entanto, revelam uma lógica de mais fácil compreensão: **a suplantação da lógica do alimento enquanto direito humano universal pela lógica da mercantilização e maximização de lucros.**

Poucos setores na economia mundial possuem níveis tão elevados de concentração corporativa quanto o das atividades agroalimentares. Como já dissemos, alguns autores afirmam estarmos vivendo um quarto regime alimentar, o corporativo, que, nas palavras de Ploeg (2008), também é denominado de impérios alimentares. Neste regime, as atividades alimentares são determinadas pela lógica de satisfazer a voracidade destes impérios que, a cada dia, tornam-se mais insaciáveis. Vejamos os dados do Quadro 1, ao lado.

4 Confira matéria na íntegra em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/06/22/brasil-compra-feijao-de-argentina-e-china-mas-carioca-e-produto-nacional.htm>

Quadro 1 - Sistema Alimentar e Corporações.

Setor do sistema alimentar	Maiores corporações do setor	Volume Comercializado em 2018 (US\$ bilhões)	Fatia do mercado global controlado pelas maiores
Sementes: 7 empresas controlam 58,6% do mercado global	- Bayer Crop Science (+Monsanto) - Corteva Agriscience - ChemChina/Syngenta - Vilmorin & Cie/Limagrain - KWS - DLF - BASF	9,34 8,00 3,00 1,83 1,26 0,68 0,35	22,4% 19,2% 7,2% 4,4% 3,0% 1,6% 0,8%
Agroquímicos: 6 empresas controlam 78% do mercado global	- ChemChina/Syngenta+Adama (China) - Bayer Crop Science (Alemanha) - BASF (Alemanha) - Corteva Agriscience (EUA) - FMC Corporation (EUA) - UPL (Índia)	14,03 10,62 6,92 6,45 4,29 2,74	24,3% 18,4% 12,0% 11,1% 7,4% 4,8%
Fertilizantes Químicos: 10 empresas controlam 50,6% do mercado global	- Nutrien Ltd (fusão recente) - Yara (Noruega) - The Mosaic Company (EUA) - CF Industries Holdings Inc (EUA) - Israel Chemicals Ltd. (Israel) - EuroChem Group-fertilizantes (Rússia) - Sinofert Holdings Ltd. (53% SinoChem, 22% Nutrien) - PhosAgro (Rússia) - Uralkali (Rússia) - K + S Group (Alemanha)	11,95 9,62 9,00 4,43 4,20 3,43 3,34 2,78 2,67 1,70	11,4% 9,2% 8,5% 4,2% 4,0% 3,2% 3,1% 2,6% 2,5% 1,6%
Farmacêutica veterinária: 5 empresas controlam 64,5% do mercado global	- Zoetis (EUA) - Elanco (EUA)+em fusão com Bayer - Boehringer Ingelheim (Alemanha) - Merck & Co (EUA) - IDEXX Laboratories (EUA)	5,83 4,84 4,67 4,21 2,09	17,4% 14,4% 13,9% 12,6% 6,2%
Comerciantes de matérias primas agrícolas: 6 empresas controlam praticamente todo o mercado global*	- Cargill (EUA) - COFCO (China) - ADM/Archer Daniels Midland (EUA) - Bunge (EUA) - Wilmar International (Singapur) - Louis Dreyfus Company (Holanda)	114,7 69,7 60,8 45,7 44,5 36,5	

Fonte: Os autores a partir de ETC Group (2020).

* Não há dados consolidados do volume total de matérias-primas agrícolas comercializadas em nível global.

A partir dos exemplos a seguir percebemos em grande parte como opera a lógica descrita dos impérios alimentares, por meio do controle de grandes parcelas do mercado, de forma a definir seus padrões de organização e funcionamento e a fazer prevalecer seus interesses econômicos dentro dos sistemas alimentares. Vejamos, a quem interessaria a “troca” no comércio de soja e feijão entre Brasil e China senão às comercializadoras de grãos que controlam estas transações em nível global? Há um domínio econômico exercido por essas grandes corporações que acaba por se traduzir em políticas e mecanismos de organização e funcionamento das atividades alimentares, orientados pela lógica de geração de lucro para estas empresas, em detrimento, como já dito, da garantia do alimento como direito humano.

Esta concentração ajuda também a explicar a própria distribuição da produção agrícola no país, devido ao controle absoluto de um pequeno grupo de empresas sobre as sementes e insumos químicos, por exemplo. Agricultores(as) de regiões produtoras de soja, como exemplo, praticamente não conseguem encontrar mais sementes que não sejam transgênicas, ou seja, que não estejam sob controle e patente destas empresas. No milho, ainda há uma cultura centenária no país com uma enorme diversidade de variedades, mas que se veem cada dia mais ameaçadas pela contaminação ocasionada por variedades comerciais transgênicas devido à forma de polinização (aberta, pelo vento) da cultura.

Esta concentração no âmbito das atividades agrícolas e pecuárias se reproduz nos elos seguintes das atividades alimentares. As dez maiores indústrias alimentícias do planeta – Nestlé, PepsiCo, Anheuser-Busch-InBev, JBS, Tyson Foods, ADM, Mars, Cargill, Coca-Cola e Kraft-Heinze – faturaram juntas mais de 450 bilhões de dólares em 2018 (ETC GROUP, 2019), e estima-se que só elas controlem cerca de 25% do mercado global (ETC GROUP, 2008). O mesmo acontece com as redes supermercadistas: as dez maiores do mundo (Walmart, Schwarz Group, Kroger, Aldi, Carrefour, Costco, Ahold Delhaize, Tesco, Seven & I Holdings e Edeka) faturaram mais de U\$ 868 bilhões em 2018 (ETC GROUP, 2019). No Brasil, somente as cinco maiores redes de varejo (Carrefour, Pão de Açúcar, Walmart, Cencosud Brasil e Irmãos Muffato) controlam 27,7% do mercado nacional de alimentos. E os processos de fusões e aquisições são constantes em todos os setores, observando-se constantes elevações nos níveis de concentração na última década.

A partir desta realidade econômica e, conseqüentemente, política, compreende-se como os Estados foram e continuam sendo pressionados (ou cooptados) a se retirarem da cena

regulatória nos sistemas alimentares, deixando ao sabor destas corporações as políticas que regem desde a produção até o consumo dos alimentos, passando pelo transporte, processamento e comercialização dos mesmos. Esta lógica possui implicações diretas nas estratégias de abastecimento, desde a disponibilidade ou não de determinados alimentos, do custo dos pacotes tecnológicos (sementes, insumos, maquinário etc.), passando pelo perfil de processamento dos alimentos industrializados, bem como pelas estratégias de distribuição dos mesmos (comercialização), fazendo com que as companhias exerçam um controle cada vez mais impositivo sobre as formas de produzir e consumir os alimentos, comprometendo assim a soberania alimentar e a autonomia das nações em definir suas estratégias de produção, abastecimento e consumo de alimentos.

Como retrato desta realidade, a falta de desenho de uma política de abastecimento e de regulação da ação privada nos sistemas alimentares impede a efetivação de uma política de abastecimento democrática, que leve em consideração a cultura alimentar, as condições econômicas e socioambientais de produção e distribuição dos alimentos nos territórios. Reflexo desta realidade são os ambientes denominados “desertos alimentares”, assim definidos por uma abordagem analítica contemporânea que se utiliza da figura de linguagem para representar didaticamente ambientes urbanos nos quais existem bairros (ou zonas inteiras) onde há escassez na oferta de alimentos in natura e/ou minimamente processados, acompanhados de “pântanos alimentares”, áreas em que os produtos ultraprocessados são quase a totalidade dos alimentos disponíveis para consumo.

A importância da regulação fica clara quando se compreende que, nessas situações, o ambiente alimentar está diretamente associado à desigualdade nos municípios. Isso porque as desigualdades presentes entre os bairros da cidade, considerando o acesso a serviços de saúde, ou indicadores de IDH ou renda, acompanham em maior ou menor grau o acesso ao Dhana, apontando para a ineficiência ou a ausência de ações do poder público na distribuição do acesso a alimentos, relegando ao setor privado a responsabilidade de disponibilizar equipamentos de abastecimento como feiras, sacolões e mercados.

A partir dessas observações, entende-se que a insegurança alimentar não constitui uma falha de mercado ou um desajuste temporário do sistema, passível de correção a partir de sua própria dinâmica. A questão alimentar, como caracterizada anteriormente, está na própria essência do sistema alimentar, e sua solução exige o rompimento de

paradigmas e transformações estruturais capazes de reorientar as tendências em curso, além de um confronto dos interesses dominantes. Isto é dito em alusão à defesa feita por determinados especialistas de mercado que propõem que a produção pode ser pautada ou até mesmo modificada pelas exigências do consumo, alegando que os consumidores, cada vez mais esclarecidos sobre os modos de produção globais, podem incidir sobre o abastecimento e a forma como ele é operado, transformando cadeias de suprimentos a partir de escolhas individuais mais conscientes, ambiental e socialmente sustentáveis, que, em escala, ganhariam expressividade.

Esta é uma lógica perversa que perpetua a ideia falaciosa de culpabilizar o indivíduo por estruturas sociais rígidas, submetendo a elegibilidade de direitos fundamentais como o da alimentação à uma ideologia meritocrática. Enquanto o alimento for apenas mais um componente extremamente rentável para o acúmulo de capital, só poderá escolher o que consome quem de fato possui as vias de consumir. Em um país onde milhões de brasileiros estão abaixo da linha da pobreza, não é legítimo defender tal raciocínio, especialmente enquanto políticas públicas estruturantes seguirem historicamente sendo empregadas para ampliar desigualdades e dificultar o acesso a um bem essencial à reprodução da vida, como é a alimentação.

O desafio ao *status quo* tem sido feito, na realidade, por movimentos sociais engajados na construção de uma agenda contra-hegemônica de contestação, de formulação de políticas e de fomento a iniciativas locais para fortalecer comunidades a fim de que elas controlem seus recursos, recuperem tecnologias e práticas autóctones agroecológicas e formem redes locais de abastecimento. Esse é o caminho rumo à noção de soberania alimentar formulada pela Via Campesina, cuja atuação tem dado visibilidade global à necessidade de resgatar o sentido da alimentação como direito humano e de reativar campanhas pela reforma agrária como condição para fortalecer a agricultura familiar camponesa, de forma a alterar a correlação de forças no interior do sistema alimentar e proporcionar maior dinamismo às comunidades locais frente aos grandes mercados (PEREZ-CASSARINO e colaboradores, 2018).

Nessa direção, é preciso destacar que, ainda que o Consea Nacional tenha sido desfeito recentemente, que um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional já não esteja entre as prioridades da atual governança federal, que políticas rurais estruturantes como

o PAA estejam sendo esvaziadas, assim como tantas outras ações relevantes do conjunto de conquistas anteriormente alcançadas, os marcos legais do Dhana no Brasil seguem colocados. Principalmente, é preciso reconhecer que as estruturas atuais do Sisan continuam postas nos municípios e nos estados, bem como suas respectivas estruturas administrativas e até mesmo burocráticas. Cabe à sociedade seguir travando a luta legítima em favor da concretização de seus direitos e da edificação de uma sociedade mais justa e igualitária, desvendando perspectivas que façam emergir instituições envolvidas na construção de uma agenda sólida de segurança alimentar e nutricional capaz de mitigar os efeitos nocivos da ordem alimentar atual. Uma agenda que dê visibilidade global à necessidade de resgatar o sentido da alimentação como direito humano; que reative o fortalecimento e participação da agricultura familiar camponesa, por meio da reforma agrária e da garantia do direito ao território, criando condições para que se altere a correlação de forças no interior do sistema alimentar e proporcionando, assim, maior dinamismo às comunidades locais frente aos grandes mercados. E, nesse sentido, pensar o abastecimento alimentar é fundamental para trabalhar por esses objetivos.





5. Diretrizes para uma política de abastecimento alimentar que garanta o Dhana

É notável que a forma com que a maior parte da população acessa os alimentos seja majoritariamente através dos canais privados de comercialização, muitos deles com baixa regulação estatal.



Foto: FIAN Internacional.

Disponível em: https://www.flickr.com/photos/fian_international

A partir do senso comum, especialmente das populações urbanas não periféricas, é aparente a relativa abundância da oferta de alimentos pelas redes convencionais, já que no período recente não foi experimentado qualquer desabastecimento generalizado ou que tenha perdurado por muito tempo (à exceção de curtos períodos, como a greve dos caminhoneiros em 2018⁵), conduzindo as pessoas a pensarem que o abastecimento funciona adequada e satisfatoriamente.

De uma perspectiva histórica, contudo, o abastecimento alimentar não é uma questão equacionada em nosso país, por mais produtivo e eficiente que possa parecer o sistema alimentar nacional do ponto de vista dos segmentos sociais mais privilegiados. Porém, mesmo estes são acometidos pela significação dos sentidos mais amplos da insegurança alimentar, que incide não somente sob a forma de carências nutricionais, mas também de problemas decorrentes da má alimentação, tais como sobrepeso e obesidade, presentes amplamente nos diversos segmentos sociais – mesmo que com impacto variável –, em correlação direta com a maior disponibilidade de alimentos não saudáveis acompanhados de propagandas enganosas que levam ao equívoco nas escolhas alimentares. Confluências estas intrinsecamente associadas às regulações que concorrem para a promoção de ambientes geradores de adoecimento, mas principalmente de desigualdades sociais.

No que tange ao debate da saúde humana e do planeta, e partindo da premissa de que todas as pessoas que nele vivem precisam comer, o abastecimento alimentar se coloca como um campo de ação estratégico que permite articular um desenvolvimento econômico mais democrático e sustentável, a preservação e o resgate da cultura (a partir dos hábitos alimentares e sua valorização) e o fomento de práticas positivas sob o ponto de vista da saúde, proporcionalmente às medidas empregadas em seu favor, especialmente no âmbito nacional. Sendo que, da perspectiva da promoção do Dhana, uma política de abastecimento alimentar eficiente deve abranger ações e instrumentos que promovam a ampliação do acesso a alimentos adequados, derivados de formatos de produção e distribuição socialmente inclusivos, ambientalmente sustentáveis, valorizadores da diversidade em suas várias expressões (tanto dos biomas quanto dos atores envolvidos), de maneira universalizada, com forte incidência de participação, representatividade e controle da sociedade.

5 Menção à nota de rodapé nº 6.

E, para que tudo isso ocorra de maneira orquestrada, é necessária a presença do Estado para coordenar e executar uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (até então inexistente em nossa história) de forma estruturada e articulada entre as três esferas de governo, integrando a sociedade civil, com a finalidade de institucionalizar práticas direcionadas por princípios equânimes que contemplem, simultaneamente, a efetivação de ações de regulação do setor privado, especialmente no que tange o fomento de produtos ultraprocessados, e o reconhecimento de que a garantia de acesso a alimentos de boa qualidade só será possível, sobretudo em centros urbanos, por meio da elaboração de políticas intersetoriais que incluam a força camponesa em toda sua diversidade social e produtiva

O que fica claro neste processo é que não existe uma ação específica que vá garantir o abastecimento da população com alimentos de qualidade, mas faz-se necessário o desenho de uma estratégia ampla que articule ações estatais e privadas, diferentes níveis de governo e a intersetorialidade dentro das políticas. Uma política sólida de abastecimento não se faz somente a partir da agricultura ou da indústria e do comércio, mas deve articular, além destes, saúde, educação, cultura, meio ambiente, infraestrutura e outros setores governamentais na efetivação de ações e na regulação dos espaços privados, de forma a garantir que se atinja o objetivo maior de realização do Dhana .

Apoiando-nos nas ideias já apresentadas no âmbito da Caisan (CAISAN, 2014), elencamos aqui algumas das principais propostas para construção de uma política de abastecimento alimentar capaz de reverter o quadro de desequilíbrios sistêmicos observados nos sistemas alimentares, dados, como já dito, pelo paradoxo entre fome e sobrepeso/obesidade/incidência de doenças crônicas não transmissíveis e pelos desequilíbrios sociais, ambientais e econômicos nos territórios.

1. Potencializar o surgimento de circuitos locais e regionais de abastecimento, respeitando hábitos alimentares:

Trata-se de criar mecanismos de financiamento público, marcos regulatórios e apoios institucionais à consolidação e expansão de feiras de produtores, entrega de cestas, lojas especializadas, grupos de consumo organizados, vendas em unidades de produção, em beiras de estrada, no agro/ecoturismo, vendas por internet ou aplicativo – ações que visam, fundamentalmente, articular produção e consumo no nível dos territórios.

A busca pela realização do Dhana passa, entre outras medidas, pela “reaproximação” das pessoas com o alimento, ou seja, conhecer sua origem, formas de produção e processamento, os caminhos percorridos por ele até chegar às nossas mesas. A estratégia desenvolvida pelos impérios alimentares está pautada na perspectiva inversa, do afastamento do consumidor dos processos que envolvem o alimento.

A NÉVOA SOBRE OS SISTEMAS ALIMENTARES

Imagine-se entrando na loja de uma grande rede supermercadista e enchendo seu carrinho de produtos, dentre os quais um pacote de bolachas recheadas, um iogurte com sabor, uma refeição congelada. Após escolher seus produtos, você segue para o caixa, os códigos de barra vão apitando, você passa seu cartão, enche as sacolas plásticas e segue para casa para então fazer uso de suas compras. Pois bem, agora imagine-se realizando perguntas no decorrer de todo este processo. Chegue ao responsável da seção de resfriados ou mesmo de frutas e verduras e pergunte sobre a origem daquele alimento. De onde ele veio? Como chegou até a loja? De que forma foi produzido? Imagine-se negociando um desconto junto ao caixa ou dizendo que semana que vem você retorna e paga tudo de uma vez. Agora, chegando em casa, ligue para alguma das indústrias e pergunte sobre a origem dos ingredientes de seus preparados, ou mais, pergunte o que vem a ser toda aquela lista de ingredientes irreconhecíveis que o produto tem (conservantes, estabilizantes, realçadores de sabor, saborizantes, corantes etc.). Pois esta “névoa” sobre a origem, as formas de produção e o deslocamento de nossos alimentos constitui-se na base do distanciamento entre os consumidores(as) e o alimento e, portanto, das noções sobre qualidade que este carrega ou não.

O esforço essencial de estratégias sustentáveis de abastecimento alimentar é buscar promover, na medida do possível, a maior proximidade possível entre produção e consumo. Proximidade esta que vai além da dimensão espacial ou geográfica (muito relevante), mas abrange também as “proximidades sociais”, das relações de troca e reciprocidade nos mercados, as “proximidades econômicas”, que implicam a reaplicação dos recursos financeiros que operam nos mercados de alimentos nas economias locais e regionais, potencializando o desenvolvimento endógeno, bem como as “proximidades culturais”, ou seja, aquelas relacio-

nadas aos hábitos alimentares construídos historicamente nos territórios. Trata-se da promoção dos denominados “circuitos de proximidade” (PEREZ-CASSARINO; FERREIRA, 2016).

O “encurtamento” das relações de mercado tem sido uma busca permanente de muitas organizações da agricultura familiar e camponesa e de povos e comunidades tradicionais, de forma a eliminar a intermediação, agregar valor, ampliar o acesso e dar visibilidade ao trabalho desenvolvido pelos(as) produtores(as) destes alimentos, bem como propiciar ao público urbano maior conhecimento sobre o que consome. Particularmente no âmbito da agroecologia, a busca pelos mercados locais e circuitos de proximidade tem sido uma constante e já se configura como uma prática do processo de transição agroecológica. Esta busca pelos circuitos de proximidade, juntamente com as práticas de produção de base ecológica, os processos de organização social e de processamento artesanal, configura-se como base para o redesenho dos sistemas alimentares no nível dos territórios, que convivem e se relacionam com as formas hegemônicas, mas que também se apresentam como resistências e alternativas a estas, na perspectiva do que descrevemos sobre sistemas alimentares descentralizados (SAD) (LUZ; MALUF, 2017).

Apesar de falarmos aqui de mecanismos essencialmente privados de distribuição dos alimentos, faz-se necessário um conjunto de ações estatais – nos níveis federal, estadual e municipal – que favoreça a criação, a expansão e o fortalecimento destes circuitos, processo inverso do observado atualmente de concentração do varejo nas grandes redes supermercadistas. Ou seja, o Estado, por meio de seus mecanismos de regulação e financiamento público, pode promover a transição de circuitos longos e complexos (à esquerda, na Figura 6, na próxima página) para os circuitos de proximidade (à direita, na Figura 6, na próxima página). Evidentemente não se imagina aqui que a solução do abastecimento passe somente pela promoção destes circuitos, mas sim que se fazem necessárias mudanças drásticas nos padrões atuais, em busca de maior sustentabilidade e justiça social e econômica.

Lógica simplificada de circuitos longos e complexos (acima) e circuitos de proximidade (abaixo)



Fonte: Instituto Giramundo Mutuando, 2009.

2. Abertura dos mercados institucionais para a agricultura familiar e camponesa e microempreendedores

Uma das ações passíveis de serem realizadas no âmbito da promoção dos circuitos de proximidade e do conseqüente redesenho dos sistemas alimentares é a abertura dos mercados institucionais (compras governamentais) de alimentos para a participação da agricultura familiar e camponesa e de micro e pequenas empresas. Não que haja impedimentos à participação destes grupos em licitações, por exemplo. No entanto, as exigências burocráticas, de volumes de produção, de logística etc. acabam por privilegiar de forma regular e constante empresas de maior porte.

Assim, deve haver uma ação deliberada do Estado para facilitar esta entrada, como meio para dinamizar as economias locais e aproximar produção e consumo no âmbito das compras estatais (escolas, hospitais, universidades, forças armadas, repartições públicas etc.), o que, por sua vez, garante o fornecimento de alimentos mais saudáveis e adequados à realidade da cultura alimentar local.

Tais ações demandam mudança de cunho normativo, de procedimentos de compras, perfil de produtos adquiridos e, principalmente, um diálogo intenso com a sociedade civil, de forma a estabelecer mecanismos adequados às realidades destes grupos sociais.

O poder público realiza compras volumosas de alimentos, e a decisão política sobre sua aplicação pode tanto favorecer o modelo dominante de concentração de riquezas, degradação ambiental e, portanto, comprometedor do Dhana, quanto tornar-se instrumento de promoção de estratégias de desenvolvimento justas e sustentáveis que permitam a viabilização de grupos sociais e econômicos menos favorecidos e promovam formas de alimentação mais equitativas e saudáveis.

3. Estimular bases produtivas orgânicas e/ou agroecológicas, incentivando melhorias de qualidade e regularidade desta produção

Alimentos orgânicos e/ou agroecológicos são alimentos de origem vegetal ou animal oriundos de sistemas que promovem o uso sustentável dos recursos naturais, produzem alimentos livres de contaminantes, protegem a biodiversidade, contribuem para a des-

concentração das terras produtivas e para a criação de trabalho e, ao mesmo tempo, respeitam e aperfeiçoam saberes e formas de produção tradicionais. Para assim ser definido, este sistema de produção não permite o uso de agrotóxicos, medicamentos químicos, hormônios sintéticos, produtos transgênicos e adubos químicos. Sistemas de produção agroecológicos visam práticas de produção que se aproximem ao máximo da dinâmica ecológica dos ecossistemas nativos da região onde se inserem.

Importa mencionar também que, pela legislação brasileira, alimentos assim produzidos necessitam ser certificados e constar no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, certificação que pode ser obtida a partir de três métodos distintos: Certificação por Auditoria, Sistema Participativo de Garantia, e Controle Social na Venda Direta. Nestes casos, havendo relação direta entre produtor(a) e consumidor(a), não há exigência de selo, mas de realização de um processo local de controle social.

Por outro lado, vale mencionar que o Brasil foi o primeiro país no mundo a incorporar à legislação de orgânicos os Sistemas Participativos de Garantia, caracterizados pela responsabilidade coletiva dos membros do sistema, que podem ser produtores, consumidores, técnicos e demais interessados no processo de garantia da qualidade da certificação. Trata-se de uma inovação bastante significativa que intenta democratizar o acesso à certificação e possibilitar que agricultores familiares marginalizados possam lograr mercados.

Em função da característica de grande variedade de solo, clima e biodiversidade, aliada a uma grande diversidade cultural, pode-se dizer que o Brasil está entre os países de maior potencial para o crescimento da produção orgânica e agroecológica. Entretanto, a conversão para a produção nestes moldes não é exatamente simples devido ao tempo de resposta necessário para efetuar a transição produtiva e mesmo à adequação dos mecanismos de mercados a serem construídos. Sistemas agroecológicos são, por essência, sistemas de produção diversificados, que fogem à lógica da produção em escala de uma reduzida base de culturas, demandando formas de escoamento diferenciadas. Tais especificidades requerem políticas de assistência técnica e extensão rural específicas, bem como apoio e financiamento a ações de pesquisa, extensão e formação de profissionais adequados no âmbito da academia, assim com políticas adequadas de crédito agrícola e de infraestrutura. A abertura dos mercados institucionais e a valorização dos produtos orgânicos/agroecológicos, por exemplo, foram importantes ferramentas de

consolidação da produção com este perfil, bem como de estímulo à transição por parte agricultores(as) convencionais.

Há, no entanto, um enfrentamento não menos importante a ser feito, que diz respeito ao conflito entre as formas sustentáveis de manejo dos agroecossistemas e a difusão massiva de agrotóxicos e de transgênicos que contaminam e impedem o desenvolvimento desses sistemas de base ecológica. Ou seja, uma política séria e efetiva de promoção da agroecologia deve enfrentar a regulação e a redução do uso de insumos agressivos ao ambiente e à saúde humana, além de criar mecanismos que responsabilizem o uso excessivo dos mesmos. Atualmente, por exemplo, a responsabilidade pela formação de barreiras para evitar a contaminação química é do próprio agricultor(a) ecológico(a), o que implica no contrassenso de que aquele que está trazendo benefícios ambientais e à sociedade é punido ao ter que investir e realizar uma atividade extra dentro de sua produção. O mesmo acontece nos casos de milho crioulo orgânico contaminados por pólen transgênico, em que não há nenhuma proteção jurídica ao agricultor(a) afetado(a) pela contaminação.

4. Realizar a reforma agrária, garantir acesso ao território e à água

O valor social da terra se sustenta pela concepção da plena utilização das propriedades agrárias para a produção de alimentos e bens de consumo e a extração de recursos naturais e energia, a fim de que toda a população seja contemplada pelos bens por ela proporcionados. Nesse sentido, a constituição de latifúndios pode ser considerada uma deformação desta ideia, concentrando os bens produzidos pela sua exploração nas mãos de um nicho muito restrito de proprietários e retirando, assim, direitos das pessoas que poderiam estar produzindo em menor escala num modelo que garantiria mais postos de trabalho e distribuição de renda.

Em um país de práticas de concentração fundiária históricas, a reforma agrária é a medida mais básica e imperativa a ser tomada pelo poder público em favor da estruturação de um abastecimento alimentar realmente descentralizado e mais justo, capaz de promover progresso econômico e social, contribuindo para a redução da pobreza, das desigualdades regionais e do êxodo rural. Ela reflete diretamente nos centros urbanos, na medida em que fixa as populações no campo, impedindo o inchaço das cidades, a favelização, o aumento da marginalidade, da criminalidade e de outras externalidades.

Além disso, os povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais têm historicamente mantido uma relação holística e orgânica com seu território ancestral e suas terras tradicionais, que são o núcleo de sua identidade. Produzir alimentos não é apenas uma questão de segurança alimentar e nutricional, é também parte de sua identidade cultural. Assim, o direito à alimentação não pode ser isolado do controle e da soberania sobre seus territórios, bem como do acesso a alimentos adequados e culturalmente apropriados. Portanto, no que diz respeito aos povos indígenas e a outros povos e comunidades tradicionais, os direitos mais relevantes que são pré-requisitos para o exercício do direito à alimentação são o direito à terra e aos territórios e direitos correlatos, como o direito à cultura, o direito à autodeterminação e o direito à não discriminação.

Da mesma forma, em situações como a do semiárido brasileiro, o acesso à terra se vincula à necessidade de acesso à água, uma vez que para romper com o ciclo de dependência das famílias agricultoras, bem como para garantir dignidade e possibilitar o uso pleno dos recursos disponíveis, faz-se necessário o desenvolvimento de políticas e de estratégias que garantam o acesso à água de qualidade. O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) e o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2)⁶ são referências de uma ação articulada entre poder público e sociedade civil para propiciar o acesso à água para consumo e produção. Porém, cabe ressaltar que o problema da água não se restringe hoje ao semiárido, havendo territórios extensos em outras regiões do Brasil onde a agricultura de larga escala e os processos de erosão e contaminação química associados a ela têm levado ao esgotamento de nascentes e lençóis freáticos, havendo necessidade de se produzirem ações que garantam acesso à água para as comunidades afetadas.

5. Impulsionar a produção para o autoconsumo e a agricultura urbana e periurbana

Sem dúvida, a estratégia mais econômica e eficiente para garantir o abastecimento alimentar é a de produção para o autoconsumo. Apesar de parecer muito evidente esta condição no espaço rural, o fato é que cada vez mais as famílias agricultoras são pressionadas pelos padrões da agricultura convencional a destinarem mais terras à produção de monoculturas, que lhes consomem recursos e mão de obra, fazendo com que abandonem sua produção para o autoconsumo. Não é raro observar caminhões vendendo frutas e verduras em comunidades rurais. O alto investimento tecnológico e os custos associados a ele geram

6 Para conhecer mais acesse: <https://www.asabrazil.org.br>

margens muito baixas de ganho por volume de produto, obrigando-as a expandir o máximo possível as terras destinadas às culturas ou criações comerciais.

Talvez o grande contrassenso da fome no Brasil seja que boa parte dela está localizada em comunidades rurais, onde há possibilidade de produzir alimentos, mas onde as condições materiais, de informação e de acesso a água, como já foi dito, não permitem fazê-lo. Portanto, uma ação estratégica para garantir o abastecimento alimentar inicia-se pelo estímulo e geração de condições favoráveis à produção para o autoconsumo em propriedades rurais.

Da mesma forma, as relações entre o rural e o urbano estão cada vez mais intensificadas e vinculadas, incidindo diretamente no desenvolvimento econômico e territorial. A agricultura urbana e periurbana é uma atividade multifuncional de produção agrícola, especialmente de alimentos para autoconsumo ou comercialização em zonas intra e periurbanas, que promove a gestão urbana, social e ambiental das cidades, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população que ali vive em razão do aproveitamento eficiente e sustentável dos recursos e insumos locais.

Entretanto, é verificável que a maioria dos municípios brasileiros não possui diretrizes sobre este tipo de agricultura em seus planos diretores, tampouco legislação específica, e, no nível federal, não há reconhecimento destes atores enquanto setor produtivo, o que, por sua vez, justifica a carência de iniciativas nessa direção. Dentro da lógica de que a estratégia primordial para o abastecimento é a produção para o autoconsumo, sinalizamos a importância do aprofundamento de suas funções para que haja maior regulamentação e incentivos, a fim de viabilizar hortas urbanas e áreas produtivas que possam contribuir para cidades sustentáveis, ampliando o acesso da população a alimentos mais saudáveis.

6. Tornar as centrais de abastecimento um equipamento estratégico e integrado à SAN

As centrais de abastecimento possuem hoje, em função dos poucos investimentos realizados no passado, uma capacidade técnica, operacional e gerencial limitada, o que leva à desconsideração de sua importância estratégica no sistema de abastecimento alimentar brasileiro. Uma das causas do problema está relacionada à precária infraestrutura dos centros de distribuição, evidenciada por uma movimentação viária inadequada, baixa eficiência energética, entre outros fatores (MAPA, 2012).

A baixa capacidade de gestão das centrais de abastecimento pode ser explicada pela sua pouca articulação interinstitucional e pela adoção de medidas isoladas. Elas não apresentam condições adequadas de infraestrutura e gestão, o que não permite sua transformação em centros logísticos eficientes, em conformidade com as exigências dos normativos. Além disso, estão dissociadas das políticas públicas de abastecimento, sobretudo de SAN, o que se percebe pelo enfraquecimento da valorização dos circuitos locais e regionais de produção e comercialização e pela baixa permeabilidade à pesquisa e à extensão.

Assim, é crucial que haja uma política de ordenamento que consiga articular todo o conjunto de forma a instrumentalizar as centrais de abastecimento para melhor entender e solucionar problemas de governança e governabilidade, tornando-as um equipamento estratégico na garantia da SAN e na inclusão da diversidade de produção local.

7. Reduzir o desperdício em toda a cadeia produtiva e comercial de alimentos

As perdas e o desperdício de alimentos representam um importante retrato da ineficiência dos nossos sistemas alimentares. A FAO (2013) alerta que aproximadamente 1,3 bilhão de toneladas de comida é desperdiçada ou perdida anualmente. O volume corresponde a 30% de todo alimento produzido no mundo, sendo que, destes, 54% ocorrem ainda nas fases iniciais da produção, manipulação pós-colheita e armazenagem; e os outros 46% se dão nas etapas de processamento, distribuição e consumo. As perdas e desperdícios de alimentos representam o uso de aproximadamente 28% das terras agrícolas mundiais para produzir alimentos que nunca serão consumidos.



Fonte: FAO, 2019. Elaboração: Estúdio Borogodó.

Vale lembrar que a produção e a consequente perda de alimentos está diretamente relacionada à emissão de gases de efeito estufa que alteram o clima global, e resulta em porcentagem considerável das emissões totais, a ponto de que, se a produção de alimentos fosse um país, seria o terceiro maior emissor de CO₂ do mundo. Ao final, todos pagamos por isso.

8. Regular a indústria de alimentos e produtos alimentícios ultraprocessados

No Brasil, pouco é feito na prática pela regulação de produtos ultraprocessados. A implementação de medidas regulatórias em favor de temas de interesse público, como para favorecer ambientes promotores de uma alimentação adequada e livres de alimentos não saudáveis, é fundamental para a reversão de tendências de consumo. Nessa direção, diversos países têm implementando medidas para proibir a publicidade de alimentos na programação de TV para o público infantil, a comercialização de refrigerantes em escolas, a venda casada de alimentos e brindes, sobretaxando bebidas açucaradas como sucos e refrigerantes, adotando alertas frontais nas embalagens de produtos ultraprocessados que chamam a atenção para o alto teor de um determinado ingrediente, entre outras iniciativas. Estes são exemplos de regras que buscam reduzir riscos da exposição à propaganda enganosa e seus abusos e da ausência de informações em rótulos, necessárias para a tomada de decisão mais consciente sobre práticas que prejudicam a saúde (IDEIAS NA MESA, 2016).

Políticas de controle de preços de produtos ultraprocessados são uma importante medida para promover uma alimentação mais saudável, tornando esta última mais acessível. Isso porque seria mais barato para uma família comprar um litro de suco de laranja em vez de um litro de refrigerante, por exemplo – o que faz toda a diferença no consumo de populações de baixa renda. Nessa direção, diversas entidades que advogam em favor da pauta, defendem a taxação sobre bebidas açucaradas em prol da melhoria da saúde por meio da redução no consumo de alimentos diretamente relacionados ao aumento de sobrepeso e obesidade. A receita proveniente desses impostos deve ser redirecionada a programas e políticas públicas de saúde.

Além dessa, outra medida relevante diz respeito à rotulagem frontal de produtos alimentícios ultraprocessados, incorporando alertas sobre a presença excessiva de

determinados componentes, com o objetivo de facilitar a compreensão dos rótulos para que o consumidor possa fazer escolhas mais condizentes com os valores da boa saúde. Medida que pode evoluir, inclusive, para uma rotulagem semelhante à dos cigarros, que evidencie os males causados por alimentos ricos em sal, gordura e açúcar geram, tendo em vista que os custos de saúde pública ultrapassam em muito a arrecadação que a venda destes produtos gera, por exemplo.

9. Fortalecer e ampliar os equipamentos públicos de SAN, possibilitando a oferta mais direta de alimentos às populações mais vulneráveis

A rede de equipamentos públicos é formada por estruturas de apoio à produção, ao abastecimento e ao consumo de alimentos que viabilizam a organização operacional das ações de SAN por meio da provisão de serviços públicos ao cidadão.

Na dimensão do abastecimento, os equipamentos abarcam as centrais de recebimento e distribuição de produtos da agricultura familiar, os bancos de alimentos, as próprias centrais de abastecimento, as feiras e os mercados públicos. Na dimensão do acesso, contempla os restaurantes universitários, cozinhas e refeitórios de escolas e creches, de hospitais, de casas lares, albergues e abrigos institucionais, do sistema prisional e socioeducativo, os bancos de leite humano e lactários, as cozinhas comunitárias e restaurantes populares (CAISAN, 2014).

Em virtude da localização onde estão concentrados, geralmente em cidades onde há grande densidade populacional, esses equipamentos são espaços de grande relevância para a promoção da SAN em espaços urbanos.

Os bancos de alimentos, por exemplo, são importantes estruturas físicas que ofertam serviços de captação e/ou recepção e distribuição gratuita de gêneros alimentícios ainda próprios para consumo mas sem valor comercial, oriundos de doações de setores privados e/ou públicos e direcionados a entidades ou outros equipamentos públicos. Cumprem com excelência a função de garantir acesso à alimentação, ao passo que reduzem os impactos negativos do desperdício de alimentos, reinserindo-os na cadeia de consumo.

Outro exemplo são os restaurantes populares: estruturas físicas de produção e distribuição

de refeições, objetivando ampliar a oferta de nutrição adequada a preços acessíveis à população em situação de insegurança alimentar e nutricional. Já as cozinhas comunitárias, para além da oferta de refeições, desenvolvem atividades de inclusão social produtiva, o fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária e ações de educação alimentar e nutricional. E temos também o próprio Pnae, que atua nos refeitórios escolares.

Estas são algumas importantes amostras de iniciativas bem-sucedidas que merecem ser replicadas e consolidadas, mas que, sem o apoio do Estado, sobretudo do governo federal, tem se restringido a ações pontuais e exclusivas de algumas poucas municipalidades.

10. Formação de estoques, sementes e ordenamento agrícola

A formação de estoques é considerada estratégia fundamental para a garantia de um abastecimento alimentar efetivo e soberano. Por meio da formação de estoques é possível garantir abastecimento em períodos de crise (vide a crise da pandemia de Covid-19), bem como possibilitar a regulação de mercados. Após um período de desmonte das políticas de estoques, os governos petistas fizeram um esforço para modernizar os poucos armazéns públicos existentes, bem como para formar estoques em silos terceirizados. De qualquer forma, não chegamos a ter os estoques recomendados pela FAO, de pelo menos 120 dias de consumo de cada grão. A linha de formação de estoques do PAA também cumpriu papel relevante, ao possibilitar a entrada do Estado como agente regulador de mercados regionais de alimentos variados (castanhas, grãos, alimentos processados etc.). Atualmente, os estoques públicos são mínimos e não há políticas que visem sua reestruturação.

Da mesma forma, já explicitamos aqui anteriormente a fragilidade do ordenamento agrícola do país, com soja, cana e milho ocupando quase 80% da área plantada. Assim sendo, fazem-se necessárias ações públicas que, por meio de políticas de crédito orientado, zoneamento agrícola e outras, propiciem reconfigurar este mapa agrícola, orientando nossas terras para a produção prioritária de alimentos para o consumo interno.

Acompanhando este processo de reordenamento, é preciso desenhar políticas de estímulo à produção e conservação de sementes (bancos de sementes *ex situ* e *in situ*), principalmente de variedades crioulas e adaptadas aos locais, assim como adequar

a legislação e criar instrumentos que possibilitem o registro e uso destas sementes, garantindo também o respaldo de seguro agrícola.

Além destas ações de promoção de bancos de sementes crioulas, é preciso haver políticas de regulação dos mercados de sementes, insumos químicos e veterinários, uma vez que estes mercados encontram-se totalmente concentrados, o que leva ao controle de preços e imposição de tecnologias que tornam o país dependente dos movimentos da iniciativa privada para garantir sua produção agrícola.



6. Abastecimento alimentar e o contexto da pandemia

Apesar dos avanços no campo da SAN observados nos primeiros 15 anos dos anos 2000, o fato é que, de 2016 aos dias atuais (2020), houve um franco desmonte das políticas e processos sociais e, conseqüentemente, uma queda nos números de superação da insegurança alimentar e nutricional (Isan) no país. A chegada da pandemia de Covid-19 se dá em um momento de extrema fragilidade neste campo.

Diante disso, não seria exagero imaginar que a crise despontada pelo coronavírus ampliará o número de brasileiros em insegurança alimentar e nutricional, situação agravada pela expansão da pobreza e da pobreza extrema.

Do lado do consumo, na América Latina, a Cepal (2020) estima que, se os efeitos do coronavírus levarem à perda de renda de 5% da população economicamente ativa, a pobreza pode aumentar 3,5 pontos percentuais, enquanto a pobreza extrema deve aumentar 2,3 pontos percentuais, atingindo 13,5% da população da região, a maior incidência das últimas duas décadas. Isso implica que 15,9 milhões de pessoas a mais poderiam cair na pobreza extrema, totalizando 83,4 milhões de pessoas em 2020. A pandemia pode modificar a dinâmica de transações dos alimentos devido à queda no volume de vendas, pois havendo muitas famílias afetadas pela diminuição de renda, haverá interferência negativa no consumo, o que implica a redução da demanda de produção, e, conseqüentemente, pode confluir para um desabastecimento de alimentos no mercado.

Segundo a previsão da Cepal, os postos de trabalhos nos elos inferiores da cadeia de abastecimento alimentar também estão sob ameaça. Muito porque os trabalhadores dos mercados atacadista e varejista (feiras, pequenos mercados e supermercados) continuam trabalhando em situação de alto risco de contágio e seus salários não superam o risco aumentado, o que significa dificuldade no acesso até mesmo para quem participa dos elos produtivos. Nesse sentido, nem mesmo os agricultores, produtores de comida, estariam em condições de SAN satisfatória.

Além disso, a falta de planejamento logístico em um país baseado em transporte rodoviário dificulta bastante o cenário. O número reduzido de operadores de transporte e o desenho atual de concentração de estoques e produção em diferentes localidades, distantes de onde está a população, aliados à perecibilidade dos alimentos, agravam a situação de vulnerabilidade das pessoas, sobretudo das mais interioranas.

Diante das incertezas, que interromperam muitos dos canais dos circuitos locais de comercialização direta (como feiras) em razão da imposição do isolamento social, é razoável imaginar que haverá uma corrida aos supermercados, o que pode ampliar o acesso a alimentos de baixa qualidade. Coloca-se então a preocupação com a produção de alimentos saudáveis, o que, por sua vez, destaca a importância primordial da agricultura familiar

e de medidas de apoio e proteção prioritárias para que agricultores sigam produzindo. Isso porque, no médio prazo, é possível que haja retração da atividade, comprometendo decisões de plantio e elevando o risco de desabastecimento alimentar inclusive após a crise. E, considerando que a agricultura familiar é um setor estratégico que impacta na soberania alimentar, será necessário um aporte maior em termos de volume de recursos para os programas que atendem o setor como um todo. Portanto, é premente que se assegure a disponibilidade de créditos emergenciais, para que a agricultura familiar possa manter suas atividades produtivas sem incorrer nos riscos de superendividamento e de falta de capital de giro (IPEA, 2020).

O entendimento da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC/MPF)⁷, é de que programas como PAA e Pnae têm a dupla capacidade de fortalecer as atividades produtivas da agricultura familiar e de permitir o abastecimento e atendimento de famílias em situação de insegurança alimentar, a partir da destinação destes alimentos em forma de doações. O próprio governo federal, que vinha praticamente ignorando o PAA, tendo destinado a ele um orçamento mínimo em 2019, lançou mão desta política como uma das formas de enfrentar a pandemia, alocando R\$ 500 milhões para projetos aprovados sem orçamento e para novos projetos após pressão do parlamento e da sociedade. Movimentos sociais e organizações estimaram e demandaram R\$ 1 bilhão para o período da pandemia e R\$ 2 bilhões para o pós-pandemia⁸, ou seja, os valores ainda estão abaixo do que se considera necessário. Mas cabe destacar a relevância da construção do marco institucional e burocrático deste programa, assim como das demais políticas de SAN, uma vez que, apesar da clara intenção do atual governo de desmontá-los, os mesmos foram acionados neste momento de crise.

Análise feita pelo Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), da Fundação Getúlio Vargas, mostra que, no período entre março e junho de 2020 – pleno período da pandemia –, apesar de a inflação ter ficado praticamente estável (pequena deflação de -0,02%), os preços dos alimentos para as famílias de renda mais baixa (1 a 2,5 salários mínimos) tiveram aumento médio de 8,44% , com destaque para a cebola (106,7%), a batata-inglesa

7 O ofício pode ser acessado em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/oficios/oficio-116-2020-pfdc-mpf>. Acesso em: 3 ago. 2020.

8 O manifesto pode ser conferido na íntegra em: <https://agroecologia.org.br/2020/04/08/paa-programa-de-aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar-comida-saudavel-para-o-povo/>. Acesso em: 5 ago. 2020.

(51,3%) e o feijão preto (40,3%), entre os alimentos *in natura*, e o leite longa vida (12,9%), a farinha de trigo (9,9%) e o açúcar cristal (6,8%), entre os processados (IBRE, 2020). Diante da elevação de preços de alimentos e da perda de poder aquisitivo das famílias de baixa renda, equipamentos de SAN capazes de ofertar alimentos prontos diretamente à população em vulnerabilidade deverão ser prontamente acionados e fortalecidos, isso porque políticas públicas mais finalísticas serão imprescindíveis nesse momento.

Por não haver nenhuma ação mais concreta do Estado para dirimir os efeitos de perda de renda e inflação dos alimentos junto à população mais empobrecida, a elevação do número de extremamente pobres na cidade e no campo é certa e, com isso, os efeitos negativos do ponto de vista social, econômico, cultural e ambiental serão trágicos para o país.

Ressalva deve ser feita à ação temporária que o auxílio emergencial está proporcionando, uma vez que quase metade da população brasileira o está recebendo, o que reduziu as taxas de extremas pobreza a níveis mais baixos inclusive que do ano de 2014, quando o Brasil saiu do mapa da pobreza (IBRE, 2020). Apesar de os números da extrema pobreza terem se elevado de 2016 até o início da pandemia, o efeito do auxílio emergencial de R\$ 600,00 tem sido fundamental para garantir as condições mínimas de sobrevivência a boa parte da população brasileira. Cabe lembrar que a proposta do governo federal era de propor um auxílio mensal de R\$ 200,00, que foi elevado pelo Congresso. No entanto, o mesmo estudo do Ibre que trata desta redução da pobreza proporcionada pelo auxílio emergencial traz o alerta sobre um repique dos números da pobreza extrema no momento em que o auxílio for cessado (VALOR, 2020).

No meio do olho do furacão, o presidente Jair Bolsonaro sancionou a Lei 14.06/20, que incentiva empresas, restaurantes, supermercados e outros estabelecimentos a doarem alimentos e refeições excedentes para pessoas em situação de vulnerabilidade ou de risco alimentar, o que, por um lado, pode parecer uma medida importante a ser tomada no momento, mas, por outro, carece de maiores detalhamentos da estrutura de fiscalização e garantia da qualidade dos alimentos que circularão em seu âmbito. Nesse momento, será preciso que a sociedade esteja bastante alerta às ações de regulação do Estado nas cadeias produtivas, garantindo o fortalecimento de setores capazes de promover um abastecimento baseado em **comida de verdade**, segura e de qualidade, em cadeias encurtadas que sejam capazes de garantir postos de trabalho e renda nos territórios de

forma continuada. Cabe ainda destacar que, no âmbito das conferências nacionais de SAN, as doações desse tipo nunca foram uma proposta de consenso, nunca tendo entrado no rol de propostas aprovadas, justamente pelos riscos sanitários que podem representar e pela fragilidade de estrutura para sua fiscalização.

Por outro lado, as doações de alimentos – e não de sobras – vão se multiplicando pelo país. Um conjunto impressionante de ações de solidariedade nos mais diversos níveis e escalas territoriais brotaram no período da pandemia, aplacando, pelo menos parcialmente, os efeitos da crise sanitária e econômica sobre as famílias empobrecidas. São inúmeras as iniciativas, o que revela uma rede de solidariedade estruturada no país. Entre as muitas ações realizadas, destacamos a campanha nacional de doação de alimentos organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)⁹. O destaque se dá pelo caráter simbólico destas ações, pois em geral se trata da doação de alimentos agroecológicos, produzidos em assentamentos da reforma agrária e disponibilizados pelas famílias sem-terra para famílias urbanas necessitadas. À exceção da condição imprescindível da estabilidade no acesso aos alimentos, trata-se da realização plena das condições de disponibilidade, acesso e adequação dos alimentos na realização do Dhana, mesmo com a total ausência do Estado nestes casos.

O contexto da pandemia tende, no curto e médio prazo, a aprofundar o processo de concentração de renda e elevação da miséria. Segundo a Oxfam, somente no período da pandemia, os 42 maiores bilionários brasileiros aumentaram seu patrimônio em U\$ 34 bilhões (cerca de R\$ 176 bilhões), enquanto o número de 12 milhões de desempregados pré-pandemia tende a dobrar ou quadruplicar no pós-pandemia. De acordo com diferentes previsões, mais de 600 mil micros, pequenas e médias empresas fecharam as portas (OXFAM, 2020).

Os sistemas alimentares já estavam passando por uma transformação acelerada. A pandemia confirma a necessidade de sair da crise com base no princípio de “reconstruir melhor”, tendo em mente que os motores da transformação alimentar anterior à pandemia ainda estão em pleno vigor. Mudanças climáticas e mudanças tecnológicas, a demanda por alimentos e dietas são muito do que mantém o atual modelo de produção e consumo prosperando e amplificando desigualdades.

9 Matéria disponível na íntegra em: <https://mst.org.br/2020/08/06/cronica-mais-um-dia-de-mutirao/>. Acesso em: 5 ago. 2020.

A pandemia deixou claro quão necessários são os sistemas alimentares descentralizados, que devem ser reforçados por regulação e políticas públicas com maiores e melhores capacidades de gestão intersetorial, permeabilidade da sociedade e a defesa do interesse público.

A mudança de direção imposta é urgente, demonstrando que o modelo proposto por políticas conformadas sobretudo pela abertura e intensificação dos mercados a partir de meados dos anos 70 necessita ser superado. Já foi amplamente discutida aqui a incapacidade do sistema alimentar hegemônico de promover o Dhana, mas, mais do que isso, o contexto da pandemia revelou sua falta de capacidade de resiliência, tanto nos aspectos produtivos, quanto de transporte, armazenamento e distribuição. A lógica mercantil sobreposta à dos direitos gerou estruturas frágeis do ponto de vista da humanidade intrínseca ao ato de alimentar-se. A pandemia pode vir a ser um fator acelerador de mudanças no sentido de fazer os sistemas alimentares cumprirem sua função primordial de realizar o Dhana. Caso contrário, devemos nos preparar para as próximas crises.

7. Reflexões finais

A história social e econômica do Brasil se caracteriza pela voraz concentração de riquezas e consequente exclusão social desde os tempos imperiais. Ambos os processos são estruturantes na construção da sociedade brasileira e seu enfrentamento foi constantemente refreado por meio de massacres, repressão, golpes de Estado e falsas revoluções.



A produção de alimentos e o acesso aos mesmos sempre estiveram no cerne desta sociedade desigual, onde a má distribuição de terras e a fome sempre andaram de mãos dadas. A superação dessa desigualdade sempre pareceu (ou foi vendida como) uma utopia irrealizável, restando-nos, como sociedade, aceitar esta “realidade irreversível” e nos acostumarmos a ela. Não por acaso, a grande imprensa, as elites e boa parte da sociedade se viram em profunda comoção ao saberem que mais de 500 pessoas morriam por dia na Itália ou na Espanha durante a pandemia, mas pouco se afetaram com o fato de morrerem mais que o dobro de pessoas diariamente no Brasil devido à Covid-19.

No entanto, apesar de pouco mexer nas estruturas que sustentam a desigualdade no país, o Brasil já viveu uma experiência que possibilitou reverter em grande medida os processos geradores de insegurança alimentar e nutricional, construindo um conjunto articulado e participativo de políticas e marcos normativos que possibilitaram nos aproximarmos como nação da realização do Dhana enquanto direito fundamental; e o país e sua população mais excluída puderam, em um fragmento da história, tirar os pés da lama que os impossibilitava de caminhar, resgatando um pouco de sua autonomia e dignidade desde sempre pisoteadas.

Não por outros motivos, a reação a este breve respirar coletivo veio na mais recrudescida violência política e judicial que nos faz hoje retroceder léguas em termos de direitos humanos fundamentais, tornando o Estado brasileiro uma espécie de símbolo internacional de tudo aquilo que não se deve fazer para a construção de uma sociedade civilizada.

Refletir sobre abastecimento alimentar e a realização do Dhana é uma tarefa que se encontra no centro destes conflitos e, por conseguinte, torna-se uma das expressões mais evidentes dos retrocessos políticos, ambientais, culturais e econômicos do país, dados pelo aumento gradativo dos números da fome e da miséria como realidade que sustenta o modo de ser brasileiro.

Mas o reconhecimento desta realidade e as lutas para superá-la também são parte da história da sociedade brasileira, uma sociedade tão contraditória quanto viva e pujante, de uma riqueza cultural incalculável e de uma resiliência admirável. Acreditar nesta sociedade potente, nas infinitas possibilidades de relação com nossos recursos naturais e nos saberes acumulados e em construção em cada território e por cada povo, comunidade, raça, etnia

que respira, cria e transpira neste país torna-se tarefa necessária e obrigatória para o redesenho e reconstrução dos sistemas alimentares, a fim de que cumpram seu papel fundamental de realizar o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas.

MADRUGADA CAMPONESA

Madrugada camponesa,
faz escuro ainda no chão,
mas é preciso plantar.
A noite já foi mais noite,
a manhã já vai chegar.
Não vale mais a canção
feita de medo e arremedo
para enganar solidão.
Agora vale a verdade
cantada simples e sempre,
agora vale a alegria
que se constrói dia a dia
feita de canto e de pão.
Breve há de ser (sinto no ar)
tempo de trigo maduro.
Vai ser tempo de ceifar.
Já se levantam prodígios,
chuva azul no milharal,
estala em flor o feijão,
um leite novo minando
no meu longe seringal.

Já é quase tempo de amor.
Colho um sol que arde no chão,
lavro a luz dentro da cana,
minha alma no seu pendão.
Madrugada camponesa.
Faz escuro (já nem tanto),
vale a pena trabalhar.
Faz escuro mas eu canto
porque a manhã vai chegar.

THIAGO DE MELLO



8. *Referência bibliográficas*

BRASIL. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF.

CAISAN. **Subsídios da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN para a discussão sobre “Segurança Alimentar e Nutricional nos centros urbanos” na XVII Plenária do CONSEA em Brasília,** 26 de novembro de 2014.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe/FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Informe COVID-19.** Roma: CEPAL, 2020.

ETC GROUP. **Tecno-fusiones comestibles:** Mapa del poder corporativo en la cadena alimentaria. ETC GROUP, 2019.

ETC GROUP. **¿Quién nos alimentará?** ¿la red campesina alimentaria o la red agroindustrial? ETC GROUP, 2017.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The state of and nutrition food security in the world.** Roma: FAO, 2019.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Save food for a better climate:** converting the food loss and waste challenge into climate action. Roma: FAO, 2017.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados da agricultura familiar.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 27 jul. 2020.

FRIEDMANN, H. Scaling up: Bringing public institutions and food service corporations into the project for a local, sustainable food system in Ontario. **Agriculture and Human Values,** v. 24, p. 389-398, 2007.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014 .

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Brasil: 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário**. Brasil: 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Brasil: 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

IBRE – Instituto Brasileiro de Economia. **De março a junho alimentos subiram 8,44% para famílias de baixa renda**. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/noticias/de-marco-junho-alimentos-subiram-844-para-familias-de-baixa-renda>. Acesso em: 5 ago. 2020.

Instituto Giramundo Mutuando. **Programa de Extensão Rural Agroecológica – PROGERA**. Comercialização na Agricultura Familiar. Botucatu-SP: Giramundo, 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais**. Nota Técnica nº 69/2020. Brasília, 2020.

JAIME, P. C. **Por que Bolsonaro não suportou o Consea?** Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/por-que-bolsonaro-nao-suportou-o-consea/>. Acesso em: 8 jul. 2020.

LONG, N.; PLOEG, J. D. Van der. I. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. *In*: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (orgs.). **Os atores do desenvolvimento rural: Perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora Da UFRGS, 2011.

LUZ, L; MALUF, R. S. Sistemas alimentares descentralizados: um enfoque de abastecimento na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional. *In*: MALUF, R. S.; FLEXOR,

G. (orgs.). **Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais**: Conjunturas e políticas públicas, 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

MACHADO, P. P. O indigesto sistema do alimento mercadoria. **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 2, p. 505–515, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v25n2/1984-0470-sausoc-25-02-00505.pdf>.

MALUF, R. S. Abastecimento alimentar, inflação de alimentos e o contexto urbano no Brasil. *In*: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (orgs.). **Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais**: Conjunturas e Políticas Públicas. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

MALUF, R. S. A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional. *In*: CONAB. **Agricultura e abastecimento alimentar: políticas públicas e mercado agrícola**. Brasília, 2008. p. 97–108.

MALUF, R. S. Participation du CONSEA à la construction du Système et de la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. *In*: SILVA, J.G, GROSSI, M. Del; FRANÇA, C. G. (orgs.). **Fome Zero**: l’expérience bresilienne. Brasília: MDA, 2012.

MALUF, R. S. **Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil**: uma ênfase no papel dos *policy makers*. Rio de Janeiro: CPDA, 2007, p. 1–64.

MARTINS, A. P. B.; LEVY, R. B.; CLARO, R. M.; MOUBARAC, J. C; MONTEIRO, C. A. Increased contribution of ultra-processed food products in the Brazilian diet (1987-2009). **Rev. Saúde Pública**, v. 47, n. 4, p. 1-10, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rsp/v47n4/en_0034-8910-rsp-47-04-0656.pdf.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p. 71-79, 2014. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/documents/80223/205365/ren_2014_6_lau-ro_v2.pdf/.

MENEZES, F., PORTO, S., GRISA, C. **Série Políticas sociais e de alimentação**. Centro de Excelência contra a Fome, 2017.

OXFAM. **Quem paga a conta?** Taxar a riqueza para enfrentar a crise da Covid-19 na América Latina e Caribe. 2020. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/quem-paga-a-conta/>.

OXFAM. **Ripe for change** – Ending human suffering in supermarket *supply chains*. 2018. Disponível em: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/cr-ripe-for-change-supermarket-supply-chains-210618-en.pdf.

PAZ, A. T.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. In: **Revista de Nutrição**, 2012. v. 25, n. 5, p. 657-668. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rn/v25n5/a10.pdf>.

PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M., BACCARIN, J. G; TEO, C. R. P. A. **Abastecimento Alimentar: Redes Alternativas e Mercados Institucionais**. Chapecó: Ed. UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018.

PEREZ-CASSARINO, J.; FERREIRA, A. D. D. Redesenhando os mercados: a proposta dos circuitos de proximidade. **Espacio Regional**, v. 1, n. 13, p. 49-66, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/download/50560970/RER_vol._1_n._13_-_2016_-_Final.pdf#page=49.

PLOEG, J. D. van der. (2009). **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2009.

SANTARELLI, M.; BURITY, V.; SILVA, L. N. B. E; PRATES, L.; RIZZOLO, A.; ROCHA, N. C.; TRABUCO, L. **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil**. Brasília: FIAN Brasil, 2017. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Publica%C3%A7%C3%A3o-Completa-Informe-Dhana.pdf>.

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

9. *Indicações de vídeos e textos sobre a temática*

VÍDEOS

ALIMENTOS S.A. Direção: Robert Kenner. Estados Unidos: Magnolia Pictures, Participant, River Road Entertainment, 2008. 1 vídeo (60 min).

TERRÁQUEOS. Direção: Shaun Monson. Estados Unidos: Nation Earth, 2005. 1 vídeo (95 min).

CARNE, osso. Direção: Caio Cavechini, Carlos Juliano Barros. Brasil: Repórter Brasil, 2011. 1 vídeo (65 min).

MUITO além do peso. Direção: Estela Renner. Brasil: Maria Farinha Filmes, 2012. Disponível em: <https://muitoalemdopeso.com.br/>. 1 vídeo (84 min).

FED up. Direção: Stephanie Soechtig. Estados Unidos: Atlas Films, 2014. 1 vídeo (92 min).

Sustentável – Netflix

ROTTEN [Seriado]. Direção: Lucy Kennedy, Ted Gesing, Bill Kerr, Abigail Harper, David Metler, Daniel Ruetenik. Estados Unidos: Netflix, 2018-2019. 12 vídeos (55 min).

O VENENO está na mesa I. Direção: Sílvio Tandler. Brasil: Caliban, 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SHkRolvahpg>. 1 vídeo (48 min).

O VENENO está na mesa II. Direção: Sílvio Tandler. Brasil: Caliban, 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fyvoKljtvG4>. 1 vídeo (60 min).

O CAMINHO da comida. Direção: Flávio Romeu, Teresa Corção. Brasil: Hey! Filmes, 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Whpkwn1CZMQ>.

LIVROS/CARTILHAS

INSTITUTO GIRAMUNDO MUTUANDO. **Segurança alimentar e nutricional**. Botucatu: Giramundo, 2009. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B8XkJ8S-1BhtvRVdqT182TWIjMIU/view?usp=sharing>.

CAISAN. **Agroecologia e o direito humano à alimentação adequada** - Relatório apresentado pelo Relator Especial sobre direito à alimentação, Olivier de Schutter. Brasília, DF: MDS, 2012. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno1_sisan2012.pdf.

BEZERRA, I. **Soberania Alimentar (Sobal) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. UFPR, 2016.

ALMEIDA, L.; NIERDELE, P. A.; VEZZANI, F. M. (orgs.). **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós, 2013. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/agricultura/agroecologia-praticas-mercados-e-politicas-para-uma-nova-agricultura-1/19-agroecologia-praticas-mercados-e-politicas-para-uma-nova-agricultura.pdf>.

TEO, C. R. P. A.; BACCARIN, J. G.; PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M. **Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais**. UFFS; Uni-CV, 2018)

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. UFRGS, 2017.

SIGLAS

Caisan – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

Cepal – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Dhana – Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PGPAF – Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar

PGPMBio – Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade

Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pronaf – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAN – Segurança alimentar e nutricional

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SADs – Sistemas alimentares descentralizados

Duas décadas lutando para garantir direitos e alimentar a vida

Fundada em Cuiabá no ano 2000, a FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas completou 20 anos de existência em 26 de agosto. Depois da capital mato-grossense, mudou-se para Goiânia e atualmente se situa em Brasília.

A entidade é uma seção da FIAN Internacional, criada em 1986 e hoje atuante em mais de 50 países, com representações em 20 deles, de quatro continentes.

Estas duas décadas de FIAN Brasil foram de articulação, parceria, diálogo, debate e incidência política. De luta e de conquistas com foco no direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana). Na autonomia dos povos, na soberania alimentar, na defesa do território das comunidades, na comida de verdade, na agroecologia, na saúde, na sustentabilidade, na justiça social e na democracia substantiva. De combate ao machismo, ao racismo e à desigualdade em geral.

Duas décadas com a vida e a dignidade humana como norte.

Quer conhecer esta história e seguir com a gente nesta caminhada dura, porém recompensadora?

 <https://fianbrasil.org.br>

Produzimos uma aula em vídeo e um episódio de podcast para cada módulo deste curso. Você encontra esses e outros conteúdos – como debates, documentários e reportagens – no nosso YouTube.

Inscreva-se no nosso canal!

 youtube.com/FIANBrasil

As publicações são um dos principais instrumentos da FIAN Brasil para divulgar direitos – em especial o Dhana – e contribuir para que sejam cumpridos. Produzimos informes (relatórios de documentação e denúncia) e materiais explicativos e formativos.

Baixe e leia de graça!

 fianbrasil.org.br/biblioteca

Compartilhamos atualizações constantes sobre atividades nossas e de entidades e movimentos parceiros, além de notícias ligadas aos temas que a FIAN Brasil e a FIAN Internacional acompanham.

Siga a gente!

 facebook.com/FIANnoBrasil



O módulo 3 do **Curso Básico de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas** aborda os aspectos que permeiam a lógica global de **produção e distribuição de alimentos** e sua inter-relação com os **sistemas alimentares** nos territórios. O curso tem como objetivo mostrar várias perspectivas de um direito tão amplo e óbvio que muitas vezes acaba invisibilizado como condição para uma **vida digna**.

Esta publicação examina paradoxos como o **avanço da fome** num mundo que produz alimentos suficientes para quase o dobro de sua população, e os fatores para a **epidemia de obesidade**, outra face das violações desse direito conhecido pela sigla **Dhana**.

A partir daí, o módulo sugere **estratégias e políticas de abastecimento** que fortaleçam a **segurança alimentar e nutricional (SAN)**, construindo sistemas alimentares alternativos e garantindo que os alimentos básicos, como o arroz, tenham preços acessíveis. Aborda, ainda, a importância da política para a área em momentos como este, **mercado pela pandemia de Covid-19**.

As ações de **formação** representam um dos eixos de atuação da FIAN Brasil, que acaba de completar 20 anos. A frase escolhida para celebrar estas duas décadas de atividade sintetiza duas ideias centrais para nós. A primeira é que **direito não se pede, exige-se**, e a informação tem um papel central nisso. A outra é que nos alimentar e às pessoas à nossa volta vai muito além da necessidade imediata de saciar a fome: representa, dos pontos de vista orgânico e social, o ato de **constituir pessoas**. Gera saúde, identidade, acolhimento, sentimentos de comunhão e de pertencimento a um grupo.

Acesse os outros três módulos deste curso, confira mais publicações e conheça nossa trajetória e nossa atuação!

<https://fianbrasil.org.br>

