



TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

460

**Examinando o conceito de segurança alimentar e
nutricional e suas novas dimensões**

Walter Belik

Fevereiro 2024



UNICAMP

ie Instituto de
economia

Examinando o conceito de segurança alimentar e nutricional e suas novas dimensões

Walter Belik¹

Resumo

A utilização do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para a elaboração de diretrizes de políticas públicas está sob constante revisão. Desde a sua definição nas primeiras conferências internacionais até os dias de hoje já se passaram mais de 50 anos. Desafios, como o combate à desnutrição, avançaram pouco enquanto novas questões decorrentes da generalização de hábitos alimentares inadequados deram origem a outros problemas como o da obesidade, emissão de gases de efeito estufa, contaminações do meio ambiente e aumento nas perdas e desperdícios de alimentos. Atualmente se discute a possibilidade de transição para um novo modelo de Sistema Agroalimentar, ambientalmente e socialmente sustentável, mas esses progressos ainda estão distantes. Diante da polifonia dos diferentes interesses nacionais, pressões dos movimentos sociais e poder econômico e político das grandes corporações o presente artigo aponta algumas tendências que estão presentes e que poderão desenhar esse Sistema Agroalimentar no futuro próximo.

Palavras-chave: Segurança alimentar e nutricional, Combate à fome, Alimentação saudável.

Abstract

Examining the concept of food and nutrition security and its new dimensions

The use of the Food Security and Nutrition concept for the elaboration of public policy guidelines is under constant review. Since its definition in the first international conferences until today, more than 50 years have passed. Challenges such as the fight against malnutrition, made little headway while new issues resulting from the generalization of inappropriate eating habits gave rise to other problems, naming: obesity, emission of greenhouse gases, contamination of the environment and an increase in food losses and waste. Currently, the possibility of transition to a new model of Agrifood System, environmentally and socially sustainable, is being discussed, but this progress is still far away. Faced with the polyphony of different national interests, pressures from social movements and the economic and political power of large agro corporations, this article points out some trends that are present and that could design this Agrifood System in the next future.

Keywords: Food security and nutrition, Fight against hunger, Healthy eating.

JEL: Q18, I38, P46.

Introdução

Nos últimos anos têm crescido o interesse sobre o fenômeno da fome com pesquisadores e historiadores se debruçando sobre as causas dos episódios de fome crônica observados ao longo dos séculos. Josué de Castro no seu Geografia da Fome se colocava em uma posição inusitada de tentar explicar a dinâmica da fome para um público obliterado pela naturalização da fome que atingia duas terças partes do planeta. Segundo Castro (1952) havia dois tabus intocáveis na humanidade: a fome

(1) Professor Titular Aposentado e colaborador do Instituto de Economia da Unicamp, Diretor do Instituto Fome Zero. E-mail: belik@unicamp.br, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8650-0687>.

e o sexo, dois exemplos da “bestialidade primitiva” (Castro, 1952, p. 15). Segundo o eminente geógrafo, o tabu em relação ao sexo havia sido devidamente estudado por Freud, seria necessário agora aprofundar o entendimento sobre a fome, que era considerada baixa e indecente.

A imagem de que a fome seria um problema natural e que sempre haveria fome na história da humanidade é o resultado direto da tradição liberal introduzida na sociedade ocidental no século 18. Tendo o indivíduo sido dotado de livre arbítrio e se libertado das amarras da rígida estrutura social e da religião, só se poderia entender a permanência dos pobres e famintos entre a população como obra de uma pretensa “seleção natural”.

Tomando emprestado os parâmetros da seleção das espécies e do predomínio dos mais capazes, a narrativa desenvolvida por Herbert Spencer (1820-1903) eleva o conceito de seleção social com a sobrevivência do mais apto à uma categoria de lei da natureza, o que era bastante coerente com o racismo e com a expansão neocolonial do século XIX.

Outra corrente cientificista importante presente no início do século XX é malthusianismo retomado, movimento que abraçava a tese de que a fome era inevitável. Como se sabe, Malthus (1766-1834) se opunha às leis inglesas de amparo aos pobres afirmando que essas provocavam mais pobreza. Ao aumentar o consumo de alimentos via ajuda financeira aos pobres (a Lei dos Pobres de 1601, por exemplo) ou aumentos de salários, o resultado direto seria o aumento do custo da mão-de-obra, altas de preços e a redução da produção de alimentos. Segundo Malthus (1982) “a falta de frugalidade observada entre os pobres...” pois “... tudo o que ganham acima de suas necessidades presentes vai para a cervejaria” (p. 78) seria um impeditivo natural para a mudança do destino que se apresentava como inevitável.

O determinismo geográfico que respaldava as teorias racistas da época ainda hoje assombra a nossa sociedade. Argumentos considerados modernos sobre a superioridade de grupos e populações, sobreviveram décadas e prosperaram em um mundo que demanda cada vez mais alimentos. Refutando diretamente este diagnóstico, Castro demonstra que a fome não está ligada “a incapacidade de produzir alimentos, mas, principalmente, à sua má distribuição” (Gusmão de Mendonça, 2021, p. 135). Esse argumento revolucionário se apresentava de uma forma perturbadora para uma sociedade no limiar da urbanização e da industrialização haja vista que, tradicionalmente, a fome era interpretada no Brasil como uma espécie de desequilíbrio em entre as “leis de mercado da oferta e da demanda” e pela existência de “excedentes” populacionais.

Amparado no seu método de análise cujos destaques são os fenômenos sociais, Castro observa que as grandes fomes observadas na história não tinham como causa principal a falta de alimentos. Da mesma maneira, o “excesso” de população não seria a causa da fome, mas, pelo contrário, uma consequência direta desta. Para demonstrar como seria possível alimentar a população mundial mesmo em situações críticas, Castro menciona alguns exemplos na história nos quais a própria região produtora também era exportadora líquida deixando a população local sem suprimentos. Amartya Sen (1981) reforça esse argumento mencionando o caso da Grande Fome de Bengala (Índia) nos anos 1940 assim como muitos outros historiadores agregaram casos como o do Holodomor (Grande fome na Ucrânia no início dos anos 1930) e o Grande Salto para Frente (1958-

62) na China, decorrentes de políticas deliberadas que geraram escassez local de alimentos. Em resumo, a fome não poderia ser tratada como um evento natural, e a desnutrição não se explicaria como resultado de um “fenômeno incurável” (Castro, 1952, p. 21) ou pelo excesso de população frente aos suprimentos de alimentos disponíveis.

Aspectos conceituais

O idioma português é um tanto pobre ao descrever o fenômeno da fome. Na nossa língua a fome designa todas as manifestações fisiológicas da natureza humana, desde o apetite até a total e continuada ausência de alimentos no prato das pessoas. Nesse sentido o idioma espanhol, francês ou inglês – para ficarmos nesses três exemplos, são muito mais pródigos ao diferenciar, respectivamente, a “hambre” da “hambruna”, a “faim” da “famine” ou a “hunger” da “famine” (Salay, 2023). Nesse sentido, Josué de Castro nos seus escritos avançou na compreensão da realidade adjetivando a fome aguda, a fome crônica ou parcial, que “inferioriza e predispõem a outras muitas doenças intercorrentes” (Castro, 2022, p. 44), ou seja: a fome oculta. “Desse modo, há a fome dos que não comem e a fome dos que comem mal, dos que não orientam a sua alimentação” (Correa de Andrade, 1977, p.192), uma forma específica de fome invisível causada pela falta de vitaminas ou micronutrientes. Segundo Castro:

My conception of hunger, then, embraces everything from the latent deficiencies commonly called conditions of undernourishment and malnutrition to absolute starvation (Castro 1952, p. 30).

Essa caracterização clínica predominou na discussão sobre a fome até os anos 1970, quando toma forma o conceito de Segurança Alimentar. Porém, de certa maneira, essa definição concebida por Castro, se aproxima bastante do entendimento mais moderno do que representa a SAN Segurança Alimentar e Nutricional. “A sensação de fome não é uma sensação contínua, mas um fenômeno intermitente com exacerbações e remissões periódicas” (Castro, 2022, p. 249). Castro identificava dois elementos importantes que, ao seu ver, determinavam a fome oculta: a monotonia alimentar – resultado do menor acesso à diversidade das fontes de suprimento e; a difusão dos alimentos concentrados, purificados e refinados (Gusmão de Mendonça, 2021, p. 148) o que remonta a discussão à qualidade das dietas.

A Segurança Alimentar é um termo emprestado da geopolítica e se fez presente no período entreguerras. Naquela época, preocupados com o uso do alimento como arma de dissuasão muitos países começaram a formar estoques. Esse movimento se intensifica após a crise de 1929 e com a emergência do Keynesianismo e a instalação do *New Deal* norte americano se elevam as barreiras comerciais e se busca também uma maior intervenção na economia, sendo que o setor agrícola passa a ser visto como foco principal da política econômica, por motivos que passavam também pela segurança nacional. O conceito de Segurança Alimentar (SA) nos moldes do que era praticado nos países centrais, embora discutido durante a criação da FAO – Organização das Nações Unidas para

Agricultura e Alimentação, em 1943², aparece pela primeira vez em documentos de organismos internacionais muito tempo depois, somente nos anos 1970.

Trata-se de um período turbulento no comércio internacional. Após décadas de apoio direto dos governos e fruto de elevados subsídios para a produção agrícola, os Estados Unidos acabaram se transformando no maior produtor mundial de grãos, gerando enormes excedentes que tinham como destino a exportação. Já o seu grande rival, que era a União Soviética, importava nessa época praticamente três quartas partes de todos os grãos comercializados no mercado internacional (Friedmann, 1993). Com alta dos preços internacionais e as perspectivas de escassez, precisamente no ano de 1973, os EUA decretam um embargo sobre as suas exportações de grãos, preservando os suprimentos internos e penalizando os soviéticos com escassez e alta de preços. Os efeitos são devastadores sobre todas as economias, principalmente na União Soviética e China, levando a Guerra Fria para o campo das pressões alimentares. Em meio à crise de suprimentos, no ano de 1974 a Assembleia Geral das Nações Unidas convoca a I Conferência Mundial de Alimentação e no bojo dessa reunião se estabelece uma definição consensual sobre o que se estabeleceria como SAN, agora acrescido do “N” de nutricional. O termo vai se consolidar com recomendações expressas para que os países constituam reservas emergenciais de alimentos, em nome da estabilidade internacional nos preços.

Dois outros desdobramentos irão moldar a visão predominante sobre os problemas de alimentação nas décadas seguintes, a saber: o Pacto Internacional sobre Direitos Sociais e Culturais (PIDESC), firmado em 1976 com o reconhecimento, ainda que indireto, do Direito Humano à Alimentação (DHA) e, posteriormente, a Conferência Internacional sobre Nutrição de 1992 reforçando o tema nutricional. Esses elementos acabam forjando a definição de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) adotada em 1996 pela Cúpula Mundial da Alimentação, organizada pela FAO – ONU.

Esse conceito se aproxima das discussões apresentadas por Castro por ocasião da “fome oculta” ao levar em conta os quatro pilares principais sobre os quais a SAN deveria se apoiar: disponibilidade, acesso, estabilidade e utilização.

Olhando retrospectivamente, verifica-se que a construção do conceito de SAN nos anos 1990 ainda estava muito aquém das necessidades colocadas por um mundo em transformação - com a derrubada de barreiras à circulação de mercadorias e capitais e a desregulação, tornando quase desnecessária a intervenção e as políticas públicas. Como reação a essa situação e empurrada pelos movimentos sociais surge a necessidade de incorporar às análises o elemento da “soberania” alimentar, dando forma a um quinto pilar para a SAN. A soberania pressupõe o direito dos povos e populações em produzir e consumir a sua própria alimentação, respeitando-se as diferenças culturais. Essa abertura teve início na própria Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, mas acabou não sendo aprovada como uma resolução, embora tenha sido encaminhada no Fórum paralelo dos movimentos sociais que se realizava em Roma naquele ano. A demanda voltou como resolução do Fórum Mundial de Soberania Alimentar realizado paralelamente em Havana, Cuba, em reação à Cúpula do Milênio

(2) Conferência de Hot Springs nos Estados Unidos em 1943.

de 2001, que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) das Nações Unidas. Finalmente, em 2002, quando se realizou a Cúpula Mundial da Alimentação, cinco anos depois, foram lidas perante os chefes de estado as resoluções do Fórum de Soberania Alimentar em programação não oficial patrocinada pela própria FAO, que teve lugar em Roma na mesma semana e contou com a presença de mais de 700 ONGs. Mais tarde, em 2007 no Mali desenvolveu-se a Conferência Mundial sobre Soberania Alimentar, evento paralelo das ONGs de onde saiu a Declaração de Nyéléni quando se afirmou que: “A soberania é o direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo”³.

Essas diretrizes, embora não reconhecidas oficialmente acabaram sendo adotadas pelo sistema Nações Unidas ao ponto do Programa Mundial de Alimentos (PMA) passar a adotar programas de financiamento à produção para o seu suprimento de alimentos em países em desenvolvimento em contraste com a mera distribuição de excedentes agrícolas doados por países ricos, vigente no passado. Assim a autodeterminação dos povos e comunidades nos programas nacionais de SAN estaria presente com a incorporação da soberania alimentar, abrindo espaço também para outras propostas mais avançadas como a da alimentação saudável, compatível com os costumes e tradições de cada grupo populacional. Em publicação recente do Comitê Mundial de Segurança Alimentar das Nações Unidas observa-se a proposta de incorporar duas novas dimensões ao conceito de SAN, derivadas da proposta de Soberania Alimentar: o Arbítrio, ou seja, a capacidade de decidir de forma independente o que se deve produzir e consumir, e a sustentabilidade – analisada adiante (HLPE, 2020).

Não vale aqui descrever as resistências ao uso do conceito de soberania alimentar, mas as críticas, principalmente do lado acadêmico foram bastante ácidas. Bernstein (2013) por exemplo sublinhou que, embora sempre estivesse na luta contra a globalização, tentar dirigir a política pública para uma ação coordenada em favor dos mercados locais seria uma forma de populismo agrário, contra as corporações, inviável por imaginar que na etapa atual do capitalismo possamos ter um “modo camponês de produzir”.

Enfim, com a realização da Cúpula das Nações sobre o Desenvolvimento Sustentável realizada em 2015, na qual se fez um balanço sobre o cumprimento dos ODM e se firmaram os compromissos em torno dos 17 ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, novos elementos ligados à sustentabilidade e soberania foram levados com a proposta de incorporação para a definição de SAN. Como vimos, o tema já havia entrado na pauta da FAO anos antes, mas devido à falta de consenso entre os países participantes acabou por ser abandonado. O conceito de SAN era considerado simples e neutro pelos países participantes dessas conferências internacionais enquanto a soberania introduzia o tema de assimetria e concentração de poder na cadeia produtiva de alimentos. Com isso, mais estudos foram recomendados sem que se chegasse a um consenso (Gordillo; Obed, 2013).

(3) Foro Mundial pela Soberania Alimentar, 2007, Nyélény, Selingue, Mali. Para conhecer a declaração completa ver: <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2023.

Baseados em todos esses princípios, e com o apoio tácito do PMA e da FAO, finalmente adotou-se o marco da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, sendo utilizado em documentos de vários países inclusive para o caso do Brasil. Curiosamente, mesmo após o *impeachment* da Presidenta Dilma (em 2016) e a ascensão de um governo de extrema direita em 2018 no Brasil, os documentos oficiais do Ministério de Desenvolvimento Social continuaram a trabalhar políticas de Soberania e Segurança Alimentar. Vale destacar que, já no início do governo Bolsonaro foram extintos o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e desarticulado o SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e foram desidratados todos os programas voltados para a segurança Alimentar (Delgado, 2022), ainda assim constavam documentos oficiais do Ministério da Cidadania, encarregado da política, várias referências ao Direito Humano à Alimentação e à Soberania Alimentar.

Contraditoriamente nessa época, enquanto a sociedade civil e a academia avançavam introduzindo novos elementos ao conceito de SAN, governos e organismos internacionais continuavam a monitorar a situação com base em indicadores unidimensionais. Destaque-se que os compromissos internacionais como a realização dos ODS eram firmados igualmente a partir dos mesmos indicadores unidimensionais. Esse é o caso dos indicadores de SAN tradicionais como a desnutrição, desnutrição infantil, obesidade, mortalidade infantil, anemia ferropriva entre outros. Todos esses indicadores diretos, como o IMC- Índice de Massa Corpórea ou o POU – *Prevalence of Undernourishment* derivados da área de saúde pública e utilizados desde os tempos de Josué de Castro.

Com o objetivo de aproximar as estimativas de insegurança alimentar de outras, a partir de 2015, a FAO passou a apresentar um indicador de “percepção” de insegurança alimentar juntamente com os levantamentos tradicionais realizados por meio de estimativas ligadas à desnutrição (Cafiero et al., 2018). Esse indicador pressupõe o uso e aplicação de escalas de insegurança alimentar. Esta prática teve início nos Estados Unidos na virada dos anos 1990 por meio do *US Household Food Security Survey Module* (HFSSM), tendo sido utilizada de forma experimental também no México e em alguns países da África (Pérez-Escamilla, 2012). Em meados dos anos 2000, foram desenvolvidas uma escala para a realidade brasileira (EBIA) e outra buscando homogeneizar o trabalho para todo o continente latino americano (ELCSA). Finalmente essa metodologia foi adaptada para todo o planeta pela FAO a partir de amostras coletadas em cada um dos países.

As chamadas FIES – *Food Insecurity Experience Scales* trazem consigo um indicador objetivo e indireto do nível de insegurança alimentar, guardando uma enorme aderência com outros indicadores além de apresentar a grande conveniência de ser instantâneo. Normalmente, pelo uso das FIES, a insegurança / segurança alimentar pode ser apresentada em oito níveis diferentes e, a partir da validação de questionários, pode ser comparada entre países. Outra grande vantagem do uso das escalas está na possibilidade de incorporar elementos do ambiente social, e até mesmo psicológico⁴, mapeando a vulnerabilidade das famílias participantes do inquérito.

(4) Muitas vezes o termo que aparece na literatura é “escala psicométrica”.

Novas tendências

Com a ampliação das lutas pela preservação do meio ambiente observa-se uma combinação entre as questões ligadas à alimentação e à sustentabilidade presentes nos 17 ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas estabelecidas como compromisso para 2030 na “Cúpula do Desenvolvimento Sustentável”. Por esse motivo e por recomendação de especialistas, o conceito de SAN passou a incorporar também elementos voltados para uma Alimentação Saudável e Sustentável.

Uma dieta saudável sustentável deve levar em conta vários outros elementos, além do sistema de produção e a nutrição, apontados na definição clássica de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional. São esses: sociedade e ética, condições de trabalho, meio ambiente, saúde em geral e, igualdade e comércio justo.

Segundo a definição oficial da FAO:

Sustainable diets are those with low environmental impacts which contribute to food and nutrition security and to healthy life for present and future generations. Sustainable diets are protective and respectful of biodiversity and ecosystems, culturally acceptable, accessible, economically fair and affordable; nutritionally adequate, safe and healthy; while optimizing natural and human resources (FAO, 2012).

Assim como no caso da incorporação dos conceitos anteriores, Garnett (2014) comenta que a definição acima é abrangente, mas não está claro o que se pretende, como essa dieta ficaria no prato exatamente? Com isso, logo adiante, para efeito de simplificação, a Dieta Saudável passou a ter concretude e ser calculada a partir de indicadores realizando-se uma comparação entre uma Dieta Suficiente (para garantia dos mínimos calóricos), uma Dieta Adequada (atende às necessidades de variedade) e Dieta Saudável (ingesta variada e equilibrada). Em resumo, a dieta saudável quer dizer uma dieta diversificada e equilibrada em termos de macro e micronutrientes (FAO, 2021).

Na prática, observa-se uma relação direta entre acesso da população à alimentação e a comida saudável e essa pode ser verificada a partir dos seguintes elementos: problemas econômicos, clima extremo e conflitos sociais ou geopolíticos. Nos países onde se verificou a ocorrência desses três fatores ao mesmo tempo, tivemos 94% da população sem ter acesso à comida saudável (FAO et al., 2018).

Mais diretamente, a relação entre dieta saudável e nutrição começa a ser pesquisada em termos globais em 2018 quando a FAO demonstra que os alimentos com alta densidade energética são mais baratos, o que acaba influenciando o padrão do consumo dos mais pobres, que por sua vez, em um segundo momento faz com que a obesidade se apresente como um problema de saúde pública. O conjunto de organismos internacionais liderados pela FAO pondera desde então que “...*Access to safe, nutritious and sufficient food must be framed as a human right, with priority given to the most vulnerable*” (FAO et al., 2018, p. 26).

Para demonstrar essa preocupação e como orientação para os países, em 2020, a publicação do SOFI – *State of Food Insecurity and Nutrition in the World*, relatório anual de todos os organismos

das Nações Unidas ligados à alimentação, passa a incorporar os valores de custo dos três tipos de dietas mencionados (suficiente, adequada e saudável), em dólares ponderados pela Paridade do Poder de Compra, para todos os países listados.

Em adição a isso e em um exercício de “Geopolítica da Nutrição” o relatório SOFA – *State of Food and Agriculture* de 2021 produzido pela FAO, ressalta a importância da diversidade das culturas alimentares e os aspectos perversos da dependência de certos países com relação às monoculturas de exportação. Com a construção do Índice de Flexibilidade da Produção Primária demonstra-se que a resiliência ambiental, econômica e social está diretamente ligada à diversidade. Tais resultados permitem desmontar a tese adotada por governos neoliberais de que as vantagens comparativas na produção e a especialização seriam a pedra de toque para a estabilidade alimentaria. Reforçando uma abordagem com tintas de soberania alimentar, a FAO afirma: “*Rural households that engage in diverse and multiple activities are generally better able to cope with, and recover from, stresses and shocks*” (2021, p. xxi).

No âmbito do sistema alimentar, a comunidade científica, chancelada pelo consórcio de pesquisadores em torno da publicação *The Lancet* passou a adotar a ideia de a Sindemia global - obesidade, subalimentação e mudança climática (Willet et al., 2019). Também se propunha uma mudança geral na regulação capitalista com a inauguração de um novo *Food Regime*, sucedendo o atual Regime das Corporações a partir de uma nova rodada de acumulação capitalista que pudesse incorporar demandas dos movimentos ambientalistas, comércio justo, saúde do consumidor e bem-estar animal (McMichael, 2009).

Tendo consciência do fracasso na trajetória dos ODS 2030 e para dar um novo rumo à produção, distribuição e consumo de alimentos a Assembleia Geral das Nações Unidas decide convocar para 2021 a UNFSS – Cúpula dos Sistema Alimentares, em português. Essa grande conferência que teria como propósito pautar as ações dos países e organismos internacionais e foi precedida por 145 diálogos nacionais e 800 diálogos independentes, patrocinados por movimentos sociais e ONGs.

De um lado estavam as corporações ligadas à produção e ao comércio de *commodities*, grandes redes de supermercados e indústria transnacional. Nesse campo haveria um consenso de que a tecnologia poderia promover um novo paradigma que pudesse incorporar as questões de sustentabilidade e inclusão social. Por outro lado, com menor repercussão, colocavam-se os movimentos sociais, associações de consumidores e profissionais de saúde para propor mais regulação, mais fundos financeiros para a diversidade e para a produção agroecológica. O conjunto dessas entidades independentes se organizou em torno da *Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanism* (CSM) para relações com o *UN Committee on World Food Security* (CFS) rechaçando diretamente a influência das corporações internacionais responsáveis pela destruição do meio ambiente. Segundo o CSM, essa influência, inclusive na nomeação da coordenação geral dos

trabalhos⁵. Em discussão estaria a possibilidade de uma “reconexão” entre os consumidores, a agricultura e suas bases naturais (Belik, 2020).

Como resultado foram estabelecidos 234 compromissos para a transformação dos sistemas alimentares levando-se em conta quatro áreas: combate à fome, resiliência à choques climáticos, incentivo a soluções *nature-based* na produção e, avanço e respeito aos meios de vida, equilíbrio de gênero, trabalho decente

Como era de se esperar, os resultados da Cúpula se mostraram frustrantes embora o saldo se apresente positivo quando se considera uma mudança na abordagem sobre a questão da SAN. Para exemplificar esse novo marco no tratamento do tema seria importante ponderar sobre duas situações:

a. Neoliberalismo e políticas de SAN

O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, em inglês) foi um dos instrumentos idealizados ao final da Segunda Grande Guerra e que procurava viabilizar a penetração das exportações norte-americanas em outros territórios. Após três rodadas de negociação nos anos 1960 e 70 com larga duração, o GATT mostrou as suas limitações para o caso da liberalização específica do Comércio Agrícola. Impulsionadas pelos lobbies locais e pelas prerrogativas de Segurança Alimentar (no sentido geopolítico), tanto a Europa, Japão como outros países impunham altas tarifas aos produtos agrícolas importados impedindo um acordo em bases globais.

Do ponto de vista da agricultura e alimentação, a globalização vai significar uma redução do papel do Estado (*decoupling*) e a emergência de um sistema baseado na regulação privada - com o desmonte dos estoques estratégicos de alimentos e a prevalência de mecanismos globais de formação de preços em mercados de negociação de ativos financeiros. Esse movimento geral mudou também a dinâmica da produção, cada vez mais “flexível” e semelhante aos sistemas pós-fordistas observados na indústria e no consumo, emulando as dietas globais, subordinadas ao padrão ocidental imposto pelas corporações globais de alimentos.

Na qualidade de maior consumidor mundial de alimentos e, mais recentemente também, como maior produtor, a China se destaca no mercado de commodities agrícolas empurrando, por sua vez, a tradicional indústria de alimentos e os grandes *traders* agrícolas para a especialização flexível e a diferenciação de seus produtos. Esse movimento faz com que surjam novos *players* que, com a ajuda da informática e da logística moderna passam a trabalhar com mercados segmentados em escalas reduzidas - dando atenção a temas como direitos intelectuais, serviços, padrões nutricionais etc. Nesse sentido, a evolução do conceito de SAN forçosamente passa a incorporar as questões de saudabilidade e sustentabilidade em total sincronia com essa estratégia. Nesse sentido, a chamada Revolução dos Supermercados (Reardon et al., 2003) que ocorre já no final dos anos 1980 teria a capacidade de expandir o consumo segmentado e diferenciado em termos globais, baseado no padrão ocidental, mas com preços acessíveis para uma base maior das populações. Tal movimento

(5) Ver: <https://www.csm4cfs.org/affected-hunger-malnutrition-must-shape-un-food-systems-summit/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

demonstra que as transformações na forma de produzir na agricultura e agroindústria se fazem acompanhar, e se nutrem, de uma transformação equivalente nos hábitos de consumo e nos hábitos de compra.

Ironicamente, o avanço das novas tecnologias no Sistema Alimentar também abre espaço também para ganhos competitivos entre os pequenos produtores. Como foi mencionado, nesse novo paradigma os antigos ganhos de escala ficaram restritos à comercialização de matérias-primas e à produção em massa, no padrão fordista, enquanto as vantagens proporcionadas pelo escopo passaram a ser creditadas principalmente aos pequenos produtores e aos seus territórios (Schneider, 2010). Nesse particular, entram a inovações pela via da Tecnologia da Informação e a logística, que – renovadas, permitiriam desconcentrar a oferta e o abastecimento alimentar alavancando uma volta dos pequenos estabelecimentos. Nesse novo paradigma cabe perfeitamente uma tendência e uma maior atenção com a sustentabilidade – circuitos curtos ou redes de proximidade, redução de perdas e desperdícios, redução de embalagens, economia circular, qualidade e saudabilidade, ética nas relações de trabalho e na equidade de gênero.

b. Agroecologia e alimentação

A segunda situação diz respeito às mudanças perversas no padrão de consumo com a ampliação da ingestão de alimentos ultraprocessados, o que vem provocando um debate sobre os rumos da alimentação globalizada.

De fato, a produção de alimentos está se afastando cada vez mais dos processos de produção com base na natureza e a sua identificação por parte do consumidor necessita ser repensada. Dois mecanismos contribuem para essa constante transformação: o apropriação e o substitucionismo (Wilkinson, 2002; 2022). No primeiro caso, a agricultura e a pecuária se libertam dos seus processos naturais e ingressam em uma nova dinâmica dada pela mecanização, quimificação, mudança genética e digitalização da produção. Na outra ponta, no substitucionismo, alimentos naturais são desconstituídos e reconstituídos, mesclados com elementos químicos e representados ao consumidor como novos (*novel foods*) e mais nutritivos.

Esses dois movimentos geram oportunidades de negócio em áreas que eram exclusivas de fazendeiros e proprietários rurais. A terra sempre foi o elemento central do processo produtivo na agricultura, mas a passagem desta para um ambiente totalmente controlado ainda encontra enormes barreiras. As limitações dadas pela natureza para a expansão dos cultivos e criações e esse atrito permite antever pressões cada vez maiores do ponto de vista sanitário, regulatório e cultural para a aceitação de novas tecnologias de produção como a manipulação genética, clonagem de organismos vivos, fazendas para a criação de pescados em ambientes marinhos protegidos, fazendas verticais urbanas e outros.

A agroecologia enquanto sistema de produção e enquanto alternativa para a transformação de todo o Sistema Alimentar encontra inimigos poderosos a partir dessa onda de investimentos que incorpora o discurso moderno da preservação dos recursos naturais e sustentabilidade social. Trata-se de um sistema de produção sustentável cuja ênfase está na dinâmica da unidade de produção e na

interrelação com os processos naturais de imunização, pressupondo a circularidade e a biodiversidade. Não se trata de uma volta ao passado, mas de um sistema de produção de bases científicas voltado para a nutrição do solo e a interação biológica que se contrapõem à agricultura industrial. A sua eficiência não pode ser medida pelos métodos tradicionais, não somente pelos seus vínculos ao mercado, mas também pela geração de rendas não monetárias e outras formas de benefícios intangíveis capturados pela família agricultora (Petersen, 2013).

Na medida em que se destaca o fracasso da agricultura industrial em criar ambientes saudáveis e sustentáveis e disponibilizar alimentos baratos à população crescem as vozes em torno de um novo paradigma com base na agroecologia (Grisa; Porto, 2023). É evidente que essas transformações não irão ocorrer de forma imediata e muito menos a tempo de garantir os compromissos para 2030, mas os conceitos utilizados nas definições de SAN aqui apresentados vêm se aproximando cada vez mais desses padrões.

Conclusões

A Segurança Alimentar e Nutricional é um conceito em transição. Mais do que um clichê, os elementos que compõem esse texto demonstram como transitamos daquelas situações que eram denominadas simplesmente de “fome” para um conceito extremamente sofisticado como o de SAN incorporando aspectos da soberania, sustentabilidade, saudabilidade e desenvolvimento econômico e social em geral. O primeiro passo foi dado por Josué de Castro na década de 1940 no seu esforço de “desnaturalizar” o fenômeno da fome. Esse esforço permitiu entender as causas e os processos e, com isso, apresentar propostas de políticas e programas para a erradicação do problema.

Parece haver um consenso de que o nosso Sistema Alimentar necessita de uma transformação. Os limites para a expansão do paradigma produtivista para a produção de alimentos já estão sendo superados e os impactos no clima do planeta e na saúde das suas populações estão se fazendo sentir. Com o esgotamento desse modelo, novas soluções estão sendo gestadas. Na oferta, há um enorme esforço em apresentar um novo pacote tecnológico produtivista pintado com tintas de sustentabilidade. Pelo lado do consumo, o esforço é redobrado para introduzir novos alimentos, mais nutritivos, baratos e de fácil preparação.

O desafio para os movimentos sociais é o de convencer a todos que saúde, nutrição e meio-ambiente devem se sobrepor às oportunidades de negócio. Para os governos dos países, signatários de convenções e resoluções internacionais, está a necessidade de transformar meros propósitos em leis e programas que garantam o Direito Humano à Alimentação Adequada e ao mesmo tempo, monitorem o desenvolvimento dos seus compromissos perante a população e a comunidade internacional.

Sabemos que os mercados são construídos a partir da interação dos agentes econômicos e que as transformações ocorrem a partir de mudanças nas forças sociais hegemônicas. Como promover uma transição para um regime alimentar saudável sustentável numa situação na qual as forças políticas estão cada vez mais desorganizadas e com a fraqueza das regulações públicas e mecanismos de rastreabilidade abrindo espaço para as certificações privadas? É possível mudar essa situação?

Referências bibliográficas

- BERNSTEIN, Henry. Food sovereignty: a skeptical view. In: CONFERENCE FOOD SOVEREIGNTY: A CRITICAL DIALOGUE. Yale University, 2013. (Conference Paper, n. 1).
- BELIK, Walter. Sustainability and food security after COVID-19: relocalizing food systems?. *Agricultural and Food Economics*, v. 8, p. 23-30, 2020.
- CAFIERO, Carlo; VIVIANI, Sara; NORD, Mark. Food security measurement in a global context: the food insecurity experience scale. *Measurement*, v. 116, p. 146-152, 2018.
- CASTRO, Josué. *Geografia da fome*. O dilema brasileiro: pão ou aço. São Paulo: Todavia, 2022.
- CASTRO, Josué. *The geography of hunger*. 1. ed. Prefácio de Lord Boyd Orr. London: Victor Gollancz, 1952.
- CORREA DE ANDRADE, Manuel. Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo (Dossiê Nordeste). *Estudos Avançados*, v. 11, n. 29, p. 169-194, 1997.
- DELGADO, Nelson Giordano. *Políticas públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022. (Textos para Discussão; n. 83).
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018 (SOFI)*. Building climate resilience for food security and nutrition. Roma: FAO, 2018.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020 (SOFI)*. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables Roma: FAO, 2020.
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Sustainable diets and biodiversity: directions and solutions for policy, research and action*. Rome, 2012.
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Factsheets on the 21 SDG indicators under FAO custodianship*. A highlight of the main indicators with the greatest gaps in country reporting. Roma: FAO, 2020.
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *The State of Food and Agriculture (SOFA) 2021*. Making agrifood systems more resilient to shocks and stresses. Roma: FAO, 2021.
- FRIEDMANN, Harriet. The political economy of food: a global crisis. *New Left Review*, v. 197, p. 29-57, 1993.
- GARNETT, Tara. *What is a sustainable healthy diet?* A discussion paper. Food Climate Research Network. Apr. 2014.
- GORDILLO, Gustavo; OBED, Jerónimo. *Food security and sovereignty* (Base document for discussion). Santiago do Chile: FAO RLC, 2013.
- GRISA, Catia; PORTO, Silvio I. Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 61, n. 3, 2023.

GUSMÃO DE MENDONÇA, Marília. *O combatente da fome Josué de Castro: 1930-1973*. Bauru: Canal Editora, 2021.

HLP – High Level Panel of Experts. *Seguridad alimentaria y nutrición: elaborar una descripción global de cara a 2030*. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma, 2020.

MALTHUS, Thomas R. Sobre as Leis de Amparo aos Pobres (texto de 1803). In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). *Malthus*. São Paulo: Ática, 1982.

McMICHAEL, Philip. A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.

PEREZ-ESCAMILLA, Rafael. Can experience-based household food security scales help improve food security governance? *Global Food Security*, v. 1, n. 2, p. 120-125, 2012.

PETERSEN, Paulo. Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. In: NIERDELE, Paulo A. et al. (Org.). *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013. p. 69-103.

REARDON, Thomas et al. The rise of supermarkets in Africa, Asia, and Latin America. *American Journal of Agricultural Economics*. v. 85, n. 5, Proceedings Issue (Dec., 2003), p. 1140-1146. 2003.

SALAY, Adriana. Josué de Castro e o sentido *moderno* de fome. In: GRAZIANO DA SILVA, José et al. (Org.). *Josué de Castro e a diplomacia da fome*. Brasília: FUNAG, 2023. p. 61-92.

SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3 (119), p. 511-531, jul./set. 2010.

SEN, Amartya. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

WILKINSON, John. The final foods industry and the changing face of the global agrofood system: up against a new technology paradigm and a new demand profile. *Sociologia Ruralis*, v. 42, p. 329-347, 2002.

WILKINSON, John. *O sistema agroalimentar global e brasileiro face à nova fronteira tecnológica e às novas dinâmicas geopolíticas e de demanda*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz 2022. (Textos para Discussão, n. 85).

WILKINSON, John. *O mundo dos alimentos em transformação*. Curitiba: Appris, 2023.

WILLETT, Walter et al. Food in the anthropocene: the EAT – Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*, v. 393, n. 10170, p. 447-492, 2019.