

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Elis Virginia da Silva Santana

O PODER ESTÁ NO PRATO

breve análise da governança global dos alimentos, seus atores e contradições

Belo Horizonte

2023

Elis Virginia da Silva Santana

O PODER ESTÁ NO PRATO

breve análise da governança global dos alimentos, seus atores e contradições

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Dawisson Belém Lopes

Belo Horizonte

2023

320 Santana, Elis Virginia da Silva.
S232p O poder está no prato [manuscrito] : breve análise da
2023 governança global dos alimentos, seus atores e
contradições / Elis Virginia da Silva Santana. - 2023.
189 f.
Orientador: Dawisson Elvécio Belém Lopes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1. Ciência política – Teses. 2. Alimentos – Teses.
3. Sindemias – Teses. I. Lopes, Dawisson E. Belém.
II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 02º/2023 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA ELÍS VIRGINIA DA SILVA SANTANA

Realizou-se, no dia 02 de março de 2023, às 11:00 horas, por Videoconferência, a defesa de dissertação, intitulada "O PODER ESTÁ NO PRATO: breve análise da governança global dos alimentos, seus atores e contradições", apresentada por **ELÍS VIRGINIA DA SILVA SANTANA**, número de registro 2020678580, graduada no curso de RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS/N, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Dawisson Elvécio Belém Lopes - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Jéssica Silva Fernandes (Oppen Social), Prof. Caio Pompeia Ribeiro Neto (University of Oxford). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 02 de março de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Jéssica Silva Fernandes, Usuária Externa**, em 06/03/2023, às 11:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Caio Pompeia Ribeiro Neto, Usuário Externo**, em 07/03/2023, às 13:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Dawisson Elvecio Belem Lopes, Professor do Magistério Superior**, em 10/03/2023, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2109694** e o código CRC **2A6D3E1F**.

À minha família e amigos, com amor, pelo amor e por amor.

AGRADECIMENTOS

Durante o processo de construção desse trabalho, fiz um acordo comigo de que a página de agradecimento seria a última que eu escreveria nessa dissertação. Então, esse momento que vivo agora significa que consegui chegar até o final; que finalmente consegui encerrar este ciclo. Mas para chegar até aqui foram feitas muitas renúncias e muito esforço e dedicação foram empregados. Esse trabalho me ensinou muito mais do que a pesquisa e os achados em si; ele foi, de fato, um grande professor: em um processo solitário, ele me ensinou o que é ter disciplina, a cultivar a paciência, a parar quando o corpo pede descanso, a definir metas e objetivos e forma clara e a persistir. Mais do que isso, aprender que os processos podem ser amigos muito mais do que um fardo, e que a jornada, seja ela qual for, precisa ser aproveitada de alguma maneira. Por isso, meu agradecimento vai para tudo que permitiu que eu vivesse essa fase e crescesse muito com ela, pessoal e profissionalmente. Agradeço a Deus pela força, capacitação e habilidades, e por todos os privilégios que concede diariamente para mim. Agradeço a minha família, que mesmo longe é meu porto seguro, minha fonte de amor, motivação, inspiração e apoio incondicional. Aos meus amigos que sempre se mostraram entusiastas do meu trabalho e me motivavam sempre me lembrando do meu potencial. Embora eu tenha escrito cada linha dessa dissertação, ela não seria possível se eu não tivesse uma rede de amor e apoio tão forte, e é para essas pessoas que dedico este nosso trabalho

...Fiz a comida. Achei bonito a gordura frigindo na panela. Que espetáculo deslumbrante! As crianças sorrindo vendo a comida ferver nas panelas. Ainda mais quando é arroz e feijão, é um dia de festa para eles. Antigamente era a macarronada o prato mais caro. Agora é o arroz e feijão que suplanta a macarronada. São os novos ricos. Passou para o lado dos fidalgos. Até vocês, feijão e arroz, nos abandona! Vocês que eram os amigos dos marginais, dos favelados, dos indigentes. Vejam só. Até o feijão nos esqueceu. Não está ao alcance dos infelizes que estão no quarto de despejo. Quem não nos desprezou foi o fubá. Mas as crianças não gostam de fubá. Quando puis a comida o João sorriu. Comeram e não aludiram a cor negra do feijão. Porque negra é a nossa vida. Negro é tudo que nos rodeia.

JESUS, Carolina Maria de. Quarto de despejo – diário de uma favelada. São Paulo, 1960, p. 39-42.

RESUMO

Nesta dissertação buscamos descrever como está organizada a governança global em torno da agenda alimentar. Dessa forma, objetivamos investigar e descrever como a atual governança global dos alimentos está estruturada e quais as implicações desse arranjo. Para isso, trouxemos aspectos da economia política internacional e da abordagem dos regimes alimentares, a fim de entender em qual contexto a governança vigente se desenvolveu, quais são os principais atores e seus interesses, e como ela endereça os principais problemas contemporâneos relacionados à segurança e sistema alimentares. A nossa hipótese é que a atual governança global dos alimentos está estruturada sobre princípios neoliberais, onde atores privados exercem poder e influência, enquanto suas atuações contribuem para aprofundar desigualdades regionais e agravar a crise alimentar e ambiental. Neste arranjo, corporações agroalimentares transnacionais, movimentos sociais, organizações internacionais e Estados compõem o quadro de uma governança fragmentada, com forte domínio do paradigma privado, pautado pelas empresas e organizações financeiras internacionais. Porém, pudemos perceber que este arranjo tem sido cada vez mais questionado, não só pela persistência da fome em um mundo de abundância, mas pelas evidências que relacionam a atual estrutura do sistema alimentar às mudanças climáticas e aumento da prevalência de obesidade no mundo. Alternativas a este modelo estão surgindo especialmente a partir da sociedade civil, sendo a agenda da soberania alimentar uma das vertentes mais fortes ao trazer uma proposição de transformação deste atual sistema em uma lógica dual, que contrapõe o localismo ao globalismo, o natural ao processado e a soberania à segurança. Para construir a estrutura deste trabalho, o qual se caracteriza com uma pesquisa qualitativa-descritiva uma vez que buscamos descrever e analisar a governança global dos alimentos a partir da identificação dos seus atores, interesses e papéis desempenhados, utilizamos a pesquisa bibliográfica como procedimento em bases de dados como Google Scholar, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, SciELO, Scopus, Periódicos CAPES, sites das instituições e empresas aqui investigadas, bem como de organismos internacionais, como FAO, ONU e EMBRAPA.

Palavras-chave: Governança Alimentar. Governança Global dos Alimentos. Sistema Agroalimentar. Regimes Alimentares. Sindemia Global.

ABSTRACT

In this dissertation we seek to describe how global governance is organized around the food agenda. Therefore, we aim to investigate and describe how the current global food governance is structured and what the implications of this arrangement are. Accordingly, we discuss aspects of the international political economy and the approach to food regimes, in order to answer the following questions: In which context did the current governance develop? Who are the main parties involved and their interests? How does it address the main contemporary problems related to security and the food system? Our hypothesis is that current global food governance is structured on neoliberal principles, in which private players exert power and influence while their actions contribute to deepening regional inequalities and worsening the food and environmental crisis. In this arrangement transnational agrifood corporations, social movements, international organizations and nations make up the framework of a fragmented governance with a strong dominance of the private paradigm, guided by companies and international financial organizations. However, we observed that this arrangement has been increasingly questioned, not solely for the persistence of hunger in a wealthy world but also due to evidence that relates the current structure of the food system to climate change and the increase in obesity rates worldwide. Alternatives to this model are emerging, especially from civil society, with the food sovereignty agenda being one of the strongest aspects. They bring a proposal to transform this current system into a dual logic, which opposes localism to globalism, natural to processed and sovereignty to security. To build the structure of this work, characterized by a qualitative-descriptive research as we aim to describe and analyse the global governance of food based on the identification of its stakeholders, we used bibliographical research as a method, based on data such as Google Scholar, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, SciELO, Scopus, Periódicos CAPES,, websites of institutions and companies investigated here, as well as international organizations such as FAO, UN and EMBRAPA.

Keywords: Food Governance. Global Food Governance. Agri-food System. Food Regimes. Global Syndemic.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O sistema alimentar global como um sistema de sistemas	27
Figura 2 – Cadeia de valor agrícola e alimentar	79
Figura 3 – Fusões e aquisições da indústria agroquímica	81
Figura 4 – Vendas globais de sementes em bilhões de dólares, 2016.	82
Figura 5 – Vendas de sementes e pesticidas por “The Big Six” e outras empresas de sementes em 2016 (em bilhões de dólares).....	82
Figura 6 – Vendas de sementes e vendas totais em 2016.....	83
Figura 7 – Distribuição mundial de fazendas e terras agrícolas, por classe de tamanho da terra.	86
Figura 8 – Produção de alimentos (%) pelo tamanho da fazenda	87
Figura 9 – Tipo de produção pelo tamanho da fazenda.....	87
Figura 10 – Área dedicada das fazendas a plantar determinado tipo de semente	88
Figure 11 – Quais marcas as grandes empresas de alimentos e bebidas possuem?	94
Figura 12 – Maiores varejistas de alimentos do mercado brasileiro	101
Figura 13 – Orçamento bianual total aprovado da FAO (contribuições avaliadas e voluntárias), 2000–1 a 2018–19 (US\$ milhões).....	115
Figura 14 – Produção mundial de safras por grupo de commodities (2000-2019)	132
Figura 15 – Produção mundial das principais culturas primárias pelos principais produtores (2019)	133
Figura 16 – Produção mundial dos principais itens cárneos, principais produtores (2019)...	133
Figura 17 – Temperaturas médias ao longo das décadas (1880-2020).....	138
Figura 18 – Mapeamento das categorias do Sistema agroalimentar, IPCC para FAO.....	142
Figura 19 – Intensidade das emissões mundiais de commodities agrícolas	144
Figura 20 – Consumo de energia no sistema agroalimentar por região, 2020-2018.....	145
Figura 21 – Emissões dos sistemas agroalimentares, principais países (2019).....	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Maiores comerciantes de commodities agrícolas (carnes e grãos) 2019-2020.....	91
Tabela 2 – Maiores empresas do segmento de alimentos e bebidas, por receita (2021).....	96
Tabela 3 – Maiores empresas do setor de varejo de alimentos (2020).....	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Produção nacional de aves, suínos, carne bovina e leite entre 1970 e 2010 128

LISTA DE SIGLAS

ABCD	Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill, Louis Dreyfus
ABIA	Associação Brasileira de Indústria de Alimentos
ADM	Archer Daniels Midland
ADPIC	Acordo sobre os Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com
AsA	Acordo Sobre Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CSA	Comitê de Segurança Alimentar Mundial
DNT	Doenças não-transmissíveis
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FIES	Escala de Experiência em Insegurança Alimentar
FMI	Fundo Monetário Internacional
G77	Grupo dos 77
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEE	Gases de Efeito Estufa
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
HLPE-FSN	Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IFPRI	Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar
IRENA	Agência Internacional para Energias Renováveis
LSLA	Land-Scale Large Acquisition
MAELA	Movimento Agroecológico de América Latina e Caribe
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MMM	Marcha Mundial das Mulheres
MSCPI	Mecanismo da Sociedade Civil e Povos Indígenas
MSP	Mecanismo do Setor Privado
NACs	Novos Países Agrícolas
NICs	Países recentemente industrializados
NIEO	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCHA	Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
OIs	Organizações Internacionais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organizações Não-Governamentais
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAE	Programa de Ajuste Estrutural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SOFA	State of Food and Agriculture

SOFI	State of Food Security and Nutrition in the World
SPS	Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Service
UNRRA	Administração das Nações Unidas para Assistência e Reabilitação
USDA	United States Department of Agriculture
WFB	World Food Board

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. ENTENDENDO O OBJETO DE PESQUISA.....	19
1.1. Considerações Iniciais	19
1.2. Breve sociologia da alimentação	20
1.3. A interdisciplinaridade alimentar.....	22
1.4. O sistema e a segurança alimentares.....	23
1.5. Globalização, Governança Global e Sistema Alimentar.....	31
1.6. Considerações finais	41
2. A ABORDAGEM DOS REGIMES ALIMENTARES	43
2.1. Considerações iniciais.....	43
2.2. A abordagem dos regimes alimentares	43
2.3. O primeiro regime alimentar.....	48
2.4. O segundo regime alimentar	52
2.4.1. Antecedentes.....	53
2.4.2. A ajuda alimentar.....	56
2.4.3. O Projeto de Desenvolvimento.....	57
2.5. O terceiro regime alimentar (?).....	61
2.5.1. O que diz a literatura sobre o terceiro regime alimentar?.....	65
2.6. Considerações finais	75
3. OS ATORES DA GOVERNANÇA GLOBAL DOS ALIMENTOS	77
3.1. Considerações Iniciais	77
3.2. Cadeia de valor agroalimentar	77
3.2.1. Setor de Insumos	79
3.2.2. Fazendas	84
3.2.3. Traders	89
3.2.4. Processamento de alimentos.....	94
3.2.5. Varejo	97
3.3. Movimentos Agrários Transnacionais	103
3.4. Agendas alimentares e Organizações Internacionais.....	107
3.4.1. As agendas alimentares e seu enquadro institucional.....	107
3.4.2. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)	110
3.4.3. Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA).....	116
3.4.4. Programa Mundial de Alimentos (PMA)	121

3.5.	Os Novos Países Agrícolas e o Comércio Internacional	124
3.5.1.	O desenvolvimento do Brasil enquanto potência agrícola	126
3.5.2.	O desenvolvimento da China enquanto potência agrícola	129
3.5.3.	Comércio internacional.....	131
3.6.	Considerações finais	135
4.	SINDEMIA GLOBAL: MÁ NUTRIÇÃO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO RESULTADO DA ATUAL GOVERNANÇA DOS ALIMENTOS.....	137
4.1.	Considerações iniciais.....	137
4.2.	Status das mudanças climáticas	137
4.2.1.	Como a agricultura contribui para as mudanças climáticas?.....	140
4.2.2.	Como as mudanças climáticas afetam a agricultura?	147
4.3.	Má nutrição global: fome e obesidade como faces da mesma moeda	149
4.3.1.	Fome e conflito.....	152
4.3.2.	A crise alimentar de 2007, a COVID-19 e como elas contribuíram para a fome no mundo.....	153
4.3.3.	A transição nutricional e obesidade.....	156
4.4.	Em direção a uma nova governança global do sistema alimentar	159
4.5.	Considerações finais	165
5.	CONCLUSÃO	166
6.	REFERÊNCIAS	172

INTRODUÇÃO

Comer é uma atividade vital para os seres humanos, seja para suprir as necessidades energéticas e nutricionais que o corpo precisa para manter-se em funcionamento e permitir a execução de atividades, mas também para criar e fortalecer vínculos interpessoais. O alimento e suas formas de cultivo estão diretamente ligados à evolução humana, sendo a evolução das técnicas agrícolas um fator importante para o desenvolvimento de estruturas sociais como tribos, famílias, cidades e Estados (MAZOYER; ROUDART, 2010). Ao se conectar tão intimamente à vida em sua forma mais substancial, o alimento logo assume qualidades que o torna símbolo de poder e status, e o domínio sobre este importante recurso logo vira objeto de disputa entre partes influentes. Assim, a capacidade de determinar o *como* e *quais* tipos de alimento serão produzidos e em que *quantidades*, bem como os canais por onde ele será *distribuído*, como ele será *acessado* e por *quem*, confere imenso poder àqueles que estão em posições de induzir quais caminhos o alimento seguirá.

De meados do século 19 até os dias de hoje várias estruturas de poder se organizaram de modo a utilizar o alimento como instrumento geopolítico, colocando-o a serviço de seus próprios interesses político-econômicos, relação esta que é bem descrita pela abordagem dos regimes alimentares, a qual discutiremos neste trabalho. Nos últimos anos, porém, o mundo mais interconectado, as economias mais abertas e os problemas com escalas cada vez mais globais provocaram efeitos diretos sobre a agricultura e os sistemas alimentares. Mais do que isso, o contexto mundial se tornou mais complexo não só em função dos seus problemas, mas também por causa da governança que emergiu como resultado da globalização: novos atores, com poderes assimétricos e interesses distintos disputam, em todos os níveis, pela elaboração das regras do jogo alimentar.

É a partir deste panorama que desenvolveremos este trabalho. O objetivo central desta dissertação é investigar e descrever como a atual governança global dos alimentos está estruturada e quais as implicações desse arranjo. Para isso, precisaremos conhecer o contexto no qual a arquitetura vigente se desenvolveu, quais são os principais atores e seus interesses, e como esta governança endereça os principais problemas contemporâneos relacionados à segurança alimentar. A nossa hipótese é que a atual governança global dos alimentos está estruturada sobre princípios neoliberais, onde atores privados exercem poder e influência, enquanto suas atuações contribuem para aprofundar desigualdades regionais e agravar a crise alimentar e ambiental. Este trabalho se faz necessário à medida que as relações alimentares, envolvendo desde seu modo de cultivo ao consumo, estão tensionadas dados os recursos cada

vez mais escasso, com as mudanças climáticas e seus efeitos adicionando componentes que tornam ainda mais críticas a situação. Além disso, a persistência da fome em um contexto de abundância energética, a qual contribuiu para o aumento da obesidade é uma grande contradição dos tempos atuais.

Este trabalho se caracteriza com uma pesquisa qualitativa-descritiva, uma vez que buscamos descrever e analisar a governança global dos alimentos a partir da identificação dos seus atores, interesses e papéis desempenhados. Enquanto procedimento, realizamos pesquisa bibliográfica a partir das seguintes bases de dados: Google Scholar, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, SciELO, Scopus e Periódicos CAPES. Além deles, também acessamos os sites das principais organizações internacionais e nacionais autoridades nos assuntos abordados: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, Programa Mundial de Alimentos, Organizações das Nações Unidas, Organização Mundial da Saúde, Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, USAID, Embrapa, entre outros. Além dos relatórios e publicações de entidades autoridades no assunto, buscamos selecionar publicações revisadas por pares, cujas fontes dos dados estava referenciada e a metodologia claramente descrita. Especificamente para a seção onde apresentamos a cadeia agroalimentar, os dados foram extraídos de jornais e revistas como FORBES, de sites das próprias companhias, bem como de consultorias de mercado.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. No capítulo 1, iremos percorrer a trajetória do alimento, partindo de uma lente que foca no alimento e suas dimensões mais intrínsecas, até alcançarmos a sua dimensão política a nível global. Para isso, recorreremos inicialmente à sociologia e à antropologia, duas ciências pioneiras em trazer o alimento para a discussão científica e em propor conceitos que serviram como ponto de partida para várias linhas de pesquisa alimentar. Em seguida, ao argumentarmos que a atenção dada aos estudos alimentares é relativamente nova, traremos conceitos-chave para o debate alimentar encontrados na literatura mais recente, mostrando que tais definições ainda estão em construção e que elas são cada vez mais abrangentes, em uma tentativa da academia de capturar as rápidas mudanças pelas quais os sistemas alimentares têm passado. Por fim, encerraremos este capítulo inserindo o alimento em um contexto geopolítico mais amplo da globalização e da governança global, fenômenos que têm transformado as relações, sistemas e dimensões alimentares.

No segundo capítulo aprofundaremos a análise sobre as relações geopolíticas globais que instrumentalizam o alimento enquanto uma ferramenta de poder, trazendo para a discussão a abordagem dos regimes alimentares. Tal abordagem nos apresenta uma perspectiva para a

compreensão da agricultura e do papel da comida na acumulação de capital, quando especifica padrões de circulação de alimentos na economia mundial e enfatiza a dimensão agroalimentar da geopolítica. Partindo de uma análise que relaciona a criação e coordenação de regras implícitas (ou seja, dos regimes), esta abordagem parte de uma visão centrada no Estado para identificar dois regimes em que as relações agroalimentares estavam sob o domínio de duas potências hegemônicas: inicialmente o Império Britânico, e depois os Estados Unidos. Identificamos dentro desta teoria correntes que divergem sobre a consolidação de um terceiro regime alimentar no atual contexto da governança global, e discorremos brevemente sobre as principais vertentes. Embora não haja um consenso, essas novas visões que surgiram dentro da abordagem dos regimes alimentares nos ajudam a identificar os principais agentes da atual governança global dos alimentos, cujo poder está fragmentado desigualmente entre os vários atores.

Já no terceiro capítulo, procuraremos sinalizar e descrever quem são os principais atores dentro da atual governança global dos alimentos, sinalizados pelas abordagens dos regimes alimentares. Nossa análise se dedica à descrição de quatro grupos de interesse: a cadeia agroalimentar industrial e seus segmentos, Organizações Internacionais com mandatos importantes para a garantia da segurança alimentar, os movimentos da sociedade civil com atuação transnacional, e os Estados, lócus dessas relações, com destaque para algumas potências agrícolas. Além de evidenciar quem são os atores, neste capítulo também objetivamos identificar seus interesses e posições dentro desta governança global, na qual predomina, pelo menos desde a década de 1970, o paradigma produtivista neoliberal.

Por fim, no capítulo 4 apresentaremos algumas consequências da atual governança global. Agrupados no que a literatura tem chamado de sindemia global, os fenômenos da fome, obesidade e mudanças climáticas, discutiremos como esses fenômenos se reforçam e como o atual modelo agroindustrial contribui para intensificar negativamente essas crises. Encerramos este capítulo discorrendo sobre os porquês que este paradigma não pode mais ser o dominante, apontando suas falhas e contradições. Em contraponto, trazemos a abordagem alternativa que se pauta pela Soberania Alimentar como uma possível saída a essa crise sistêmica, ao trazerem princípios e valores pautados pelo direito à alimentação, justiça e um modo de produção sustentável social, ambiental e economicamente para todos, e construindo um novo arranjo de governança alimentar mais inclusivo e pautado de baixo para cima.

1. ENTENDENDO O OBJETO DE PESQUISA

1.1. Considerações Iniciais

O alimento constitui um bem fundamental para a sobrevivência do homem, pois é a partir dele que se obtêm os recursos necessários para o desempenho de suas atividades. Para além, o alimento também é carregado de significados e hábitos de cultivo, colheita, preparo e consumo fazem parte da herança cultural e social de diversas civilizações. Ademais, com o desenvolvimento das relações sociais, o alimento tem adquirido dimensões políticas e econômicas cada vez mais relevantes, a ponto de se tornar um importante e estratégico instrumento de poder (POL, 2019), contribuindo para o desenvolvimento de um sistema alimentar ainda mais complexo. Embora tão importante, é recente a atenção dada por pesquisadores e pela mídia à alimentação e seus aspectos.

O tema alimentar tem se mostrado cada vez mais abrangente e interdisciplinar, o que nos incentiva a mobilizar literaturas das mais variadas ciências. Deslocando-se de uma escala privada e local para a esfera pública e global, é importante analisar intrinsecamente o que é o alimento e como relações sociais são criadas em torno dele para que possamos compreender o espaço que ele ocupa na sociedade. Nesse sentido, a sociologia e antropologia podem ser o nosso ponto de partida nessa trajetória, já que são duas ciências pioneiras em trazê-lo enquanto objeto de estudo e nas quais podemos encontrar análises e reflexões importantes sobre o alimento enquanto objeto carregado de dimensões, signos e significados. Ao se observar o alimento para além de suas características substantivas (a de nutrir, ser alimento), abrem-se possibilidades para se analisar sob diversas óticas as dinâmicas que rondam o universo alimentar, e tais análises podem partir de um contexto privado, simples e familiar, para alcançar dimensões globais, nas quais ele é um importante instrumento de poder e controle.

Assim, este capítulo objetiva percorrer o caminho que o alimento e o sistema alimentar fazem, partindo do espectro sociológico e antropológico, que nos permite olhar para o alimento enquanto objeto, em direção às relações internacionais, cujas reflexões são mais abrangentes e complexas. Dessa forma, nos propomos a apresentar os principais conceitos que compõem o debate alimentar atual a partir da revisão bibliográfica. Inicialmente trataremos a discussão feita sobre as dimensões do alimento, cuja base encontra-se na sociologia e antropologia. Em seguida, ao considerarmos a transversalidade do alimento e da alimentação, suas dimensões intrínsecas, além dos seus aspectos sociais e políticos, trataremos cinco eixos temáticos enquanto possibilidades de enquadrar o debate alimentar contemporâneo. Posteriormente, nos

dedicaremos a apresentar os conceitos de sistema alimentar e segurança alimentar, chaves tanto para este trabalho, como para o debate alimentar geral. A partir dessas definições conceituais, apresentaremos a globalização enquanto fenômeno que transforma o sistema alimentar e suas várias dimensões.

1.2. Breve sociologia da alimentação

Indiscutivelmente, alimentar-se é uma atividade fundamental para a manutenção das funções vitais do corpo humano, e o alimento, ao ser inserido em vários contextos, adquire dimensões sociais, políticas e econômicas importantes, sendo objeto central em diversos momentos de crise, guerras e fenômenos importantes da história. Ainda assim, apesar da sua essencialidade, por muito tempo a ciência aparentemente negligenciou abordar os aspectos relacionados ao alimento, a alimentação, seus símbolos e significados, sendo recente o olhar da academia para este assunto. Azevedo (2017) coloca que este distanciamento dos pesquisadores em relação ao tema pode ter origem na forma como a alimentação era percebida pelas pessoas: uma atividade localizada no espaço rural e doméstico, com forte apelo ao gênero, sendo a cozinha um espaço feminino, e cujo status se dá como algo sem glamour, corriqueiro e mundano, e, por isso, o assunto não atraía homens pesquisadores do meio urbano das ciências sociais, pelo menos até os anos 1960.

As áreas da antropologia e sociologia foram pioneiras em tentar compreender a comida para além do seu caráter de ser unicamente comida, buscando analisar também implicações sociais causadas pela alimentação (MINTZ, 2001). Originária do Latim, a palavra “alimento” deriva de “*alimentum*”, “*alere*”, que significa nutrir, consistindo em alimento toda substância que, introduzida no organismo, sirva para alimentar ou nutrir (MICHAELIS online). Poulain (2004) destaca, porém, que para que o alimento seja reconhecido como tal, as características nutricionais são insuficientes, sendo necessário que o grupo social e o comedor reconheçam e aceitem o determinado produto enquanto alimento, pois este, além de nutritivo, deve evocar estímulos sensoriais, confortar, dar prazer e possuir prestígio. Nesse sentido, o autor atribui ao alimento quatro qualidades fundamentais e que devem operar juntas, sendo elas as qualidades nutricionais, organolépticas, higiênicas e simbólicas.

Primeiramente, como a própria origem da palavra sugere, o alimento deve nutrir, ou seja, ser capaz de fornecer ao comedor nutrientes e energia necessários para a manutenção das suas atividades vitais. Neste sentido, ele deve possuir proteínas, lipídios, vitaminas, água, entre outras substâncias. Se for considerada apenas esta qualidade, inúmeros recursos disponíveis na

natureza poderiam ser considerados alimentos potenciais, como gafanhotos, cães, plantas diversas. Nota-se, porém, que a depender do contexto e da cultura na qual está inserido, um mesmo produto pode ser qualificado enquanto alimento, ao passo que em outra, não. Isso mostra, segundo Poulain (2004), que as qualidades nutricionais são insuficientes para converter um produto em alimento.

Dessa forma, além de nutritivo, o alimento precisa ser higiênico, isto é, isento de toxidade, a fim de não provocar nenhuma alteração negativa secundária ao organismo do comedor. Esta qualidade pode ser afetada por alterações microbiológicas e/ou químicas, sendo que esta última pode ser natural ou causada pelo homem. Por exemplo, a utilização de produtos químicos sintéticos (os agrotóxicos), tão presentes na alimentação contemporânea e que gera muita controvérsia, pode afetar significativamente esta qualidade do produto que é consumido como alimento, descaracterizando-o em alguma medida. A terceira qualidade do alimento é de ordem organoléptica: dado que o alimento provoca reações desde a digestão até a defecação, várias sensações psicofisiológicas acontecem antes mesmo da ingestão do produto e se dá através da visão, olfato, tato, temperatura e até audição. Esta característica ajuda a orientar o consumidor na sua escolha alimentar, permitindo a verificação das condições e percepções sobre o alimento a ser consumido, constituindo um sistema de atração e seleção (POULAIN, 2004).

Nota-se que as qualidades nutricionais, higiênicas e organolépticas citadas acima se referem à relação e à interação entre o comedor e o produto alimentar, e à forma como o organismo irá reagir ao entrar em contato com o alimento, tendo implicações biológicas quase imediatas. Para Poulain (2004) estas qualidades são necessárias, mas insuficientes para fazer do produto um alimento, já que, além delas, é preciso que o objeto a ser consumido tenha qualidades simbólicas: “ele deve poder tornar-se significativo, inscrever-se numa rede de comunicações, numa constelação imaginária, numa visão de mundo. “O homem é provavelmente consumidor de símbolos tanto quanto de nutrientes”” (POULAIN, 2004, p. 260). O alimento, mais do que qualquer outro produto, transforma-se literalmente em parte do corpo humano, e a isso Fischler (1990, *apud* NIEDERLE; JUNIOR, 2018, p.12) chamou de *incorporação*: o alimento altera corpos, bem como transforma mentes, fazendo valer a expressão “você é o que você come”, não somente pelas características nutricionais, mas também pelas qualidades simbólicas do alimento consumido.

A ingestão de alimento, revestida simultaneamente dessas quatro qualidades, ao ser rotinizada diariamente, faz da alimentação e da comida um meio de expressão das distinções sociais e de naturalização das relações na comunidade, dissolvendo distinções preconcebidas entre

“natureza e cultura, moral e mercados, família e sociedade, individual e coletivo, corpo e mente” (LIEN, 2004, p. 9). Ao mesmo tempo, destaca Lien (2004), a comida permanece como um profundo meio de reciprocidade e é esta capacidade de promover conexões que faz dela um objeto altamente político, podendo ser vista como algo que sedimenta estruturas históricas de poder e desigualdade entre gerações.

1.3. A interdisciplinaridade alimentar

A partir do momento em que se compreende o alimento para além da sua característica intrínseca, e passa-se a explorá-lo enquanto objeto que constrói conexões e relações de poder, abrem-se possibilidades para estudá-lo sob diversas óticas, já que os estudos alimentares ganham caráter multidisciplinar em função da complexidade e amplitude do tema. O trabalho teórico-conceitual realizado por Azevedo (2017) é útil na medida que a autora organiza em 5 eixos temáticos as recentes contribuições acadêmicas a respeito da alimentação na contemporaneidade. Primeiramente, pode-se analisar a alimentação em torno dos *Riscos, controvérsias e (in)segurança alimentar e nutricional*, já que assuntos ligados à alimentação têm ganhado a mídia após vários escândalos relacionados aos riscos alimentares virem à tona, sendo o caso da Encefalopatia Espongiforme Bovina (doença da vaca louca), na Europa, na década de 1990, um ponto de inflexão para que a comida e a questão alimentar ganhassem os holofotes. Nessa circunstância em que a ciência nutricional é contestada, e a arena de discussão é habitada por leigos e especialistas, paira-se a incerteza sobre o que se come, de onde vem, como é produzido. A ansiedade em torno do tripé alimentos-saúde-doença tem se intensificado, enquanto as controvérsias em torno da ciência da nutrição têm aumentado.

A dimensão social pela qual a alimentação e hábitos alimentares têm sido vistos abre espaço para se pensar o *Comer de outras formas*, lente pela qual se observa as possíveis relações que se pode estabelecer com a comida, e, enquanto algo plural e interdisciplinar, estas podem ser percebidas através das artes, sexo, corpo, filosofia, feminismo, veganismo, entre outros, conectando o hábito de comer aos diversos âmbitos da vida, cultura e sociedade. No eixo *Universo da gastronomia*, Azevedo (2017) aborda três dimensões da alimentação: a culinária, a gastronomia e a gastronomização, conectando os processos de preparo dos alimentos, o tratamento dado ao alimento dentro de grupos alimentares e a construção de signos alimentares através da publicidade. Este eixo ainda tangencia discussões sobre a gastronomia responsável, ecogastronomia, locavorismo e sistema alimentar sustentável.

As duas últimas dimensões levantadas pela autora são bastante conectadas entre si, e permite até que nos arrisquemos em dizer que o eixo do *Ativismo alimentar* é um desdobramento dos processos analisados sob o eixo *Globalização, urbanização e seleção dos alimentos*, o qual, de maneira geral, discutirá como a globalização interfere no processo de seleção e escolha dos alimentos.

No contexto da globalização, a comida tem sido produzida como uma mercadoria sob as premissas de um sistema e de uma política agroalimentar de caráter global, dominada por corporações agroalimentares transnacionais, o que envolve uma forma legítima de agrobiopoder e de ameaça à soberania alimentar, além de impactos culturais e socioambientais significativos (AZEVEDO, 2017, p.287).

Por essa perspectiva, a qual será explorada neste trabalho, diversos fenômenos interferem na forma como o alimento é visto, percebido e produzido, abrindo possibilidades para discussões que abrangem a alimentação e mobilidade, aspectos psicossociais, ideologia do nutricionismo e medicina preventiva, urbanização, alimentação e promoção da civilidade, democracia e cidadania, alimento como construtor de identidades individuais e coletivas, consumo sustentável e consumerismo político, entre outros. O ativismo alimentar, por sua vez, surge como um desdobramento do ativismo político, e pode ser visto como uma resposta aos efeitos do sistema alimentar global. Esse ativismo envolve processos participativos e coletivos que abrangem diversas formas de manifestação de ideias, surgindo como um “guarda-chuva interdisciplinar que abriga diferentes movimentos e discussões de amplo alcance nas sociedades, nos quais a comida aparece como elemento transversal, como a agroecologia e a agricultura familiar; Slow Food; vegetarianismo; veganismo, entre outros” (Azevedo, 2017, p. 296-297)

O papel crescentemente politizado que a alimentação tem assumido nas sociedades contemporâneas está conectado a maior consciência relacionada às questões de consumo, responsabilidades e globalização. Nesse contexto, o alimento transcende a sua capacidade de fornecer nutrientes e prazer moldados pela cultura, para se tornar também um objeto político, enquanto o ato de comer, por sua vez, assume forma de ação política e ideológica (PORTILHO, et al, 2011). Embora não seja o único, a globalização é um dos fatores mais determinantes na transformação da comida e do alimento enquanto campos políticos.

1.4. O sistema e a segurança alimentares

Como assinalado anteriormente, é recente a ascensão dos estudos alimentares. Isso implica que conceitos-chave dessa área são novos e muitos ainda estão em construção, embora possamos

encontrar alguns bastante consolidados, como é o caso das definições de sistema alimentar e de segurança alimentar, os quais servem de ponto de partida principalmente para formuladores de políticas e atores na esfera global. Cabe pontuar que são conceitos altamente difundidos, mas mutáveis, já que a arena alimentar envolve cada vez mais atores com diferentes capacidades, em um contexto onde o discurso, quem o faz e a sua transformação importam nas relações globais: é possível encontrar na literatura alguns embates, por exemplo, entre os termos “segurança alimentar” e “soberania alimentar”, sendo o primeiro cunhado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), e o segundo proposto pela La Via Campesina, um movimento social transnacional de camponeses.

Na busca por consolidar esta área de estudo e definir o sistema alimentar, várias tipologias foram construídas: há aqueles que diferenciam os sistemas entre tradicionais ou industrializados (MALASSIS, 1996), aos processos de desenvolvimento da cadeia de suprimentos (McCULLOUGH, et al. 2008); outros utilizam critérios relacionada a produção e consumo (ESNOUF et al, 2013); e tantos outros optam por seguir a análise através da escala do sistema, diferenciando-o entre local e global (HINRICHS, 2000; KNEAFSEY et al., 2013). Fato é que os sistemas alimentares existem em vários níveis – local, nacional, regional e global –, são diversos (especialmente os sistemas locais, que carregam características culturais e sociais mais fortes) e a interação entre eles forma um sistema alimentar global (SOBAL et al, 1998; HLPE-FSN, 2014).

Mais uma vez, a sociologia nos apresenta um caminho inicial útil para se compreender esse conceito. A partir da perspectiva sociológica e trazendo o para o contexto alimentar o conceito de espaço social, proposto por Condominas como sendo “o espaço determinado pelo conjunto dos sistemas de relações, características do grupo considerado” (CONDOMINAS, 1980, p. 14-15 *apud* POULAIN, 2004, p. 243), Poulain (2004) coloca que o “espaço social alimentar” é um conceito abrangente que possui várias dimensões¹ articuladas entre si, sendo que duas delas merecem nossa atenção. A primeira, chamada de “espaço do comestível”, é o lugar onde um grupo humano é escolhido para selecionar, adquirir (da colheita à produção) e/ou conservar seus alimentos. Este grupo humano, em meio a uma vasta gama de produtos disponíveis na natureza, seleciona, com base em representações simbólicas e culturais, apenas um pequeno número de itens enquanto passíveis de serem comidos, estabelecendo uma distinção entre o

¹ Além do *espaço do comestível* e do *sistema alimentar*, Poulain (2004) também cita as seguintes dimensões do espaço alimentar: espaço do culinário, espaço dos hábitos de consumo alimentar, temporalidade alimentar e o espaço de diferenciação social.

comestível e o não comestível e investindo valor social no alimento no sentido cultural, de forma a ordená-los em uma hierarquia que transcende os gostos subjetivos individuais, contribuindo para que o alimento se coloque enquanto um valor cultural compartilhado pelo grupo (KILANI, 1992, p.157 *apud* POULAIN 2004, p.251-2). Nesse sentido, a construção social da identidade alimentar é criada através de regras de inclusão ou exclusão dos produtos disponíveis.

O Sistema Alimentar é apresentado como a segunda dimensão do espaço social alimentar, e corresponde “ao conjunto de estruturas tecnológicas e sociais que, da coleta até a cozinha, passando por todas as etapas da produção-transformação, permitem ao alimento chegar até o consumidor e ser reconhecido como comestível” (POULAIN, 2004, p.252). Dentro do sistema alimentar, o alimento sai do universo natural e se desloca por diversos canais, que reúnem atores econômicos (incluindo os atores da casa: aqueles que compram, cultivam e cozinham) responsáveis pela transformação do produto em algo comestível. Há pelo menos três canais pelos quais o alimento chega até o espaço doméstico.

O primeiro deles, como coloca Poulain (2004) são os métodos de aquisição das sociedades de coletores-caçadores, como a colheita, a pesca e a caça, técnicas que não desaparecem mesmo nas sociedades industriais. O segundo canal é a atividade voltada para o autoconsumo alimentar, a qual se distingue entre a autoprodução de produtos alimentares brutos, como cultura e horticultura, e a transformação culinária de alimentos produzidos ou comprados. Finalmente, o terceiro canal de abastecimento se materializa por meio da compra de produtos, que passaram por algum processo de transformação, em algum estabelecimento comercial. Importante apreender que o alimento não se desloca sozinho através desses canais, ao contrário, o funcionamento deles

é controlado por indivíduos que agem nas lógicas seja profissionais, seja familiares. A entrada num canal e a progressão de uma seção para outra se efetuam por, graças e sob o controle de indivíduos que estão em interação com o comensal e entre eles. A partir disso, suas representações das necessidades e desejos do outro (o comensal) e de seus papéis sociais (papéis do guardião e do comensal) sobredeterminam as decisões (POULAIN, 2004, p.254).

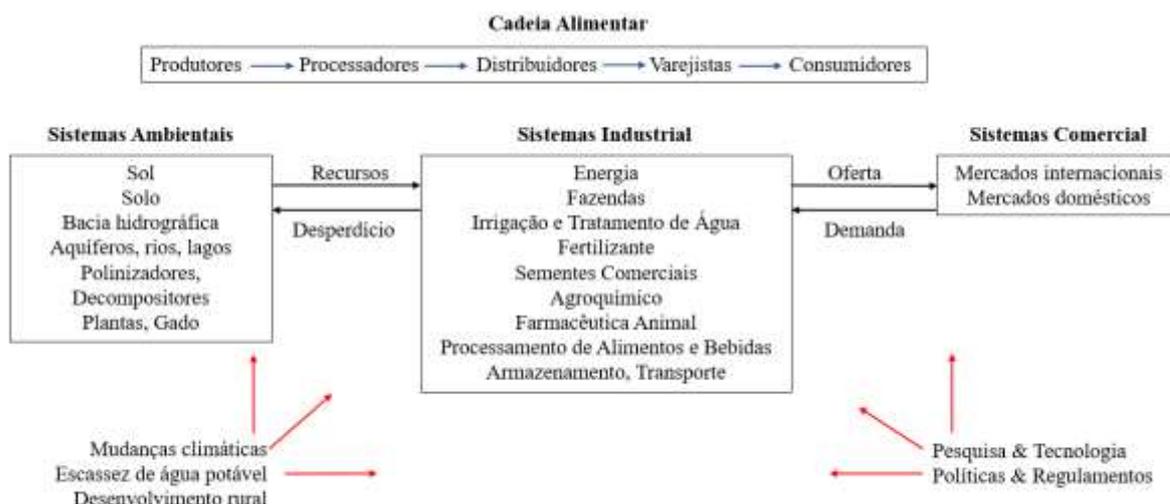
A medida em que o sistema alimentar sofreu transformações e aumentou em complexidade, outras definições mais abrangentes foram surgindo. De uma forma geral, tais definições giram em torno de caracterizar o sistema alimentar enquanto conjunto de atividades que vão da produção ao consumo, o resultado das atividades, os recursos e atores que participam do sistema alimentar. Em Sundkvist et al. (2005, p. 118) encontramos que o sistema alimentar abrange todo o setor de produção e consumo de alimentos na economia. Uma definição mais ampla é

dada por Ericksen (2008, p. 234-235) para quem o sistema alimentar envolve i) as interações entre e dentro dos ambientes biogeofísicos e humanos, que determinam um conjunto de atividades; ii) as próprias atividades, as quais vão da produção ao consumo; iii) resultados das atividades, como suas contribuições para a segurança alimentar, segurança ambiental e bem-estar social; e iv) outros determinantes da segurança alimentar (derivando em parte das interações no item i).

Para Pereira (2014, p. 4), o sistema alimentar pode ser definido em torno de três componentes. O primeiro refere-se aos insumos da cadeia de valor, envolvendo mecanismos e estruturas de produção de alimentos (terra, água, cultura), processamento, distribuição, acesso, preparação, consumo, metabolismo e resíduos; o segundo componente diz respeito aos participantes do sistema alimentar, sendo estes produtores, pescadores, indústrias, trabalhadores, governos, compradores (varejistas e compradores, marcas, fabricantes, comerciantes), comunidades e consumidores. Por fim, o terceiro componente são as questões inerentes ao sistema (que em outros lugares encontramos como “resultado das atividades”), e essas envolvem equidade alimentar, justiça alimentar e soberania alimentar, e considerações políticas e espaciais nos níveis local, regional, nacional e global.

No que tange à escala, os níveis estudados vão desde sistemas alimentares urbanos (ROCHA; LESSA, 2009; FORSTER; ESCEDURO, 2014), passando por estudos de sistemas nacionais, locais (CLARK, 2010; BLANC; KLEDAL, 2012), até o global (HIPEL, et al., 2010). Especificamente sobre o sistema alimentar a nível global, Hipel et al (2010, p. 12-13) o apresenta enquanto um sistema de sistemas (Figura 1), que além de envolver sistemas agrícolas, atores e redes de distribuição, também englobam acordos comerciais, políticas agrícolas, mercados e biotecnologia. Ele é um sistema de sistemas pois explora diretamente o sistema ambiental, que fornece recursos para o sistema industrial, que, por sua vez é responsável pelo processo de transformação do recurso em produto (a qual uma parte vai para o mercado e a outra volta ao meio ambiente enquanto resíduo). Por sua vez, os mercados global e nacional demandam produtos ao sistema industrial e são abastecidos por sistemas de comércio.

Figura 1 – O sistema alimentar global como um sistema de sistemas



Fonte: Hipel, et al. 2010, p. 13 (tradução nossa).

Já sob a perspectiva de um órgão internacional, o Comitê de Segurança Alimentar² apresenta uma abordagem descritiva para o sistema alimentar, quando o conceitua enquanto a soma e interação de todos os diversos elementos (meio ambiente, pessoas, insumos, processos, infraestruturas, instituições), as atividades relacionadas à produção, processamentos, distribuição, preparo e consumo de alimentos, e o resultado dessas atividades, incluindo seus aspectos socioeconômicos e ambientais, em uma definição que se aproxima das demais trazidas acima. Este sistema compreende todos os produtos alimentícios originados da agricultura, pecuária, pesca e aquicultura³. Ademais, um sistema alimentar ainda interage com uma ampla gama de outros sistemas e enfrenta várias restrições (HPL, 2014, p. 29; FAO, 2021a, p. 190). Como este conceito se propõe a ser descritivo, e não normativo, é importante ressaltar que a partir dessa perspectiva o sistema alimentar não necessariamente terá um bom desempenho ou produzirá qualquer outro resultado socioeconômico e ambiental, ou levará à segurança alimentar.

² Definição encontrada em relatório elaborado pelo Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional (HLPE-FSN), a interface ciência-política do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) e responsável por fornecer análises e conselhos independentes, abrangentes e baseados em evidências, a pedido do CSA. Elabora seus estudos por meio de um processo científico, transparente e inclusivo < <https://bit.ly/3KfK7jw>>.

³ A FAO destaca que o uso do termo sistema agroalimentar está cada vez mais em uso, dado o contexto de transformação dos sistemas alimentares. Este sistema é mais amplo, englobando os sistemas agrícolas e alimentares, e produtos agrícolas alimentares e não alimentares (FAO, 2021a, p.190).

Por sua vez, o conceito normativo de sistema alimentar encontrado no relatório do World Food Summit realizada em 2021 (VON BRAUN, et al. 2021) visa moldar os sistemas alimentares para servir a objetivos declarados, estando fortemente vinculado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tal conceito propõe que o sistema alimentar seja sustentável (considerando, portanto, uma variável qualitativa), contribua para a segurança alimentar e nutricional de todos, e garanta bases econômicas, sociais, culturais e ambientais para que estes objetivos sejam alcançados pelas gerações do presente e do futuro. Assim como a definição descritiva, esta também aponta para a necessidade de ser desenvolvida uma abordagem sistêmica que reúna vários outros sistemas com os quais o alimentar interage. Porém, diferencia-se daquela visão ao considerar que sistemas inteiros constituem mais do que a soma de suas partes componentes: eles são dinâmicos, as suas fronteiras são mais ou menos abertas ou fechadas, e possuem processos que buscam o equilíbrio quando mudanças acontecem (SOBAL, et al, 1998).

Nesse sentido, argumentam que o sistema alimentar sozinho, mesmo que bem estruturado, não é capaz de garantir a boa nutrição e padrões adequados de consumo, pois a sua sustentabilidade depende da interação com a natureza e outros sistemas. De acordo com a abordagem normativa e baseada nos ODS, um sistema alimentar sustentável deve i) garantir o acesso a alimentos seguros e nutritivos para todos; ii) promover mudanças para padrões de consumo sustentáveis; iii) Impulsionar a produção positiva da natureza em escala suficiente; iv) promover meios de subsistência equitativos e distribuição de valor; e v) construir resiliência a vulnerabilidades, choques e estresses (ONU, 2021b).

Os sistemas alimentares de todo o mundo sofreram mudanças e adaptações desde o seu surgimento, mas pesquisadores apontam que as mudanças que ocorreram nos últimos 200 anos foram as mais dramáticas. Elas foram e são causadas por fatores internos e externos. As mudanças internas dizem respeito a forças dentro do próprio sistema alimentar, como àquelas relacionadas ao aumento da produtividade enquanto resultado de inovações. Os fatores externos, por serem mais diversos, provocam mudanças mais profundas e estão relacionadas, de forma não exaustiva, a fatores climáticos, mudanças em outros sistemas com os quais o sistema alimentar interage, crescimento populacional, conflitos, geopolítica global. A globalização aparece com um dos principais agentes dessas mudanças: ao impulsionar a urbanização e mudanças nos hábitos de consumo, mas também ao combinar mercados, comércio, infraestrutura e digitalização, a globalização permite que fatores internos e externos se combinem e alterem características do sistema alimentar (VON BRAUN, et al. 2021).

Seja na definição descritiva, seja na normativa, a função do sistema alimentar está intimamente ligada à promoção da segurança alimentar e nutricional, a qual é uma situação que “existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às suas necessidades alimentares e preferências alimentares por uma vida ativa e saudável” (FAO, 1996). A FAO identifica quatro⁴ dimensões da segurança alimentar. A primeira é a disponibilidade, que diz respeito a ausência ou presença, ou potencial presença física de alimentos, incluindo aspectos de produção, reservas, mercados e transporte de alimentos. A segunda dimensão, o acesso, diz respeito a situação em que, caso o alimento esteja presente ou potencialmente presente fisicamente, as famílias ou indivíduos têm ou não acesso físico e econômico adequado a esse alimento, ou seja, diz respeito a presença de barreiras entre o comedor e o alimento (potencialmente) disponível (FAO, 2021a. p. 190).

Satisfeitas essas duas dimensões, a terceira dimensão refere-se à utilização adequada desses alimentos, isto é, se os indivíduos estão ingerindo energia e nutrientes suficientes, bem como se estão preparando o alimento de forma adequada, tendo uma dieta diversa e acesso a água potável, saneamento e saúde. Todos esses fatores determinam o estado nutricional do indivíduo. Por fim, a FAO (2021a, p. 190) coloca que a última dimensão da segurança alimentar se refere à estabilidade: nas situações em que as três dimensões anteriores forem suficientemente atendidas, significa que todo o sistema é estável e que as famílias estarão em condição de segurança alimentar em todos os momentos. A estabilidade do sistema, porém, como visto anteriormente, pode ser abalada por fatores econômicos, climáticos, sociais e políticos, provocando instabilidades de curto prazo ou médio/longo prazo, causando a insegurança alimentar aguda ou crônica⁵, respectivamente.

⁴ No relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021*, a FAO apresenta duas novas dimensões – agência e sustentabilidade –, as quais foram propostas pelo Painel de Peritos de Alto Nível (HLPE) do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA). Por agência, o HLPE se refere à “capacidade de indivíduos ou grupos de tomar suas próprias decisões sobre quais alimentos comem; que alimentos produzem; como esses alimentos são produzidos, processados e distribuídos nos sistemas alimentares; e sua capacidade de se envolver em processos que moldam as políticas e a governança do sistema alimentar”. A sustentabilidade, por sua vez, “refere-se à capacidade de longo prazo dos sistemas alimentares de fornecer segurança alimentar e nutricional de uma forma que não comprometa as bases econômicas, sociais e ambientais que geram segurança alimentar e nutricional para as gerações futuras”. (FAO, 2021a, p. 190). Embora essas dimensões apareçam no relatório, elas ainda não foram formalmente acordadas pela FAO.

⁵ “A insegurança alimentar aguda é uma forma grave de insegurança alimentar que ameaça vidas e/ou meios de subsistência, exigindo assistência humanitária urgente. Geralmente, reflete flutuações de curto prazo, típicas de crises agudas, que são o foco principal dos indicadores. Por outro lado, a insegurança alimentar crônica é a insegurança alimentar que persiste ao longo do tempo principalmente devido a causas estruturais” (FAO, 2021a, p. 56)

A garantia da segurança alimentar depende, de uma forma geral, da construção de políticas alimentares, entendidas aqui como o conjunto de relações e atividades que interagem para determinar o que, quanto, por qual método e para quem os alimentos são produzidos e distribuído, e por quem é consumido (TANSEY, 2008). Geoff Tansey (2008, p. 4) observa que tais políticas precisam ser articuladas de forma tal que sejam capazes de afetar a segurança alimentar em vários níveis. A nível comunitário e doméstico, é necessário manter, de forma continuada, os meios de subsistência que permitam as pessoas acessarem alimentos, seja através da compra ou produção, do desenvolvimento de estratégias de gestão de riscos que visem evitar o empobrecimento e que sejam adequadas às necessidades e costumes locais, do aumento da produtividade de áreas marginalizadas, via prevenção de conflitos e uso do alimento como arma, passando também pela igualdade de gênero (TANSEY, 2008).

A nível regional e nacional, o desafio reside no desenho de políticas alimentares que mantenham a capacidade de produzir ou importar os produtos alimentares consumidos pela população dentro de suas fronteiras, bem como possibilitar a ela o acesso a alimentos, seja através da compra, da produção, ou de regimes especiais. Isso passa pela construção de sistemas de distribuição robustos que levem alimentos a todas as pessoas, na garantia de direitos à população de produzir seus próprios alimentos, mas principalmente assegurar que moradores consigam obter seus meios de subsistência e acessar, seja por meio da produção, compra ou troca, todos os alimentos de que precisam (TANSEY, 2008). Além disso, é importante que os governos nacionais mantenham um sistema de pesquisa e desenvolvimento a fim de proporcionar melhorias contínuas no sistema alimentar, principalmente visando a sua resiliência e sua capacidade de responder a mudanças climáticas. A inclusão dos agricultores neste processo é fundamental para que melhorias sejam desenvolvidas e aplicadas em todos os aspectos dos seus sistemas de produção.

Globalmente, as políticas alimentares devem aumentar a capacidade dos sistemas de minimizar, gerenciar e reagir às mudanças climáticas e interrupção na produção, bem como manter estoques regulares e estratégias de distribuição. A utilização de novas tecnologias devem garantir o aumento dessa capacidade e auxiliar tais sistemas na previsibilidade de fatores ecológicos que podem vir causar o desabastecimento alimentar. Nesse sentido, diversas organizações a nível internacional se articulam entre si para endereçar questões relativas à alimentação e segurança alimentar, em uma rede que aumenta continuamente seu escopo e diversidade de atores conforme o tema se expande em complexidade.

1.5. Globalização, Governança Global e Sistema Alimentar

Muito se atribui as mudanças do sistema alimentar ao processo de globalização, fenômeno que é debatido exaustivamente dentro das ciências, sendo um tema muito popular. Para Philip Kelly (1999), essa popularidade pode ser atribuída a três processos diferentes. O primeiro deles tem características qualitativas, com mudanças ocorrendo em várias extensões da interação social e global; são mudanças globais de ordem material relacionadas à tecnologia, movimentação de dados e informações, capitais, commodities e pessoas, e que se intensificou a partir da década de 1970. O segundo processo diz respeito à interdisciplinaridade que envolve a globalização, quando novas lentes conceituais são mobilizadas para se ver o mundo sob diferentes perspectivas. É o que o autor chama de “erosão das fronteiras disciplinares”, que é quando se reúne as esferas econômicas, políticas, sociais, ambientais, entre outras, e ao se captar a crescente interconexão entre elas passa-se a perceber o mundo de forma mais integrativa e interdisciplinar. Um terceiro motivo apontado por Kelly (1999) reside na circulação da própria globalização como uma ideia. Nesse sentido, a “ideia, o mito e o discurso” da globalização circula entre redes complexas formadas por instituições multilaterais, academia, imprensa e mercado e é frequentemente relacionada a políticas sociais e econômicas neoliberais (KELLY, 1999, p. 380).

Constantemente apresentada na literatura como um “processo”, não há um consenso, entretanto, de quando, como e nem porque a globalização surgiu, mas é certo que ela continua a influenciar vários aspectos das relações sociais, econômicas, política e, para o interesse deste trabalho, alimentares. Para Stearns (2010, p. 10) a globalização é “o processo de transformação dos fenômenos locais em globais em um processo no qual as pessoas do mundo são unificadas em uma única sociedade e funcionam juntas”. Pierik (2003, apud GONÇALVES; COSTA 2011, p. 33) também vê a globalização como um conjunto de processos cumulativos que geram mudanças nas esferas econômicas, políticas, culturais e tecnológicas. Mais precisamente ela é um fenômeno multidimensional capaz de alterar as formas como as atividades humanas são organizadas e de deslocar o poder do nível local ou nacional para o global.

Em linhas gerais, a globalização envolve uma combinação de fatores econômicos, tecnológicos, socioculturais e políticos, cujas suas alocações são determinadas por decisões humanas, as quais promovem de forma cada vez mais rápida a conexão entre partes difusas do mundo (STEARNS, 2010). A nível privado, a globalização e seus desdobramentos têm mudado as condições de vida das pessoas e comunidades locais ao conectar eventos distantes de todos os tipos, criando

“perdedores e vencedores; riscos e oportunidades” (WEISS, 2013, p. 56). Além disso, ao mesmo tempo em que ela atua alterando a forma como o homem interage com seu meio, também é impulsionada pela relação deste com a terra e, especificamente, com os alimentos. Nesse sentido, também podemos considerar enquanto processos inseridos no contexto da globalização as trocas de alimentos, as respostas dadas pelas sociedades a mudanças no clima e nas doenças, a disseminação de técnicas de produção e conservação de alimentos e as transformações do sistema alimentar encontradas ao longo da história (GREW, 1999).

Por exemplo, a transição das técnicas de caça-coleta para a domesticação de plantas e animais, no período Neolítico, e deste para a revolução industrial são pontos de inflexão históricos que promoveram profundas transformações nas relações sociais. Cada um desses momentos marca um tipo de sistema alimentar com características próprias, pois cada uma das populações que viveram estes períodos desenvolveu formas, tecnologias e meios de se relacionar com o alimento. No caso das culturas mais primitivas, elas desenvolveram um sistema alimentar baseado em técnicas de caça e coleta para a subsistência, sem produção agrícola significativa, e uma dieta bastante variada, tanto em espécies quanto em nutrientes, embora fosse condicionada à sazonalidade (SOBAL, 1999). Por seu turno, a inovação trazida pela Revolução Agrícola ocorrida no período Neolítico, quando o homem passou a domesticar plantas e animais, tornou possível alcançar estabilidade nas fontes alimentares, bem como se tornou viável a produção e armazenamento das culturas alimentares (MAZOYER; ROUDART, 2008). Se comparada ao período anterior, a Revolução Agrícola fortaleceu os laços do homem com a terra e proporcionou mais segurança alimentar ao permitir excedentes e estabilidade na oferta de alimentos, ao passo que reduziu significativamente a variedade de culturas alimentares e fontes de nutrientes, produzindo um sistema alimentar menos diverso.

Especificamente no que tange ao sistema alimentar pós-industrial, este se insere no contexto mais amplo da globalização e industrialização e pode ser observado a partir de dois movimentos: um emergente e outro convergente. Sobal (1999) coloca que enquanto o movimento emergente aconteceu no contexto da industrialização das nações europeias e criou a base sobre a qual o atual complexo agroindustrial se desenvolveu, a globalização convergente ocorreu quando alimentos locais e tradicionais foram incluídos no cenário global mais amplo, e estes tiveram a capacidade de penetrar em outras culturas e sociedades. Nessa dinâmica, os alimentos têm sido deslocados do local para o regional e para o global, e submetidos a diferentes tipos de transformação, como, por exemplo, nos seus depósitos: se há milhares de anos a oferta de alimento era condicionada à sazonalidade, baseada em ciclos ecológicos naturais, nos dias

de hoje é possível consumir qualquer alimento independente da época do ano, mesmo os mais perecíveis, pois a globalização do sistema alimentar deu origem a uma espécie de depósito global de alimentos, com grandes volumes e técnicas cada vez mais apuradas de conservação e armazenamento (SOBAL, 1999).

É possível encontrar na literatura diversas abordagens que discorrem sobre as transformações no sistema alimentar promovidas pela globalização, dentre as quais destacamos as perspectivas econômica, social e política. Pela lente econômica, a globalização se intensifica à medida que as nações se inserem e se aprofundam no comércio mundial de alimentos e participam da troca desses bens de maneira ótima e de acordo com sua capacidade de pagamentos. Essa visão da globalização do sistema alimentar enfatiza a transformação dos alimentos em bens duráveis produzidos em massa, quase que em um processo de redução do alimento a mercadorias puras, cujas etapas de processamento são para adicionar “valor agregado”, o que, por sua vez, permite o aumento do lucro das empresas produtoras (BONANNO et al. 1994). Por seu turno, o comedor é analisado enquanto um consumidor que, inserido nesse contexto, passa a seguir uma dieta homogeneizada e padronizada globalmente (OOSTERVEER, 2005; FISCHLER, 2011 apud POL, 2019, p. 59).

Abordagens que analisam a globalização do sistema alimentar sob a perspectiva cultural tendem a considerar aspectos como valores e autonomia das sociedades, bem como as formas de consumo e valorização da diversidade cultural, estando estes fatores no centro das suas reivindicações. Essa perspectiva faz resistência à globalização e muitas vezes conduz o debate para uma relação dicotômica entre o global e o local, ao se opor à lógica de mercantilização dos alimentos (KOPYTOFF; APPADURAI, 1986; OHNUKI-TIERNEY, 1999; GUPTA 2003). As reações a esse processo podem ser observadas nas críticas feitas à exportação do modelo alimentar norte-americano para outras culturas, uma das formas pelas quais os Estados Unidos promovem o domínio cultural, ao espalhar seus hábitos pelo mundo e criar comportamentos alimentares baseados em fast foods e alimentos processados.

Já a perspectiva política sobre a globalização enfatiza, de uma forma geral, as relações estatais e a desigualdade de poder entre os Estados, e apoiam-se em alguma medida nas teorias de dependência e sistema mundo (WALLERSTEIN, 1976). Sob essa ótica, a alimentação desempenha papel fundamental em uma relação na qual os países periféricos fornecem commodities alimentares aos países centrais, que por sua vez processam as commodities em complexos agroindustriais, e vendem os produtos alimentares manufaturados para os países periféricos, alimentando uma lógica que mantém o centro desenvolvido e a periferia em crônico

estado de subdesenvolvimento (CHALLIES, 2012; SONNINO et al., 2014). Uma das abordagens que se sustentam sobre teorias estruturalistas é a abordagem dos regimes alimentares, discutida no próximo capítulo, a qual teoriza sobre a formação de regimes alimentares globais ao analisar a formação de regras, implícitas ou explícitas, que estruturam a oferta de alimentos em uma base global, influenciando uma divisão mundial do trabalho entre os países para commodities específicas.

Ao organizarem o debate a partir de estruturas, Gonçalves e Costa (2011) apontam três domínios que são afetados substancialmente pela globalização e que também se conectam à agenda alimentar: mercados, sociedade civil e governos. Referindo-se ao primeiro, os autores colocam que a principal mudança se deu a partir o desenvolvimento de um mercado organizado a nível global, permitindo que transações financeiras acontecessem pelas fronteiras, e empresas nacionais, ao se inserirem neste mercado interconectado, puderam se transformar em corporações multinacionais. A respeito da sociedade civil, a difusão das Organizações Não-Governamentais evoluiu do plano local para o global, sendo a proliferação das Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGI) acontecendo de forma bastante acentuada a partir da década de 1970 (WEISS, 2013). Essas organizações abrangem temas e atividades diversos, sendo capazes de influenciar em alguma medida as discussões a nível nacional, mas também em agências especializadas da Organização das Nações Unidas, por exemplo.

Por fim, no campo político percebe-se um movimento que limita a competência, mandato e autoridade dos Estados nacionais (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 35; STEARNS, 2010), em um processo percebido principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando se aumentou em escopo e intensidade os esforços em direção a cooperação entre os sistemas políticos nacionais, pois as questões globais passaram a impor cada vez mais desafios, prejuízos e ganhos em diferentes proporções para as instituições políticas, questionando a distinção entre as relações internas e externas (ZÜRN, 2013). Aprofundando neste último aspecto, Stearns (2010, p. 131) coloca que as inovações políticas do século XX dizem respeito tanto às novas instituições internacionais, valores e funções incorporados por elas, mas também à postura e envolvimento do Estado em várias agendas materializadas nas instituições de Bretton Woods e nas agências da ONU. Estes novos arranjos visaram endereçar a política e economia mundiais, bem como buscar soluções para os desafios e instabilidades globais, através de canais multilaterais, em uma tentativa de evitar os conflitos que dilaceraram o mundo nos anos anteriores.

O que fica evidente, portanto, é que todos esses desdobramentos que vêm ocorrendo de forma mais intensa a partir do século XIX, envolvendo não só o sistema alimentar, mas também questões ambientais e econômicas, penetram as fronteiras dos Estados de forma nunca vista como resultado da globalização. Dessa forma, embora seja um fenômeno antigo, a globalização da forma como se apresenta hoje, tanto em dimensão, volume, escala, velocidade e escopo produziu vínculos de interdependência entre países através do deslocamento de ideia, tecnologia, bens, serviços e desafios. Ao alterar “a capacidade dos Estados de agir de forma independente” (SINCLAIR, 2012, p. 92 *apud* WEISS, 2013, p. 55), a globalização impõe uma mudança de paradigma não para abolição da soberania, extinção e função do Estado, mas sim para a sua reconfiguração (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 35). Nesse sentido, ao analisar o cenário global onde mudanças rápidas e amplas acontecem, Rosenau observa que

essas dinâmicas centralizadoras e descentralizadoras têm minado as constituições nacionais e os tratados, pois contribuem para deslocamentos dos centros de autoridade. Sob muitos aspectos, os governos ainda funcionam e retêm sua soberania; no entanto, uma parte da sua autoridade foi transferida para coletividades subnacionais. Em outras palavras, agora certas funções da governança estão sendo executadas mediante atividades que não têm origem nos governos (ROSENAU, 2000, p. 14).

É neste contexto que a governança global se insere, um ambiente em que o Estado não mais exerce poder de forma isolada nos níveis nacional e internacional, e onde os desafios e problemas transfronteiriços não serão resolvidos por meio da soma das políticas individuais baseadas nos interesses nacionais. Sob a ótica da governança global, os Estados partilham seu poder com entidades internacionais, transnacionais e supranacionais (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 46). A governança global se apresenta, portanto, como ferramenta analítica útil (WEISS, 2013, p. 117) que nos ajuda a compreender as várias dinâmicas que ocorrem na ordem global a partir da segunda metade do século XX, como a maior disposição dos governos à cooperação e crescimento qualitativo e quantitativo de instituições e regras. Sob o aspecto conjuntural, a governança global se desenvolveu também a partir do crescimento da pressão e consciência sobre os problemas globais, como mudanças climáticas, terrorismo, imigração e diversas outras agendas para as quais só se encontrariam solução através da cooperação internacional e participação de outros atores no processo de tomada de decisão, já que problemas transcendem as fronteiras estatais e as demandas da sociedade se tornam cada vez mais complexas para serem satisfeitas apenas pelos governos (GONÇALVES; COSTA, 2011; WEISS, 2013).

De modo geral, a globalização, ao promover a conexão e interdependência entre as diversas entidades que povoam a ordem global, contribuiu para a formação de redes entre vários atores, convergindo para o estabelecimento da governança global:

Construir mecanismos e práticas de governança justifica-se em razão da interdependência crescente entre os variados atores no cenário internacional, notadamente os Estados e as organizações internacionais. Como salienta Young (1994, p. 15) “governança surge como uma preocupação social ou societária sempre que os membros de um grupo percebem que são interdependentes no sentido de que as ações de uns afetam o bem-estar do outro”. A interdependência pode tornar-se uma fonte de conflitos quando a busca de objetivos por parte de indivíduos pertencentes a um grupo interfere ou impede que outros atinjam as próprias finalidades, mas pode, entretanto, tornar-se base da cooperação quando surgem oportunidades para aumentar o bem-estar coletivo se forem tomadas medidas de coordenação das ações dos diferentes membros do grupo. Constatada a interdependência entre os atores, coordenação e cooperação são elementos-chave para o estabelecimento da governança (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 47)

A definição do que é a governança global não se faz completa sem antes serem analisadas as palavras que compõem tal terminologia, nem antes de compará-la com outros conceitos que, por similaridade, podem levar à confusão conceitual. Primeiramente, Weiss (2013, p. 93) coloca que o termo “global” se refere a tudo o que acontece no mundo e difere-se substancialmente de internacional, que, por sua vez, conota a interação entre duas ou mais nações, mas que também pode ser utilizado para descrever a relação entre outros atores através das fronteiras estatais. Para Christopher May (2015, p. 2) “o termo “global” transmite mais o potencial do que a realidade da escala de atividades de qualquer instituição individual e é mais preciso se todas as instituições de governança global forem tomadas como uma única classe coletiva, desenvolvendo um complexo global de normas de governo”.

Outra diferenciação importante a ser feita é entre a palavra governança e governo, já que a primeira é muitas vezes utilizada como sinônimo da segunda ou reduzida a ideia de governar. Rosenau (2000) coloca que governo e governança são conceitos diferentes embora ambos os termos estejam ligados a um comportamento visando metas e objetivos. O argumento segue afirmando que governo “sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas” (ROSENAU, 2000, p. 15). Já governança é um fenômeno mais amplo, que engloba tanto instituições governamentais, como mecanismos informais não-governamentais, e refere-se a atividades “apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15).

A nível nacional, a governança e governo atuam juntos, de forma previsível, exercendo autoridade e controle efetivo. A nível global, há “governança menos governo”, onde há poucos meios para se fazer cumprir as decisões coletivas, embora o contexto exija a existência de alguma ordem, estabilidade e previsibilidade (WEISS, 2013). Neste ponto cabe ainda alertar que a ideia de “governança sem governo” pode surgir quando a governança global é analisada e se percebe os múltiplos atores envolvidos, criando um falso significado baseado na noção de fim do Estado-Nação (SLAUGHTER, 1997). No entanto, tal expressão, conforme afirmam Gonçalves e Costa (2011), não exige a exclusão dos estados nacionais ou subnacionais, mas parte-se da ideia de que não há uma autoridade suprema no nível internacional, e que por isso é necessária a construção mínima de ordem e entendimentos. Aliás, a própria ideia de governança global descarta a presença de uma autoridade ou governo mundial investido de fortes poderes para desempenhar funções a nível global, tal como um estado nacional faz domesticamente.

Embora tanto a governança, quanto o governo lidem com a questão do poder, o conceito de “governo” aproxima-se da visão do uso do poder coercitivo, sob uma perspectiva realista inspirada em Max Weber, para quem o poder “é a possibilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo em face de resistência” (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 43). Já governança se aproxima da visão de poder proposta por Hanna Arendt, para quem o poder assume caráter comunicativo correspondendo “à capacidade humana não somente de agir, mas de agir de comum acordo” e consistindo “na formação de uma vontade comum, numa comunicação orientada para o entendimento recíproco” (ARENDDT, 1993 apud GONÇALVES; COSTA, 2011). Ainda que tomada como instrumento de construção de poder em áreas da opinião pública e da sociedade civil organizada, a governança também traz o Estado como ator importante e permite que este aumente a sua capacidade de agir internacionalmente.

Nesse sentido, pode-se argumentar que a governança global é um instrumento que através da articulação, construção de consenso e cooperação, aumenta a coesão de e entre as várias entidades e organizações nacionais, regionais e globais com capacidade de compor e influenciar centros de tomada de decisão, em direção à resolução de problemas (GONÇALVES; COSTA, 2011). Complementando esta visão, a definição dada por Weiss (2013, p. 99) apresenta a governança global como sendo

esforços coletivos para identificar, entender ou abordar problemas mundiais que vão além das capacidades de cada estado para resolver; [é] a capacidade dentro do sistema internacional de oferecer, a qualquer momento, serviços e bens públicos semelhantes ao governo na ausência de um governo mundial. Assim, é a combinação de valores

informais e formais, regras, normas, procedimentos, práticas, políticas e organizações de vários tipos que muitas vezes fornecem um grau surpreendente e desejável de ordem global, estabilidade e previsibilidade.

A governança global entendida enquanto meios e processos capazes de produzir soluções para problemas comuns, se materializa de forma explícita através de pactos e contratos em diferentes áreas, “que precisam ser coordenadas e codificadas em instrumentos comuns como convenções e tratados” (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 57). Neste ponto, e como uma última ponderação, a governança global se aproxima muito do conceito de regimes internacionais. Para diferenciá-los, Gonçalves e Costa (2011) colocam que a governança global é gênero, enquanto regimes são espécies; em outras palavras, a governança se refere à totalidade de maneiras pelas quais os problemas comuns são administrados, enquanto regimes internacionais, segundo a definição clássica de Krasner (1983, p. 2) que os considera como sendo um “conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma dada área das relações internacionais”, seria uma das várias formas de promover a governança global, podendo estes serem analisados enquanto sistemas de governança (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 56-57).

Toda essa discussão mais ampla trazida sobre globalização e governança global nos ajuda a compreender de forma específica como o sistema alimentar se insere neste contexto de transformação. Conforme falamos, a governança global surge em um contexto de mundo no qual a resolução de problemas transfronteiriços depende da articulação entre vários atores. Isso também se aplica às relações agroalimentares e questões sensíveis que envolvem este tema, pois enormes desafios aparecem quando se precisa desenhar ações e estruturas que garantam uma alimentação saudável, segura, equitativa e culturalmente adequada para bilhões de pessoas. Apesar de ser um tema urgente e sensível, a agenda alimentar geralmente entra na pauta prioritária dos líderes e das pesquisas científicas em momentos de instabilidades dos preços dos alimentos, picos de produção, colheitas estagnadas, crises humanitárias ou em movimentos bruscos do mercado de commodities (MARGULIS, 2017). Até os anos 1960, aproximadamente, os assuntos relacionados à alimentação eram tratados majoritariamente dentro das fronteiras do Estado-Nação, no qual a burocracia estatal era responsável pela elaboração de políticas alimentares e tratamento de questões como segurança alimentar e nutricional, política agrícola, armazenamento e distribuição de alimentos (LIEN, 2004).

Contudo, além do fato de o sistema alimentar ter atingido dimensões globais, a própria crise de legitimidade que assola a vida política contemporânea, bem como as mudanças econômicas resultantes das políticas neoliberais, como privatização, desregulação e liberalização, tornam

insuficientes abordagens centradas unicamente no Estado, na burocracia e nos políticos para contemplar todas as nuances do sistema alimentar global vigente. Assim, conforme o alimento foi se tornando objeto político e elo entre indivíduos a nível global, construindo relações repletas de complexidade e interesse, se fez necessário olhar para arenas que não são consideradas tradicionalmente “políticas”, já que a politização do alimento pode assumir diferentes formas (LIEN, 2004), muitas delas bastante sutis impulsionadas pelo discurso daqueles bem-posicionados na cadeia alimentar e pela mídia. Ao extrapolar as barreiras dos Estados-Nacionais,

a alimentação está cada vez mais envolvida em controvérsias em nível transnacional. A política global de alimentos envolve não apenas a distribuição desigual de acesso e mercados produtores fraudados, mas também compromissos morais e políticos em relação ao que é visto por muitos como um único ambiente global (Frankling et al 2000) (LIEN, 2004, p.4).

As profundas transformações trazidas pela modernidade já não sustentam mais a suposição de que “uma maior racionalização, combinada com um sistema de governança baseado no Estado-nação pode garantir a redução progressiva dos riscos” e dos problemas relacionados ao sistema alimentar (OOSTERVEER, 2005, p. 27). Logo, a forma de se governar o sistema alimentar a nível global no contexto contemporâneo deve ser substantivamente diferente da forma feita no passado, quando as sociedades coincidiam com os limites do Estado-nação e onde elas poderiam ser facilmente distinguidas da natureza (OOSTERVEER, 2005). Assim, chegamos que a atual governança global da segurança alimentar pode ser definida como o conjunto de atores (organizações internacionais, ONGs, Estados, corporações transnacionais e sociedade civil), instituições formais e informais, regras, normas e relações de poder que visam influenciar o sistema alimentar e a forma como os alimentos são produzidos, distribuídos e acessados (MARGULIS e DUNCAN, 2015; MARGULIS, 2017; VON BRAUN; BIRNER, 2017).

Junto com as mudanças sociais e no papel dos atores, o sistema alimenta também mudou em escala, escopo e características, o que produziu desafios complexos, afastando-o do seu objetivo geral e resultado desejado que é o de garantir a segurança alimentar, mas também de gerar qualidade nutricional, viabilidade econômica e sustentabilidade ambiental (HERFORTH et al., 2014; MILLER et al., 2013; McMICHAEL, 2011; SUNDKVIST et al., 2005; HOSPES e BRONS, 2016). Conforme mostra a literatura, vários elos do sistema alimentar, suas atividades e os resultados delas enfrentam e criam desafios que o impede de alcançar tais objetivos, tornando a governança ainda mais difícil. Por exemplo, há autores que discorrem sobre o aspecto da saúde e nutrição, relacionando o consumo de fast-food à obesidade (ILBERY, 2001; BROWNELL, 2004; CHIANG, et al., 2011); há quem aborde produção sob o aspecto de erosão

do solo, uso de fertilizantes, atratividade do campo, produção de resíduos e consumo de energia (KIRCHMANNAND; THORVALDSSON, 2000; HERRIGAN et al., 2002; JOHNS et al., 2013).

Algumas pesquisas tratam da interação entre questões ambientais e alimentares, preocupando-se tanto com a ameaça que as mudanças ambientais trazem à segurança alimentar (ERICKSEN, 2008; THORNTON et al., 2011), mas também como os sistemas alimentares prejudicam a segurança ambiental (LANG et al., 2001; JOHNS et al., 2013). Há pesquisas centradas nos consumidores finais e no pequeno produtor, abordando sua falta de poder e participação nos processos (BLANC; KLEDAL, 2012; HOLT-GIMÉNEZ, 2011), e também encontramos trabalhos que dissertam em torno dos direitos humanos (ANDERSON, 2008; CLAPP; COHEN, 2009; POL, 2019). Dada essa complexidade, diversidade e origem dos desafios do sistema alimentar, Hospes e Brons (2016, p. 24) colocam que o problema dos sistemas alimentares é um problema perverso (RITTEL; WEBBER, 1973), ou seja, um problema difícil de localizar, mal definido, com muitas camadas diferentes e não pode ser resolvido definitivamente (LAZARUS, 2008; HAMMAN, et al., 2011).

Em revisão sistemática feita por esses autores, é possível encontrar nos trabalhos mais recente sobre governança do sistema alimentar algumas maneiras de se enquadrar as questões de governança. A primeira delas aborda a política alimentar (MACRAE, 2011; SEED et al., 2013; PEREIRA, 2014), considerada como um conjunto de decisões que afetam a produção, acesso, consumo e descarte de alimentos (MANSFIELD; MENDES, 2012), podendo tais decisões se situarem nos mais variados sistemas com os quais o sistema alimentar interage, como o da saúde, o ambiental e o econômico. Os estudiosos dessa linha geralmente analisam os vários atores (governos, sociedade civil e organizações) e como eles interagem para moldar a política alimentar, a qual abrange desde o municipal ao global (HOSPES; BRONS, 2016). Também se encontra estudos que analisam a governança a nível urbano e a participação política, focando na interação entre cidadãos, organizações da sociedade civil e governos municipais na governança de sistemas alimentares locais (CLANCY, 2004; HOSPES; BRONS, 2016, p. 28; BLAY-PALMER et al., 2013; HAYSOM, 2014).

Outra perspectiva dos estudos da governança do sistema alimentar é dada por aqueles que abordam a governança multinível (LANG et al., 2001; LEACH et al., 2010; MILLER et al., 2013; SONNINO et al., 2014), a qual analisa as ligações entre os diferentes níveis de governo e dialoga politicamente com o movimento de mudança e compartilhamento do poder do Estado com atores a nível regional (cidades e comunidades), internacional (organizações

internacionais) e não-estatais, como a sociedade civil e corporações transnacionais (HOSPES e BRONS, 2016, p. 29). Por fim, há a perspectiva que estuda a governança do sistema alimentar a nível global pela ótica dos regimes alimentares e governança privada (FRIEDMANN, 1995; 2005; McKEON, 2016; HAYSOM, 2014; SOMMERVILLE et al, 2014; POL, 2014; MCMICHAEL, 2009; MCMICHAEL 2016). Essa abordagem procura historicizar e descrever a dinâmica geopolítica do sistema alimentar e identificar momentos de crise, transição e transformação das relações agroalimentares, enquadradas enquanto regimes.

Especificamente sobre a abordagem dos regimes alimentares, Hospes e Brons (2016) demonstraram que a maioria dos pesquisadores dessa linha apontam três falhas na atual governança global do sistema alimentar. A primeira delas é a distribuição desigual de poder, que resulta em benefícios para corporações e em poucos espaços de participação da população mundial para que ela decida sobre sua alimentação (FRIEDMANN, 1995; CHALLIES, 2012; POL, 2014; McMICHAEL, 2016). Este desequilíbrio de poder leva à segunda fraqueza dessa governança que é a impossibilidade dos padrões privados de segurança alimentar em prevenir e reverter as crises sociais e ambientais globais (KONEFAL et al., 2005; SOMMERVILLE et al., 2014). A terceira fragilidade reside “na falta de coordenação e regulação das grandes corporações pelos governos” (HOSPES e BRONS, 2016, p. 30; CLAPP; FUCHS; 2009; CHALLIES, 2012). Como solução para essas falhas, os pesquisadores sugerem o desenvolvimento de uma estrutura de governança completamente diferente, que desafie a ideia de alimento como mercadoria global, onde há direitos e poderes para pequenos produtores e consumidores, e onde agricultores e movimentos sociais desempenham papéis-chave na construção de um sistema agroalimentar justo e sustentável (CLAPP; COHEN, 2009; McMICHAEL, 2011).

1.6. Considerações finais

Neste capítulo quisemos apresentar as várias dimensões do alimento, desde enquanto objeto sociológico, carregado de símbolos e significados, até ganhar dimensões políticas globais. Para conectar o alimento ao contexto global, o contextualizamos dentro do processo mais amplo de globalização e de ascensão da governança global, visando destacar os efeitos desses movimentos enquanto transformadores dos sistemas alimentares em todo o mundo. Nesse campo, trouxemos conceitos importantes para os estudos alimentares, como o de sistema e segurança alimentar, em torno dos quais os atores têm debatido suas questões. No próximo capítulo apresentaremos a abordagem dos regimes alimentares, cujas ferramentas e conceitos

serão utilizados para descrever e discutir a governança do sistema alimentar global. Ainda neste capítulo discorreremos brevemente sobre o primeiro e o segundo regimes alimentares. No capítulo seguinte aprofundaremos no terceiro regime alimentar, focando na identificação e papel dos atores que compõem tal momento, que se estende desde os anos 1970.

2. A ABORDAGEM DOS REGIMES ALIMENTARES

2.1. Considerações iniciais

Para este trabalho seguiremos a linha teórica da abordagem dos regimes alimentares, a qual apresenta uma perspectiva para a compreensão da agricultura e do papel da comida na acumulação de capital, quando especifica padrões de circulação de alimentos na economia mundial e enfatiza a dimensão agroalimentar da geopolítica (McMICHAEL, 2016). Esta abordagem nos direcionará em parte ao longo deste trabalho, já que traremos dela, em conjunto com as análises da governança global dos alimentos, os atores que compõe e moldam o sistema alimentar atual. Neste capítulo discorreremos inicialmente sobre o desenvolvimento e pilares da abordagem dos regimes alimentares, que tem Harriet Friedmann e Philip McMichael como principais expoentes. Na sequência, apresentaremos os regimes alimentares identificados pela teoria, visando entender como o alimento se encaixou na geopolítica global de cada época e serviu aos interesses de atores poderosos no sistema internacional.

2.2. A abordagem dos regimes alimentares

A década de 1980 foi palco de grandes transformações geopolíticas e econômicas – as quais serão contextualizadas de forma mais detalhada no próximo capítulo – que foram profundas o suficiente para impulsionar mudanças no sistema agroalimentar e sua cadeia de suprimentos, bem como para despertar interesse de pesquisadores em entender em que direção a produção, o consumo e a distribuição de alimentos estava seguindo. Tais mudanças aconteceram dentro de um contexto de “desnacionalização”, no qual os Estados enfrentavam mudanças internas em função da reestruturação agroalimentar a nível global, mas também externas, dadas as discussões em curso na Rodada do Uruguai, dentro do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Como colocado por McMichael (2016, p.14), provavelmente os princípios em discussão no GATT “sujeitariam as nações a relações internacionais de propriedade que passavam por uma reestruturação agroalimentar. Aquele era um momento de transição significativo na organização das nações e economias, sistemas políticos e ordem global”. Nesse contexto, a abordagem dos regimes alimentares emergiu da economia política da tradição agrária e se propôs a contextualizar a reconfiguração agrícola e alimentar do final do século XX, se apresentando como uma iniciativa metodológica para analisar as relações entre a ordem mundial e o comércio agroalimentar (MAGNAN, 2012; McKEON, 2015; McMICHAEL, 2016).

A abordagem dos regimes alimentares, cujos principais expoentes são Harriet Friedmann e Philip McMichael, originou-se de pesquisa sobre a ordem agroalimentar que se desenvolveu no pós-Segunda Guerra Mundial. Mais especificamente, Friedmann (1982) pôde demonstrar a ascensão e declínio do programa de ajuda alimentar estadunidense e como este foi utilizado como arma geopolítica durante a Guerra Fria, ao possibilitar a venda de excedentes para países do Terceiro Mundo e a ampliação das áreas de influência norte-americanas em um contexto bipolar, como também demonstrou a existência de um preço mundial relativamente estável para os grãos envolvidos no programa (McMICHAEL, 2016). Os resultados deste trabalho instigou os pesquisadores a investigarem outra possível administração dos preços dos grãos alimentares (especialmente do trigo) no final do século XIX, sob o período do Império Britânico, e notaram conexão entre esses dois episódios: “o pivô da economia mundial capitalista deslocou-se do primeiro (Império Britânico) para o segundo (EUA) à medida que o Império sucumbia e a economia norte-americana se consolidava como a “domesticação” do continente” (McMICHAEL, 2016, p. 16).

Em 1989, os autores publicaram o artigo intitulado *Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to present*, expandindo para o período do padrão-ouro a interpretação sobre os preços de grãos administrados mundialmente, com a pretensão de explorar “o papel da agricultura no desenvolvimento da economia mundial capitalista e nos rumos do sistema estatal” (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989, p. 93). Neste trabalho inicial, os autores combinaram duas vertentes teóricas: a primeira delas, a escola francesa da regulação, relaciona a evolução da sociedade capitalista a regimes regulatórios históricos de acumulação, cada um com sua própria lógica e condição de estabilidade; e a segunda, a teoria dos sistemas mundiais, que apresenta um mercado mundial regido pela acumulação de capital, caracterizado pela divisão do trabalho e pontuado por períodos de hegemonia política. Ao combinar essas duas vertentes teóricas, a análise dos regimes alimentares situou a ascensão e declínio das agriculturas no âmbito da história geopolítica do capitalismo (McMICHAEL, 2016, p. 13)

De uma forma geral, tal abordagem preocupa-se em delimitar grandes períodos relativamente estáveis dos processos de acumulação-regulação capitalista no setor agroalimentar, associando períodos de crise e estabilidade na história de longo prazo da agricultura. Para isso, mobiliza um conjunto de aspectos como transnacionalização, financeirização, estrangeirização, globalização, ou seja, signos “que conferem sentido a interpretações acerca de importantes fenômenos sociais contemporâneos, ainda que estes sejam muito mais complexos do que a narrativa geralmente consegue apreender” (NIEDERLE; WESZ JUNIOR, 2018, p.17). Embora

não generalizáveis a todos os usos e interpretações do regime alimentar, os críticos dessa abordagem apontam para a dificuldade desta narrativa em tratar a heterogeneidade social, (ao se apresentar como uma abordagem que pensa a nível macro e estrutural), a sobrevalorização das rupturas em detrimento das transições, o excessivo ocidentalismo da periodização, o dualismo da relação de poder, muito influenciada pelo modelo centro-periferia, entre outros (NIEDERLE e WESZ JUNIOR, 2018). Por outro lado, ao colocarem a abordagem do regime alimentar como uma narrativa homogeneizante e que confunde agricultura com indústria, as análises críticas⁶ se dedicaram a analisar casos anômalos locais agroalimentares, visando abarcar as heterogeneidades e classificá-las, um particularismo agrário que, para ao se livrar do supérfluo, dispensava o essencial (McMICHAEL, 2016).

Distanciando-se de ser um globalismo abstrato, McMichael (2016) defende que, diferente das narrativas pós-modernistas que promovem localismo abstrato, a abordagem dos regimes alimentares trata a história política não-linear do capital utilizando lentes da mercantilização dos alimentos em escala mundial, concretizando relações históricas entre construção do Estado, colonização, padrões alimentares, rotas corporativas, entre outros. Ao não se colocar nem como pós-modernista, nem como globalistas abstratos

o regime alimentar é, enfim, um constructo comparativo que não tem sentido fora de suas coordenadas histórico-mundiais (Araghi, McMichael, 2006). Não se trata de agricultura ou geografia rural, em si, mas de conceitualizar como determinados complexos alimentares (da tecnologia de sementes, passando por sistemas de cultivo até o processamento/manufatura de alimentos) e rotas alimentares em cada regime sustentam o exercício de determinadas formas de poder ao expandir e sustentar esferas de mercado e domínio ideológico (McMICHAEL, 2016, p. 28)

O conceito de regime alimentar, portanto, foi se moldando e se refinando ao longo do tempo. Anos após o artigo seminal, Friedmann (1993) definiu o regime alimentar como sendo uma “estrutura regulamentada de produção e consumo de alimentos em escala mundial”, no qual as regras que regem as relações globais de produção e consumo representam o resultado de luta e negociação social e institucional no que tange ao abastecimento alimentar e aos poderes envolvidos. Os regimes surgem, então, de

disputas entre movimentos sociais e instituições poderosas e refletem o enquadramento negociado para a instituição de novas regras. As relações e práticas de um regime logo vem parecer naturais. Quando o regime funciona bem, as

⁶ Niederle e Wesz Jr fazem uma crítica a ambos os caminhos que as diferentes abordagens dos estudos agrários se propõem a seguir, apontando que diferença de foco dado pelas várias abordagens e interpretações sobre a reestruturação da agricultura e do sistema agroalimentar geralmente é vista como favorecendo o dualismo que contrapõe o local e o global, debate que tem sido frequente dentro dos estudos agrários críticos. Essa dualidade, o “local” é sempre colocado como o espaço revestido de atributos éticos, ecológicos e estéticos, enquanto o “global” é um espaço de desigualdades, poderes assimétricos, degradação de recursos (NIEDERLE e WESZ JUNIOR, 2018, p. 27).

consequências das ações são previsíveis e tudo parece funcionar sem regras (FRIEDMANN, 2005a, p. 234).

Complementando esta ideia, McMichael (2016) colocou que

a noção de regras implícitas de Friedmann (2005) é um método sutil de estabelecer que um regime alimentar envolve um período de “conjuntos relativamente estáveis de relacionamento” com “períodos instáveis intercalados e moldados por debates políticos sobre um novo caminho adiante”. Isso significa que o que funciona, sob circunstâncias históricas específicas, não é tanto uma expressão direta de interesse quanto a destilação de lutas políticas entre grupos sociais em conflito. Não obstante, o poder na era capitalista reside, em última instância, nas relações de propriedade e na força de mercantilização, de modo que, enquanto cada episódio reflete um objeto de contenda distinto à medida que os cenários social e ecológico mudam, uma política de capital reformula a resolução (McMICHAEL, 2016, p.26).

Aqui, a noção de regime alimentar também foi influenciada pelo conceito clássico dado por Stephen Krasner (1982), para o qual o regime é definido como um conjunto de “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”. Dentro dos regimes alimentares, as “regras expressam formas históricas de exercício de poder por meio de uma ideologia legitimadora como o livre comércio, apoio ao desenvolvimento e a livre iniciativa” (McMICHAEL, 2016, p.23), enquanto que a mobilização social, agricultores, consumidores e trabalhadores se unem a empresas, nações e órgãos multilaterais para criar e recriar o regime alimentar. Ao apresentar períodos estáveis nas relações agroalimentares, a abordagem de regimes alimentares sugere que atores-chave deste processo – agricultores, consumidores, Estado e capital – concordaram sob regras implícitas, as quais os atrelam em relações previsíveis de produção, consumo e comércio de alimentos. Estes regimes, porém, convivem com contradições internas, as quais podem levar a conflitos entre estes atores durante os períodos de crise, quando interesses divergentes lutam por novos arranjos (MAGNAN, 2012). Ainda que cada regime possua suas especificidades e seus conjuntos de relações, eles não surgem do nada, mas são resultados de um contexto histórico em constante mudança e se condicionam mutuamente. Nesse sentido, McMichael analisa que

o colapso de um regime coincide com a transição para uma nova dinâmica de acumulação, deslocando as coordenadas e as consequências da mercantilização agrícola para um novo ciclo de expansão com novos limites, e assim por diante. (...) Cada regime incorpora uma institucionalização de forças políticas e sociopolíticas que estruturam as relações agroalimentares internacionais naquele momento enquanto predizem um aprofundamento das relações agroalimentares de mercadorias (McMICHAEL, 2016, p. 37-38).

Apesar da sua constante evolução e refinamento, o regime alimentar sempre foi um conceito histórico-comparativo: histórico, pois buscou associar períodos de produção e circulação de alimentos às formas de hegemonia na ordem política e econômica mundial; e comparativo ao

interpretar diferentes processos de mudanças no espaço e tempo, considerando sua diversidade, variando conforme mudanças no ordenamento político, em uma dinâmica mutuamente condicionante, sem privilegiar “nem a “unidade”, nem a “heterogeneidade”, mas usa relatos históricos para contextualizar casos particulares de mudança” (MAGNAN, 2012, p. 5; McMICHAEL, 2016). Como afirma McMichael (2009, p.3), o regime alimentar apresenta uma perspectiva para a compreensão da agricultura e do papel da comida na acumulação de capital, ao especificar padrões de circulação de alimentos na economia mundial, e enfatiza a dimensão agroalimentar da geopolítica. Além disso, detalha como as políticas agroalimentares criam e são criadas a partir de uma dinâmica de acumulação específica:

de modo formal, o conceito de regime alimentar define uma ordem mundial capitalista regida pelas regras que estruturam a produção e o consumo de alimentos em escala mundial (Friedmann, 1993, p.30-31). De modo substantivo, o conceito de regime alimentar refere-se à projeção de poder por rotas alimentares decorrentes de relações historicamente específicas de produção e acumulação de capital. De modo abstrato, o regime alimentar pode ser compreendido como “a face política das relações de valor histórico-mundiais” (Araghi, 2003, p.51). Isso se refere à estruturação política do capitalismo mundial, e sua forma de organizar agriculturas para suprir mão de obra e/ou consumidores de modo a reduzir custos salariais e aumentar a lucratividade. De modo concreto, um regime alimentar representa uma conjuntura histórico-mundial em particular, no qual regras dominantes definem uma relação de abastecimento alimentar com preço mundial administrado (McMICHAEL, 2016, p. 22-23).

Assim, McMichael (2009b; McMICHAEL, 2016) coloca que o conceito de regime alimentar é uma ferramenta útil para analisar não apenas as relações alimentares da história do capitalismo, mas também o próprio capitalismo, já que aborda as relações através das quais o alimento é produzido e o capitalismo produzido e reproduzido, uma vez que a reprodução econômica da força de trabalho que sustenta a reprodução do capital depende dos suprimentos alimentícios. Até o momento, a literatura dos regimes alimentares delimita e descreve bem a existência de dois regimes alimentares, e há um debate entre autores sobre a existência e configuração de um possível terceiro regime alimentar. De todo modo, o traço unificador dos regimes reside na organização de produção e circulação de alimentos para sustentar suas respectivas configurações de poder, arraigadas em uma dinâmica de acumulação específica (McMICHAEL, 2016, p.23). Além disso, a existência de alimentos de baixo custo, cujos preços são administrados mundialmente, servem a funções variadas nos regimes, como, por exemplo, redução de encargos salariais, pacificação da mão de obra, geração de dependência, entre outros. Em geral, o que se observa é o exercício do poder, e a abordagem dos regimes alimentares serve como instrumento para analisar o alimento como meio de dominação em cada regime.

O primeiro regime alimentar teve o império britânico como centro e vigorou entre 1870 e 1930. Este regime caracterizou-se pelo abastecimento da população industrial, emergente nas metrópoles do hemisfério Norte, pela produção colonial, terceirização da produção de bens de primeira necessidade e exploração das novas fronteiras agrícolas. A concorrência entre as nações e a entrada maciça de grãos baratos na Europa iniciaram um processo que levou ao fim uma economia mundial e um regime alimentar centrados na Grã-Bretanha.

O segundo regime alimentar (1950-1970) teve os Estados Unidos como centro. Friedmann (1993) observou que, ao fim da Segunda Guerra, os Estados Unidos se firmaram como principal economia do sistema internacional, status este que lhes garantiram grande importância na criação das instituições internacionais e nas regras que ditariam as relações internacionais, inclusive nas questões agrárias. Esse regime foi marcado pelo protecionismo do setor agrícola norte-americano e pela ajuda alimentar aos países do Terceiro Mundo: as políticas econômicas praticadas pelo governo estadunidense geraram excedentes agrícolas que foram utilizados como arma geopolítica no contexto da Guerra Fria. Esse regime entrou em colapso quando, durante a detente, os estoques de excedentes dos Estados Unidos reduziram-se significativamente devido à compra por parte do governo soviético, o que elevou o preço dos alimentos e impossibilitou a manutenção dos programas de ajuda alimentar.

Finalmente, as raízes de um terceiro regime alimentar têm origem nos anos 1970, ainda há um caloroso debate sobre se o que se sucedeu a partir dessa década foi um regime, se este já se encerrou ou se ainda estamos em um período de transição. De forma geral, o regime alimentar corporativo, como também é conhecido este terceiro regime alimentar, transformou a lógica existente por trás do regime anterior, centrado nos Estados Unidos: se esse envolvia um “projeto de desenvolvimento”, no qual o Estado controla o mercado, a lógica do regime corporativo, por sua vez, inaugurou a nova fase do livre mercado e pode ser representada pelo “projeto de globalização”, no qual Estados servem mercados (FRIEDMANN, 2009). Essa mudança ocorreu no contexto da ascensão do neoliberalismo e do aumento da interdependência entre as economias, a qual se aprofundou com o processo de financeirização (McMICHAEL, 2016).

2.3. O primeiro regime alimentar

A identificação de um preço mundialmente administrado para o trigo, no final do século XIX, é uma das principais características que marcam o primeiro regime alimentar. Surgindo de uma convergência de políticas dos estados europeus e do que Friedmann (2005) chama de “diáspora europeia”, o desenvolvimento de um mercado mundial de trigo não era objetivo de ninguém,

no entanto, foi a causa e consequência de uma série de transformações econômicas e políticas que marcaram toda a trajetória do regime alimentar centrado na Grã-Bretanha. O cenário para que isso fosse possível foi construído ao longo da história do Império Britânico, através do comércio das mercadorias do prazer e de baixo custo, como tabaco e açúcar, originários das colônias, que serviram para abastecer a classe trabalhadora em centros metropolitanos. O açúcar especificamente deslocou-se de uma posição de raridade no século XVII, passando para artigo de luxo para a aristocracia em 1750, e por fim tornou-se uma virtual necessidade para abastecer a mão de obra ao fornecer energia e afetando a produtividade, uma mudança de papel que ocorreu concomitantemente à ascensão do capital industrial (MINTZ, 1985; McMICHAEL, 2016).

Antes mesmo do início datado para o primeiro regime (1870), a revogação das *corn laws* (leis dos cereais que regia as importações de grãos), em 1846, durante o período de escassez de grãos causada pelo crescimento populacional, já indicava mudanças políticas e econômicas importantes dentro do império e entre as nações europeias. Politicamente, McMichael (2016, p. 44) aponta que a revogação indicou a ascensão de uma classe industrial cada vez mais coerente e politicamente estabelecida, a qual, junto com criadores de gado, buscavam importar grãos cada vez mais baratos. Economicamente, a revogação inaugurou o movimento em direção ao livre comércio, o qual se consolidou apesar do crescente protecionismo com o desdobramento das relações.

O império criou uma extensa rede de abastecimento, com o açúcar importado do Caribe e Brasil, suprimentos de amido oriundos do Pacífico Sul e proteínas do Atlântico Norte compondo a rede que abastecia a Europa e que conectava forças de trabalho a nível global, embora de forma desigual. Em um cenário de agitação popular, especialmente dos movimentos trabalhistas, os governos da Europa estavam interessados tanto em importar alimentos baratos para pacificar a população, alimentando trabalhadores industriais e cidades em crescimento, quanto promover a emigração dos “desordeiros”. Durante o século XIX, observou-se a ampliação da produção sistemática de açúcar, tabaco, chá e café, ao quais foram usados para expandir os mercados europeus e abastecer os trabalhadores. Paralelamente, outros produtos tropicais como algodão, madeira, borracha e cobre também foram exportados para Europa enquanto matérias-primas para a indústria. Essa especialização geográfica e climática, onde as colônias tropicais abasteciam a metrópole, sustentou a ideia do capitalismo enquanto “sistema organizado mais eficazmente por meio de um mercado global baseado na especialização regional” (FRIEDMANN, McMICHAEL, 1989, p. 98).

Por sua vez, colônias como Canadá, Austrália, Estados Unidos e Nova Zelândia exportavam trigo e carne para o império; em troca, importavam bens manufaturados, mão de obra e capital europeu, mais tarde utilizado na construção de ferrovias. A relação com estas nações era qualitativamente diferente da que a metrópole mantinha com as colônias que estavam sob a sua administração política direta. Assim, a exploração do sistema colonial pelo império britânico possibilitou a complementariedade entre os alimentos de clima temperado e tropical, permitiu o abastecimento da população crescente e o barateamento dos custos alimentícios sob o pano de fundo do livre comércio (FRIEDMANN, 2005b; McMICHAEL, 2016). Nesse cenário, Friedmann e McMichael (1989) observaram dois movimentos contraditórios nesse período.

O primeiro eles chamam de “ápice do colonialismo”. A sustentação da Grã-Bretanha enquanto *workshop of the world* requeria a abertura de mercados, os quais tanto abasteceriam o império, quanto importariam manufaturas oriundas deste. Para isso, uma divisão do trabalho foi projetada internacionalmente e mercados coloniais anteriormente protegidos foram abertos. No centro desse sistema estava Londres, a libra esterlina como moeda internacional e o livre comércio; todos no sistema competiam nos termos do liberalismo político e comercial britânico. Naturalmente, as atividades da oficina do mundo estimularam a competição por mercados por parte de agricultores de todos os lugares, que produziam além da demanda, mas também provocaram respostas nacionalistas e protecionistas por parte de estados rivais. Conforme os Estados Unidos e a Alemanha (um rival de longa data) desafiavam o poder mundial dos britânicos, o império se movia para se fortalecer e ampliar ainda mais sua esfera de atuação, colonizando nações da África e da Ásia, ao mesmo tempo em que direcionava investimentos e comércio para suas colônias tropicais, além de Canadá e Austrália, estes dois últimos sendo chaves para o segundo movimento identificado pelos autores: a ascensão do estado-nação.

Enquanto os Europeus dividiam sua atenção entre a repartição do mundo e a integração nacional, nações como Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos dedicavam-se à incorporação do movimento nacional, aprimorando o princípio competitivo e reformulando os setores econômicos internos para que estes se tornassem setores comerciais e integrados. Esta organização possibilitou o estabelecimento de tarifas e outros controles que os permitiram o aumento do capital e expansão de suas fronteiras político-econômicas. Este movimento foi importante, visto que essas nações buscavam ter cada vez mais autonomia, e para isso era crucial a captação de recursos que possibilitassem a expansão territorial, através das ferrovias, e a conexão entre os novos territórios conquistados e os mercado europeu. A relação destas nações com a Europa mudou significativamente conforme elas foram desenvolvendo sistemas

nacionais representativos que regulavam suas economias, permitindo a replicação da produção agrícola e industrial praticado na Europa: “a antiga complementaridade dentro do intercâmbio colonial tradicional, entre manufaturados metropolitanos e produtos exóticos, deu lugar a um novo comércio de produtos agrícolas e manufaturas de clima temperado competitivo” (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989, p. 96).

Os colonos que habitaram as colônias de povoamento produziam trigo, carne e alimentos básicos para abastecer a Europa e tinham como mão de obra o trabalho familiar. Entre 1840 e 1880 observou-se o aumento de 50% na produção de culturas, metade dela correspondendo à produção da América do Norte e Austrália, o que teve como consequência a ascensão do comércio internacional, facilitado pelas inovações da época como os navios a vapor e as ferrovias, e o estabelecimento de um comércio de produtos regidos pelos preços mundiais (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989). Inundando a Europa com trigo barato, o livre comércio definiu um preço mundial de trigo com convergência entre os países no período de 1870 e 1913, e com total convergência entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos: de um diferencial de 54% para -0,8% (O’ROURKE, 1997). Como já adiantado, nenhuma nação pretendia criar um mercado mundial de trigo, o qual foi o primeiro mercado de fixação de preços de bens básicos de subsistência (FRIEDMANN, 2005b), mas ele possibilitou o que os atores realmente queriam. Como analisa Friedmann,

grandes carregamentos internacionais de trigo tornaram possível o que os atores realmente queriam fazer – os capitalistas queriam construir ferrovias, os estados da diáspora europeia queriam empurrar as fronteiras contra os povos indígenas e construir estados para rivalizar (e complementar) os da Europa, e os pobres e politicamente reprimidos da Europa queriam encontrar uma vida melhor nas colônias europeias. O trigo era a substância que dava às ferrovias a receita do frete, os estados em expansão uma maneira de manter território contra os despossuídos e os europeus da diáspora uma maneira de fazer uma renda (FRIEDMANN, 2005b, p. 234)

Na Europa o que se viu foi a queda no preço de vários produtos. O pão, por exemplo, que em 1855 custava 10 pence, caiu para 8 pence em 1875, e para 5 pence em 1895 (RIOUX, 2012, p. 55; MCMICHAEL, 2016). A população de comerciantes locais empobrecidos também puxava o preço para baixo à medida que, para concorrer com os grãos baratos, barateavam ainda mais seus alimentos destinados à classe trabalhadora, enquanto sobreviviam à base de uma dieta austera.

A concorrência resultante de grãos mais baratos das regiões colonizadoras induziu uma crise agrícola na Europa, particularmente na agricultura de grãos em grande escala (Tracy 1964: 25). As consequências sociais foram a angústia urbana e uma mobilização agrária para atenuar os efeitos do livre comércio (Rosenberg 1933). Seguiu-se o nacionalismo econômico quando, diante de um equilíbrio alterado de forças de classe (após a liberalização política e a industrialização) e a crise fiscal, os

estados instituíram políticas protecionistas (FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989, p. 101)

De forma geral, as políticas implicitamente complementares da época proporcionaram o surgimento e desenvolvimento do primeiro regime alimentar, o qual alcançou seu objetivo de reduzir os custos dos alimentos para a população industrial e urbana em crescimento na Europa. O primeiro regime alimentar representou o primeiro mercado mundial integrado que incorporou a mercantilização da mão-de-obra, capital e alimentos (McMICHAEL, 2016). A nível global, a sustentação deste regime foi possível graças a exploração de produtores nas fronteiras coloniais e da autoexploração de trabalhadores nos centros urbanos europeus, que foram abastecidos pelo comércio de grãos, tratando-se “de uma forma extensiva de acumulação de capital dependente da mera exploração das forças de trabalho por meio dessa nova rota alimentar” (McMICHAEL, 2016, p. 46). Nesse aspecto, McMichael aponta que

a dinâmica da acumulação associada à determinado regime alimentar abrange processos de sub reprodução, que questionam as progressivas reivindicações por civilização ou desenvolvimento, ou segurança alimentar. Uma vez que um regime depende da normalização de suas reivindicações, permeada por regras implícitas, ele deve apresentar sua estruturação em particular, como uma ordem racional ou natural de mundo naquele momento. Isto é sua legitimidade deve derivar dos mitos de origem, sendo fundamental o fardo do homem branco de compartilhar os frutos de mão de obra e conhecimentos superiores. Esse compartilhamento envolve a apropriação do trabalho e a espoliação do conhecimento do sujeito (McMICHAEL, 2016, p. 49).

Assentados na narrativa civilizatória e do livre comércio, o primeiro regime alimentar provocou queda nos preços mundiais de grãos, crise da agricultura europeia, miséria e expulsão dos trabalhadores rurais e agricultores, e crescimento da imigração para regiões exportadoras de grãos, notadamente Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia (FRIEDMANN, 2005a). Esses fatores, aliados ao movimento protecionista, movimentos de classe, descolonização e concorrência entre as nações, e, sobretudo, o cenário de depressão econômica e desemprego que marcou o pós-Primeira Guerra Mundial, conduziram o primeiro regime alimentar ao seu fim.

2.4. O segundo regime alimentar

O segundo regime alimentar é um marco na governança global dos alimentos. Centrado nos Estados Unidos, as regras implícitas deste regime atuaram de forma suficientemente estáveis entre 1945 e 1970, justificando chamá-las de “regime alimentar” (FRIEDMANN, 1993). Neste período, observou-se a intensificação das relações transnacionais através do comércio, expansão das corporações agroalimentares e o surgimento de novos atores no debate alimentar, como a FAO e movimentos da sociedade civil locais. Este regime é marcado pela ajuda

alimentar no contexto da Guerra Fria e pelo que McMichael (2016) chamou de “Projeto de Desenvolvimento”. Friedmann (1993; 2005) se refere ao segundo regime como *mercantil-industrial*, sendo o caráter mercantil representado pela atuação do Estado e adoção de políticas protecionistas, enquanto o “industrial” refere-se ao avanço em direção à industrialização da agricultura. Para compreender como este regime se desenvolveu faz-se necessário observar o quadro anterior a ele.

2.4.1. Antecedentes

O período entre 1918 e 1945 foi crucial para o estabelecimento das bases que sustentariam o exercício da hegemonia por parte dos Estados Unidos e sua consequente capacidade de ditar as regras agroalimentares a nível global por quase 25 anos. Ao fim da Primeira Guerra Mundial (1918), o cenário global apresentava uma Europa devastada pelo conflito e dependente da ajuda e recursos norte-americanos para se reconstruir. Por sua vez, os Estados Unidos saíram de uma condição de devedor no período antes de 1914 para se apresentarem como a principal potência industrial, financeira e comercial do mundo no início dos anos 1920 (FRIEDEN, 2008). De maneira mais específica, os anos 1930 foram desafiadores para os Estados Unidos, década na qual este país teve que lidar com duas grandes crises: (i) o *Dust Bowl*, uma tempestade de areia que durou quase dez anos e que prejudicou o cultivo do trigo, provocando uma crise não só ambiental, mas também econômica em função da queda do comércio internacional deste grão; (ii) e a Grande Depressão, a qual assolou a economia mundial e criou um ambiente de desemprego, queda no crescimento econômico e dos preços, principalmente dos produtos primários, obrigando o governo norte-americano a agir de forma enérgica na economia (FRIEDEN, 2008).

Nesse contexto, um conjunto de políticas conhecido como New Deal foi posto em prática com objetivo de recuperar a econômica, atuando sobre a indústria, infraestrutura, geração de emprego, seguros sociais e agricultura. Para o setor agrícola, o governo adotou políticas visando a sua recuperação, e estas incluíram apoios aos preços, seguro e créditos agrícolas, tarifas sobre importações de produtos alimentares e apoio a exportação, seja através de subsídios, seja com programas de incentivos, entre outras. Como consequência, a implementação dessas medidas estabilizaram os preços internos, protegeram o setor em relação ao mercado aberto, e também serviram para acomodar os pedidos e interesses dos agricultores e fazendeiros norte-americanos, um eleitorado importante nos Estados Unidos (CLAPP, 2016). Tais políticas, das quais várias permaneceram mesmo após a Segunda Guerra Mundial, contrastam com àquelas

adotadas durante o primeiro regime alimentar, especialmente no que diz respeito aos rendimentos agrícolas, e este ponto foi chave para o surgimento do segundo regime. Friedmann (2005, p. 241) coloca que durante o regime britânico, o império estabeleceu um sistema de metas de renda para os agricultores, pagando a diferença entre as receitas reais e as metas das receitas gerais, de forma a não gerar acúmulo de excedente, e assim não causando distorção comercial nem alterações de preços para o consumidor.

Os Estados Unidos, por sua vez, projetaram uma política que provocava aumento dos preços agrícolas ao invés de subsidiar diretamente a renda dos agricultores. Foi um sistema no qual o Congresso estabeleceu um preço mínimo interno para as commodities agrícolas e este foi mantido através de compras estatais: o governo atuava comprando os excedentes para que diminuísse a oferta local até que o preço alvo fosse atingido, promovendo um aumento da renda de forma indireta (FRIEDMANN, 1993; 2005). Nesse sentido, a certeza da compra por parte do governo e a política de preço estimularam tanto os agricultores a produzirem ainda mais, quanto contribuíram para o desenvolvimento de tecnologias e sementes que aumentassem a produtividade e fomentava industrialização da agricultura. Como resultado, essa dinâmica produziu *superávits crônicos* de grãos (FRIEDMANN, 1993, p. 31), que, por sua vez, pressionavam os preços para baixo, levando a necessidade de mais compras por parte do governo. Isso implicou também na necessidade de proteção cada vez mais forte sobre as importações agrícolas, afinal, ao praticar preços internos maiores que no comércio global, o mercado norte-americano ficava cada vez mais vulnerável à ação de agricultores externos enviando suas mercadorias para os Estados Unidos. Por fim, a manutenção de todas essas políticas era extremamente custosa para o governo, especialmente àquelas relacionadas ao armazenamento, o que produzia problemas fiscais.

Observando a conjuntura dos anos 1930, Friedmann (2005) argumenta que o regime que se desenhou no pós-Segunda Guerra, centrado nos Estados Unidos, não era o mais provável nem a única configuração possível. Ela sustenta essa afirmação pontuando que, na época, os EUA não eram um exportador dominante de trigo, rivalizando com a região de Punjab (Índia) e outras regiões exportadoras recém-colonizadas. Depois, as colônias europeias – que mais tarde seriam enquadradas no Terceiro Mundo – não eram países importadores de alimentos, ao contrário, eram em grande parte autossuficientes. Por fim, durante o conflito, o fornecimento de alimentos foi fortemente coordenado, com os governos aliados comprometidos a exportar e importar quantidades de suprimentos dentro das faixas negociadas, firmando compromissos que

indicavam minimamente a direção pretendida para as políticas agrícolas nacionais após a guerra (FRIEDMANN, 2005a; SHAW, 2007).

Antes mesmo do fim da Segunda Guerra, conforme as tropas aliadas avançavam pela Europa e Ásia, já ficava claro que o alimento teria um papel central na reconstrução do mundo. Em um esboço de governança global, duas propostas de Organizações Internacionais surgiram já em 1943: a FAO e a UNRRA (Administração das Nações Unidas para Assistência e Reabilitação) deveriam organizar e planejar a alimentação pós-guerra. Esta última, cujas operações encerraram em 1947, era essencialmente um órgão político, tendo seus alimentos oriundos do Combined Food Board, agência governamental controlada pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha (CLEAVER, 1977). Ainda assim, vários problemas foram enfrentados pelos EUA no controle desta agência, levando-os a adotar tanto uma postura cada vez menos dependente dos órgãos multilaterais, quanto estratégias bilaterais mais facilmente controladas.

Um ponto chave para o nascimento do regime mercantil-industrial está na posição contrária adotada pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha à criação World Food Board (WFB), proposta pelo então diretor-geral da FAO, John Boyd Orr, e pelo ex-chefe da UNRRA, Fiorello LaGuardia. O WFB seria uma Organização Internacional que atuaria em 4 áreas: i) estabilização dos preços das commodities agrícolas nos mercados mundiais, ii) estabelecimento de reserva emergencial de alimentos, iii) fundos para financiar o escoamento de excedentes para países que necessitassem e iv) cooperação com organizações de crédito para o desenvolvimento industrial e agrícola (CLEAVER, 1977; FRIEDMANN, 2005a; SHAW, 2007). Os objetivos do WFB claramente conflitavam com as políticas protecionistas norte-americanas, pois eles pretendiam enquadrar as políticas domésticas e vinculá-las a acordos globais, ampliando o escopo dos acordos feitos durante a guerra. Sob o aspecto comercial, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), instituído provisoriamente para reduzir as barreiras ao comércio, excluiu, sob forte influência dos Estados Unidos, a agricultura das negociações e das suas proibições de controles de importação e de subsídios à exportação. Essa exclusão refletiu uma crença compartilhada de que a agricultura era um setor excepcional e desta forma outros “Estados foram constrangidos a adotar políticas domésticas e comerciais complementares”, de forma que parecesse que os objetivos de Estados, corporações e pessoas fossem similares (FRIEDMANN, 2005b, p. 243).

Assim, ao se firmarem enquanto potência global e tendo que lidar internamente com os excedentes agrícolas, os Estados Unidos estavam em plenas condições de limitar seus compromissos internacionais na arena multilateral e, principalmente, de moldar o comércio

internacional a partir de suas políticas domésticas, projetando-as para os demais países (FRIEDMANN, 2005a). Do ponto de vista global, o fim da Segunda Guerra Mundial apresentou uma situação de destruição da Europa e de fome generalizada, principalmente naqueles territórios que estavam se tornando independentes. Para a reconstrução do continente europeu, os Estados Unidos lançaram mão do Plano Marshall. Para lidar com a fome, adotaram a estratégia política e econômica da ajuda alimentar (que não eram doações), um dos pilares do segundo regime alimentar, além de terem promovido a exportação de seus métodos de produção para o Terceiro Mundo sob os princípios da Revolução Verde e do que McMichael (2016) chamou de “Projeto de Desenvolvimento”.

2.4.2. *A ajuda alimentar*

Os excedentes caracterizaram o setor agrícola norte-americano por muitas décadas, mas eles se tornaram ainda maiores após a Segunda Guerra, já que se optou pela manutenção das políticas dos anos 1930. A estratégia utilizada para contorná-los foi a de escoá-los para o exterior através de ajuda alimentar, a qual já existia em alguma medida e não foi exclusividade dos Estados Unidos⁷, porém ela ganhou ainda mais relevância considerando o quadro geopolítico e econômico da época, ganhando uma nova roupagem. Em 1954, os Estados Unidos instituíram um programa de ajuda alimentar com a aprovação da Lei de Desenvolvimento e Assistência ao Comércio Agrícola dos EUA, também conhecida como PL 480, que estabeleceu três tipos de títulos, sendo o título I o mais utilizado. Este envolvia o financiamento de empréstimos de longo prazo para países em desenvolvimento a taxas abaixo das praticadas pelo comércio para a compra de grãos dos Estados Unidos, principalmente trigo. Essas exportações para os países do Terceiro Mundo, desejosos por alimentos de baixo custo, eram consideradas como auxílios alimentares, pairando sobre uma linha tênue entre ajuda genuína e venda comercial (CLAPP, 2016, p. 43).

Geopoliticamente, estava em curso o processo de descolonização da África e Ásia, que viria a romper com os padrões do comércio colonial. Esse movimento da época interessava muito aos Estados Unidos, não só porque estes buscavam aumentar sua área de influência política durante as disputas contra a União Soviética e por isso incentivam, direta ou indiretamente, a independência das colônias europeias, mas também porque buscavam inserir os novos Estados independentes no comércio internacional (FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989). O aumento das remessas de trigo a preços subsidiados inundava os mercados das novas nações e tinha

⁷ A ajuda alimentar também foi praticada pelo Canadá e, mais tarde (1968) pela Comunidade Econômica Europeia

efeitos sobre a capacidade competitiva dos agricultores locais. Além de se criar uma dependência das importações de grãos, o funcionamento desse segmento do regime conectava agricultores subsidiados americanos aos consumidores do Terceiro Mundo. Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos promoveram uma dieta a base de trigo⁸, as elites no Terceiro Mundo adotaram-no como superior aos alimentos nacionais, o que contribuiu para minar a agricultura em muitos países e para o movimento de êxodo rural (FRIEDMANN e McMICHAEL, 1989; FRIEDMANN, 2005a).

No entanto, como assinala Friedmann (2005), isso não foi um problema para os países do Terceiro Mundo, que enquadraram a agricultura no contexto da industrialização e tinham um objetivo explícito em promover a proletarização, ou seja, de deslocar a mão-de-obra da agricultura, considerada atrasada, para a indústria “moderna”, enquanto os alimentos nacionais eram deslocados, ao invés de mercantilizados, em favor das importações baratas. Conforme colocado por McMichael (2016, p. 55), o desenvolvimento nacional era uma das articulações desse regime ao combinar poder militarizado dos países do Terceiro Mundo, alinhando-os aos propósitos da Guerra Fria, com o alto investimento do Estado na modernização agrícola, afinal, havia uma crença compartilhada de desenvolvimento como crescimento industrial nacional (FRIEDMANN, 2005b, p. 6). Esta crença contribuiu para a consolidação do nexos entre Estado e proprietário de terra, fortalecendo o agronegócio, ao mesmo tempo em que reprimia a rebeldia dos camponeses, ao acomodar suas necessidades de terra em uma estrutura voltada para o mercado. Nesse sentido, os países receptores de grande parte da ajuda alimentar dos EUA adotaram a política de importação de alimentos baratos como parte do plano para a industrialização e modernização do seu setor agrícola.

2.4.3. O Projeto de Desenvolvimento

Se por um lado os Estados Unidos complementava a política de substituição das importações no Terceiro Mundo por meio da ajuda alimentar, por outro, também atendiam ao processo de modernização da agricultura ao exportar seu método de produção agroindustrial aprimorado no pós-guerra. No contexto norte-americano, este modelo dependia da conversão do nitrogênio dos tempos de guerra em fertilizantes inorgânicos, os quais estavam associados tanto à fixação de nitrogênio no solo, quanto à mecanização. Esta, por sua vez, elevou a demanda por combustível, gasolina e eletricidade, aumentando, assim, a dependência agrícola do setor energético (McMICHAEL, 2016, p.52). De modo geral, este modelo de produção

⁸ Ver casos da Nigéria (Andrae, Beckman, 1985), Egito (Mitchell, 1991), Coreia do Sul (Wessel, 1983).

caracterizava-se pelas novas sementes híbridas, pesticidas, fertilizantes, máquinas, monocultura e irrigação, um conjunto de fatores essencial para o “projeto de desenvolvimento”: “com a proposta de disseminar o crescimento econômico nacional ao longo das zonas de influência norte-americana no mundo pós-colonial, esse projeto teve o objetivo de promover a livre-iniciativa e a modernização agrícola” (McMICHAEL, 2016, p.53).

Associados à lógica da Guerra Fria, tanto a ajuda alimentar quanto a exportação do modelo agrícola estavam relacionados aos propósitos econômicos e políticos norte-americanos. Ao embalar o interesse dos países do Terceiro Mundo dentro dos seus objetivos de aumentar sua área de influência e combater o comunismo, os EUA disseminaram, então, o discurso da Revolução Verde, o qual foi implacável: associada à filosofia produtivista, não somente as plantas eram verdes, mas esta revolução, e não a Vermelha, conduziria o terceiro mundo à industrialização, ao crescimento e ao desenvolvimento econômico (USAID, 2016; CLAPP, 2016). Nas palavras de Willian Gaud, criador do termo Revolução Verde e Administrador da então recém-criada Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID),

Esses e outros desenvolvimentos no campo da agricultura contêm os ingredientes de uma nova revolução. Não é uma Revolução Vermelha violenta como a dos soviéticos, nem é uma Revolução Branca como a do Xá do Irã. Eu chamo isso de Revolução Verde (USAID, 1968, p. 5. Tradução nossa)⁹.

A Revolução Verde, adotada sobretudo por países da América Latina e da Ásia, compreendia todo o pacote relacionado à agroindustrialização e se desenvolveu a partir da interação entre Estados, corporações agroalimentares, cientistas e fundações filantrópicas, como a Fundação Rockefeller e Fundação Ford ainda na década de 1940, sendo também apoiada e incentivada por Organizações Internacionais, como o Banco Mundial e a FAO, unidos no objetivo de assegurar o sucesso da produção e fortalecer a ideologia do produtivismo. A exportação da agroindustrialização coincidiu com a diminuição da ajuda alimentar feita pelos Estados Unidos entre as décadas de 1960 e 1970, e ascensão de um movimento que Friedmann e McMichael chamaram de transnacionalização da agricultura e consumo de alimentos, o qual dá o caráter *industrial* do segundo regime alimentar (1989; FRIEDMANN, 1993; 2005; McMICHAEL, 2016). A transnacionalização ocorreu sob dois aspectos:

(i) intensificação da especialização agrícola (para empresas e regiões) e integração de culturas e pecuária específicas em cadeias agroalimentares dominadas em ambas as extremidades por capitais industriais cada vez maiores; e (ii) uma mudança nos

⁹ Original: These and other developments in the field of agriculture contain the makings of a new revolution. It is not a violent Red Revolution like that of the Soviets, nor is it a White Revolution like that of the Shah of Iran. I call it the Green Revolution (USAID, 1968, p.5).

produtos agrícolas de uso final para insumos industriais para alimentos industrializados (FRIEDMANN e McMICHAEL, 1989, p. 105).

Aprofundando na análise das relações do segundo regime alimentar, a transnacionalização foi fomentada a partir do desenvolvimento de dois grandes complexos, o “complexo de proteína animal” e o “complexo de alimentos duráveis”, ambos refletindo as tendências de produção e consumo em massa e produtos padronizados do pós-Segunda Guerra.

O primeiro complexo se caracterizou pela produção baseada na pecuária intensiva, a qual estava organizada industrialmente, e na produção de monoculturas para alimentação animal. Conectando produtores de animais e de grãos, a dinâmica deste complexo envolveu introdução e utilização do milho híbrido e da soja, desenvolvendo também a indústria nascente de rações. Esta indústria era capital-intensiva e se colocava entre produtores agropecuários, dando o caráter transnacional do complexo: uma vez que esses produtores estavam ligados a corporações, os insumos para produção de ração poderiam vir de qualquer lugar. Inicialmente esta integração transnacional envolveu Estados Unidos e Europa, e em seguida os países do Terceiro Mundo (FRIEDMANN, 1982). Já o “complexo de alimentos duráveis” representou a diversificação de produtos, seguindo uma estratégia de *global sourcing* e busca por substitutos para produtos importados: guiadas pelo preço mais baixo, as empresas envolvidas nessa dinâmica buscavam diversificar sua oferta e acabavam por jogar uma região contra a outra. Mais marcante nesse complexo, a indústria alimentícia encontrava rapidamente vários substitutos naturais e sintéticos para o açúcar e óleos importados das regiões tropicais. Neste ponto, o milho e a soja também desempenharam importante papel, ao serem fontes de frutose e óleo, respectivamente, abastecendo tanto o complexo pecuário quanto a indústria de processamento de alimentos, os quais ganharam cada vez mais durabilidade e resistência (FRIEDMANN, 1982; FRIEDMANN, 2005b).

De modo geral, o aumento da demanda por insumos industriais favoreceu o desenvolvimento de grandes empresas em várias pontas da cadeia produtiva agroindustrial, e estas se tornaram dominantes dentro de uma agricultura cada vez mais especializada. Havia aquelas que se colocavam em uma ponta inicial da cadeia oferecendo insumos como medicamentos, fertilizantes, sementes, máquinas; outras empresas atuavam como compradoras de colheitas e gado; outras atuavam no processamento de grãos para convertê-los em ração, ou no processamento da carne tanto preparando-a para o consumo, mas também criando novos alimentos, como carne de hambúrguer e salsichas. Grandes redes de supermercados também puderam se desenvolver nessa época. O ponto comum a essas empresas, que hoje são as grandes

corporações transnacionais, é que elas se colocavam entre os agricultores, atuando como intermediárias, ora comprando, ora vendendo (FRIEDMANN, 2005b, p.245). O setor privado, portanto, foi um ator-chave e uma contradição do segundo regime alimentar: ao mesmo tempo que contribuíram para disseminar o modelo agroindustrial e se inserirem na cadeia enquanto fornecedores e compradores de insumos e produtos finais no contexto da Revolução Verde, as corporações cresceram e ficaram maiores que o regime que as criaram. Da perspectiva dos países do Terceiro Mundo, estes foram integrados às rotas de capital na forma de tecnologias do agronegócio (McMICHAEL, 2016, p.58), enquanto perseguiram sua estratégia de substituição das importações e industrialização, perseguindo seu “projeto de desenvolvimento”.

Assim como no primeiro regime alimentar, neste também se observou a estabilidade nos preços, a qual foi mantida por causa do comércio administrado pelo poder público de produtos alimentícios (TUBIANA, 1989; McMICHAEL, 2016, p. 58). Porém, o contexto global da década de 1970 trouxe vários fatores desestabilizantes que colocaram fim ao regime alimentar mercantil-industrial. Antes mesmo do fim do regime, Friedmann (2005) aponta que a dinâmica intrínseca a ele criou fatores conflitantes e contraditórios ao seu funcionamento. Primeiramente, os países do Terceiro Mundo experimentaram queda nos termos de troca de seus produtos e um aperto entre a necessidade de importar alimentos básicos e diminuição das exportações de açúcar e óleos das quais ainda dependiam. Em segundo lugar, a organização da cadeia corporativa fortaleceu o capital de um lado, e do outro diminuiu o número de recursos e proteção política aos agricultores. Com o aumento do seu poder e influência, as grandes empresas passaram a questionar as políticas mercantis e os subsídios praticados, fazendo pressão para a liberalização comercial. Por fim, Friedmann coloca que embora os excedentes fossem vistos como um problema, na verdade o escoamento deles foi fundamental para a dinâmica e sustentação do regime; a eliminação total dos excedentes levaria o regime ao fim. E foi isso que aconteceu.

No início dos anos 1970, um mau tempo afetou a produção agrícola nas Américas, Ásia e União Soviética, levando à diminuição da oferta global de grãos. O problema foi agravado quando a URSS foi ao mercado e adquiriu quase todo o estoque de grãos dos Estados Unidos durante a *détente*, fazendo o preço dos grãos subirem acentuadamente, provocando a crise alimentar de 1974. Outro agravante que levou ao fim do regime foi o primeiro choque do petróleo: tendo estreita relação com a agricultura industrial, o aumento do preço no petróleo consequentemente elevou o preço dos insumos agrícolas derivados do petróleo, desde fertilizantes e pesticidas, a combustível para máquinas, tendo efeitos também sobre o preço dos transportes. Para os países

do Terceiro Mundo, isso implicou nos aumentos dos custos de importação e, portanto, do pacote utilizado para a promoção da Revolução Verde, levando à queda na produção.

2.5. O terceiro regime alimentar (?)

Há um intenso debate dentro da literatura dos regimes alimentares a respeito da consolidação ou não de um terceiro regime alimentar. Enquanto para McMichael o terceiro regime, o qual ele também chama de regime corporativo, existiu entre os anos 1980 e 2000 e teve como principal ator a Organização Mundial do Comércio, Friedmann tem argumentado que estamos ainda na fase de transição entre o fim do segundo regime e o surgimento de um novo, mas que um possível terceiro regime está emergindo impulsionado pelos movimentos sociais e sociedade civil. Entre essas duas visões, há várias abordagens transversais que argumentam que o terceiro regime alimentar já está em curso, com a biotecnologia, corporações, financeirização e neo-regulação desempenhando papéis fundamentais na sustentação de estruturas de poder e regras agroalimentares a nível global. A conjuntura pós-segundo regime alimentar traz vários sinais que ajudam a explicar o atual debate dentro dessa literatura. A complexidade do contexto político e econômico, além da ascensão de novos atores, criou um ambiente dinâmico e com vários cenários, dificultando a possibilidade de fazer uma “fotografia” capaz de capturar os vários movimentos que aconteciam simultaneamente, sendo necessário direcionar esforços para uma direção ou outra.

A onda neoliberal da década de 1980 e as várias políticas relacionadas a ela impulsionaram transformações profundas para o sistema alimentar, porém, outros ‘*metadrivers*’ já estavam em curso e contribuíram de forma significativa para tais mudanças. Por exemplo, a mecanização do campo e a expansão de complexos industriais fomentaram a urbanização, que além de diminuir a força de trabalho no campo e estimular um estilo de vida desfavorável ao preparo de alimentos, também aumentou a distância entre o local onde o alimento é produzido e onde ele é consumido, ao mesmo tempo em que aproximou o consumidor dos alimentos baratos e processados a partir da expansão dos canais de comercialização e exposição ao marketing comercial. Em paralelo, o desenvolvimento das economias levou ao aumento da renda per capita de suas populações, o que significou, no plano alimentar, aumento da demanda por produtos mais caros e de origem animal, menos perecível e cada vez mais processados. Aliado a isso, também se observou o aumento da produção de itens alimentares que facilitaram o maior acesso e utilização desses alimentos, como fornos de micro-ondas e refrigeradores (BAKER, et al, 2020, p.10). Demograficamente, a crescente presença das mulheres no mercado de trabalho

também estimulou a demanda por alimentos de conveniência. Todos esses fatores, somados ao contexto político e econômico do final dos anos 1970 impulsionaram o desenvolvimento do sistema agroalimentar contemporâneo.

Entrando no aspecto político-econômico da época, o fim do segundo regime é marcado pela intensa crise alimentar da década de 1970 causada pela redução brusca dos estoques de grãos norte-americanos no mercado mundial. Além desta, dois choques do petróleo (1973 e 1979) elevaram o preço da energia e complicaram a situação de países em desenvolvimento, que viriam a enfrentar anos difíceis a partir da década de 1980. Conjuntamente, o sistema financeiro global foi abalado quando os Estados Unidos decidiram abandonar o sistema de taxas de câmbio fixas do Acordo de Bretton Woods, que tinha o dólar atrelado ao ouro como divisa-chave desse sistema. Essa medida se deu para reverter a inflação gerada pelos gastos com a Guerra do Vietnã e o excesso de dólar fora dos EUA, que provocavam a valorização da moeda, aumento das importações e perda da competitividade das exportações estadunidenses. Como resultado das políticas unilaterais norte-americanas, o mundo inteiro foi afetado: enquanto Europa e Japão tiveram que adequar suas políticas monetárias para satisfazer a necessidade de um dólar desvalorizado, os países em desenvolvimento se viram encurralados em meio ao processo de industrialização por substituição de importações (ISI) (GILPIN, 2001)

Nas décadas anteriores, os países menos desenvolvidos (PMD) contraíram empréstimos de bancos internacionais para financiar essa política. Importante lembrar que a agricultura foi alvo desse processo através da implantação do pacote da Revolução Verde, a qual era intensiva em energia, sendo altamente dependente de combustíveis derivados do petróleo e da importação de insumos agroquímicos exportados pelos Estados Unidos. Dadas essas circunstâncias, a crise da dívida se espalhou pelos PMD: quando o preço do petróleo e dos insumos subiram, o preço da energia também aumentou. Soma-se a isso o fato de que a política monetária e altos juros dos Estados Unidos levaram esses países a incorrerem em déficit no balanço de pagamentos e se verem com enormes pagamentos de juros sobre suas dívidas (GILPIN, 2001). Completando esse cenário, a recessão global diminuiu o comércio e com isso afetou negativamente as receitas das exportações, impossibilitando qualquer possibilidade de pagamento da dívida pelos PMD.

Como coloca Gilpin (2001), a crise dos países em desenvolvimento trouxe consequências para economia política global e críticas ao papel desempenhado pelo Estado na economia, pois o diagnóstico feito na época apontava que a crise tinha causas estruturais profundas e raízes nas políticas keynesianas, e que para solucioná-la seria necessário implementar políticas macroeconômicas e reformas estruturais que envolvessem o crescimento orientado para

exportação, reformas no setor público e redução da ação estatal na esfera econômica. Dessa forma, a doutrina neoliberal ganhou força e passou a orientar as decisões políticas e econômicas da década de 1980, se materializando no Programa de Ajuste Estrutural (PAE), liderado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Por meio do PAE, o FMI e Banco Mundial concediam empréstimos de longo prazo aos países menos desenvolvidos, condicionados ao compromisso de reduzir a participação do Estado por meio de privatizações, abertura comercial ao exterior, desregulamentação e mudança de estratégia de crescimento: substituições de importação, crescimento baseado nas exportações. Além disso, os governos também deveriam adotar políticas fiscais e monetárias austeras de forma a manter o equilíbrio das contas, inflação controlada e não distorcer o mercado.

Areskurrinaga (2008) observa que ao perseguir as estratégias de desenvolvimento propostas pelos PAE, os governos adotaram políticas recessivas de contenção da demanda agregada, resultando na diminuição dos gastos públicos, incluindo os investimentos realizados na agricultura. Esta, por sua vez, foi reformulada para atender a demanda externa em detrimento da interna, evidenciando a estratégia de crescimento estimulado pelo setor exportador, dominadas por corporações produtoras de commodities (FRIEDMANN, 2009; McMICHAEL, 2016). A consequência de tal reorientação econômica foi o aprofundamento e intensificação de um processo iniciado ainda no segundo regime alimentar, no qual

a atividade agrícola evoluiu da produção de alimentos básicos para atender às necessidades alimentares da população no mercado nacional abastecido pelas comunidades locais de camponeses em direção à produção de monoculturas em fazendas extensas que absorvem uma grande quantidade de terra e com alto grau de mecanização orientada para a sua venda nos mercados internacionais, principalmente no Norte (ARESKURRINAGA, 2008, p.4).

As políticas neoliberais promoveram a liberalização comercial e a mobilidade do fluxo de capital de forma mais intensa, estimulou o comércio agrícola internacional e criou um ambiente regulatório propício para empresas expandirem seus negócios para o Sul global, geralmente com custos de produção e transação menores. Esse movimento pôde ser visto de forma clara na cadeia de suprimentos agroalimentar, cujas empresas do comércio de commodities, alimentos e bebidas e varejo fizeram do Investimento Estrangeiro Direto (IED) em países em desenvolvimento a porta de entrada para instalação de *mega-fábricas* e centros de distribuição a nível nacional e regional, e assim expandiram para além das fronteiras. Como resultado, essas empresas integraram a cadeia de valor a nível transnacional por um lado, e por outro ocuparam o vácuo deixado pelo Estado nas questões agroalimentares, aumentando seu poder econômico e político (WILKINSON, 2008; HAZELL; WOOD, 2008; REARDON et al, 2019).

Enquanto FMI e Banco Mundial atuavam como disciplinadores dos países endividados que tiveram que mudar sua orientação agrícola, a OMC também foi parte importante desse processo de transformação do sistema agroalimentar global, especialmente a partir da entrada da agricultura na agenda do comércio multilateral, que se deu no contexto da Rodada do Uruguai do GATT, a partir de 1986. Até então, a agricultura sempre foi mantida distante das mesas de negociações das regras internacionais por interesse dos Estados Unidos e da União Europeia, pois era um setor considerado estratégico, tanto pela importância para a economia nacional, quanto pelos fins políticos que se pode fazer do setor, a exemplo do segundo regime. Durante todo esse tempo, esses países subsidiaram sua agricultura, o que por um lado possibilitou o fornecimento de grãos ao mundo por preços muito baratos, e por outro protegeram o setor, dificultando a entrada de produtos agrícolas do Sul (ARESKURRINAGA, 2008).

Assim, além da criação da OMC, a Rodada do Uruguai também foi marcada pela criação de regras para a progressiva liberalização do setor agrícola. Por conter particularidades, foi criado um acordo específico para tratar do tema: o Acordo sobre Agricultura (AsA). O AsA objetivava

a longo prazo, estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e com orientação de mercado, prevendo o início de um processo de reforma por intermédio da negociação e de compromissos em matéria de apoio e proteção e pelo estabelecimento de regras e disciplinas do GATT fortalecidas e operacionalmente mais eficazes. [Para além, objetivava] reformar o comércio no setor e tornar as políticas mais orientadas pelo mercado, aumentando a previsibilidade e a segurança tanto para importadores como para exportadores (DIAS, 2004, p. 2; 8).

Dessa forma, o Acordo sobre Agricultura adotou três campos principais. O primeiro deles diz respeito a transformação das barreiras não-tarifárias em tarifárias, sobre o qual se assumiu o compromisso de substituir barreiras não-tarifárias por tarifárias e estabeleceu um teto máximo de proteção, o qual os países se comprometem a não ultrapassar (DIAS, 2004). Em segundo lugar, estabeleceu-se o compromisso de reduzir a proteção tarifária e dos subsídios à exportação, representando os compromissos com a liberalização através da redução das tarifas já em vigor, bem como daquelas criadas pelo AsA, com gradual ampliação das porcentagens médias mínimas a serem utilizadas como referência para a redução tarifárias. Por fim, o Acordo estabelecia a necessidade de se garantir um acesso mínimo aos mercados, sem qualquer discriminação, assumindo, assim, o compromisso de um nível tarifário especial abaixo do teto tarifário para garantir um volume mínimo de importações entre os mercados (DIAS, 2004). Assim como o Acordo sobre Agricultura, o Acordo sobre os Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPs), aprovado na mesma Rodada, também contribuiu para o desenvolvimento do sistema agroalimentar baseado nas corporações, especialmente quando este se tornou mais industrializado e novas tecnologias passíveis de patentes foram

desenvolvidas a partir do desenvolvimento da biotecnologia, relações cada vez mais estreitas entre o setor químico e o agrícola, bem como o desenvolvimento de organismos geneticamente modificados.

É partindo deste contexto heterogêneo que a literatura dos regimes alimentares tem tentado identificar e descrever a existência do terceiro regime. Friedmann e McMichael continuam sendo expoentes dessa abordagem, mas outros debates e lentes metodológicas estão emergindo e dialogando com esses autores. Na próxima seção, traremos as principais análises a respeito da existência de um suposto terceiro regime alimentar. Comum a essas análises é o fato de que a governança do sistema agroalimentar é dividida entre vários atores estatais, movimentos civis e, principalmente, corporações agroalimentares.

2.5.1. *O que diz a literatura sobre o terceiro regime alimentar?*

O argumento de McMichael a respeito da existência de um terceiro regime alimentar parte da análise da própria ideia de regime e sua centralidade no Estado, bem como do questionamento de se o padrão binário Estado-Mercado, associado aos dois primeiros regimes, seria suficiente para captar todas as nuances do contexto que se desenrolou a partir do final dos anos 1980. A complexidade conjuntural da época se deu não somente pela emergência de novos Estados capazes de desafiar em alguma medida a ordem global estabelecida, mas pela existência de novas regras de mercado ligados à hegemonia corporativa, representada pelas empresas agroalimentares transnacionais, e à implantação da dívida como um mecanismo para disciplinar os serviços de comércio e lucros financeiros nos países em desenvolvimento, conforme discutido anteriormente. Retomando o conceito de regime alimentar, McMichael admite que ao se basear em um conceito mais amplo de regime internacionais que tem o Estado como centro, a abordagem dos regimes alimentares incorporou as relações agroalimentares aos processos de formação do Estado e vice-versa. Porém, assinala que o sistema estatal é uma estrutura histórica que se transforma e se reconfigura ao longo do tempo, e que por isso é necessário que se contextualize, no tempo e no espaço, o conceito de regime em si, e o de regimes alimentares especificamente.

Nesse sentido, McMichael (2016) argumenta que no terceiro regime alimentar (o qual ele também nomeia como regime corporativo) há a substituição de projetos e mudanças na atuação do Estado: se durante o segundo regime mercados serviam Estados por meio do *projeto de desenvolvimento*, a inversão da ordem, onde Estados servem mercados, é refletida no *projeto de globalização* neoliberal, consolidado pelo processo de financeirização, viabilizado pela crise

do endividamento dos países menos desenvolvidos. O autor caracteriza este regime como um “regime privado”, quando esforços feitos pelo Banco Mundial e do FMI (instituições financeiras) para disciplinar nações endividadas se somam à liberalização de relações comerciais que estimulam a diminuição da proteção doméstica e expansão do mercado multilateral, promovida pela OMC (instituição multilateral), resultando um ambiente regulatório que privilegia a atuação das corporações agroalimentares e aumenta a desigualdade entre Norte e Sul por meio da espoliação. Assim “enquanto os regimes legais enfoca Estados como sujeitos legais, os sistemas privados atuam no sentido de limitar as regulações governamentais a serviço do “estado de competição” neoliberal”, em uma conjuntura em que o Estado se privatiza cada vez mais (McMICHAEL, 2016, p. 67).

Dentro deste regime, embora a OMC não seja hegemônica *per se* em função da sua estrutura, ela atua como a porta-voz do princípio da vantagem competitiva, promovendo a liberdade de investimentos e a circulação de mercadorias por corporações. Desse modo, McMichael acredita que a OMC favoreceu e fortaleceu a atuação das empresas transnacionais agrícolas, sugerindo uma hegemonia corporativa, uma vez que a doutrina neoliberal coloca “mercados” acima dos “Estados” (McMichael, 2016, p. 68). A inclusão da agricultura na agenda do comércio internacional representa um marco do terceiro regime alimentar, em uma transição do comércio bilateral para o comércio multilateral de commodities agrícolas que se iniciou na Rodada do Uruguai, a qual deu origem à OMC, trazendo processos de padronização e redução geral de tarifas. Ainda nessa Rodada, empresas alimentícias pressionavam o GATT para remover gradualmente os programas agrícolas, eliminar a gestão de suprimentos e baixar os preços.

Dessa forma, o autor argumenta que embora o GATT fosse uma arena multilateral, essa característica foi comprometida pelo ímpeto de internacionalização do capital, em que “o abastecimento global por empresas transnacionais subordinava a estratégia econômica nacional à concorrência internacional, e os mercados de capital global superavam o poder de reguladores nacionais em defender suas moedas” (MCMICHAEL, 2016, p.77). Ao “incorporar a agricultura”, a OMC aderiu aos interesses corporativos na construção de um preço mundial artificial (subsidiado) como destaque de um regime alimentar de baixo custo, tendo como um dos resultados a diferenciação de custos trabalhistas para produtores de todo o mundo. Importante destacar que embora o discurso fosse em direção a uma liberalização universal, Estados Unidos e União Europeia conseguiram manter subsídios agrícolas, ainda que de forma velada. Como observa o autor, enquanto o Acordo Sobre a Agricultura exigiu do hemisfério Sul a completa liberalização, ao Norte foi permitido direcionar seus subsídios às “caixas”

concentradas na agricultura corporativa, possibilitando a desvinculação de subsídios ao eliminar preços mínimos e estabelecer um “preço mundial” artificial abaixo do custo de produção para os excedentes agrícolas, abrindo caminhos para os grãos corporativos do Norte inundarem os mercados mundiais em todo o mundo.

Na prática, o regime da OMC representou uma nova forma de governança do desenvolvimento com um conjunto comum de regras baseada em um consenso multilateral e internalizada por cada Estado-membro em uma instituição com jurisdição independente. Embora haja exceções, as regras baseavam-se em condições padronizadas de mercado como se todas as nações fossem iguais, sustentadas por um mecanismo integrado de resolução de conflitos que possibilitavam o disciplinamento mútuo de políticas estatais de acordo com as regras de livre-comércio. O protocolo do Acordo sobre a Agricultura, que defendia reduções universais em proteção ao comércio, em subsídios agrícolas e na intervenção governamental, carregava a premissa implícita de que o mercado era o caminho para a segurança alimentar mundial (MCMICHAEL, 2016, p. 79).

Enquanto McMichael vê na OMC a representação de um terceiro regime alimentar, Bill Pritchard (2009) oferece uma análise alternativa que coloca a OMC como um meio de transferência da crise do segundo regime alimentar e propõe a utilização da abordagem dos regimes alimentares para teorizar sobre a incorporação da agricultura na OMC a fim de identificar a existência ou não de um terceiro regime alimentar ancorado na Organização. Iniciada as tratativas sobre agricultura durante a Rodada do Uruguai, Pritchard coloca que a expectativa entre os pesquisadores da abordagem do regime alimentar era de que os Estados incorreriam em perda de autonomia, afinal, eles estavam renunciando da possibilidade de definir unilateralmente suas políticas agrícolas e alimentares, para emponderar uma instituição e vincular a agricultura a regras estabelecidas multilateralmente, especialmente quando da adesão destes à OMC.

Porém, o autor argumenta que o que se observou foi que o Acordo sobre a Agricultura, tendo suas bases oriundas do acordo de Blair House, sancionou o amplo protecionismo agrícola do Norte, permitindo a continuação de políticas de subsídios dos EUA e União Europeia mesmo no contexto da OMC. Para os países em desenvolvimento, embora a redução dos subsídios pudesse ser feita em menor magnitude, o cumprimento destes mandatos da OMC incorria em custos políticos significativos.

Assim, durante os primeiros 5 anos após a conclusão da Rodada Uruguai, o principal efeito de trazer a agricultura para a OMC não foi reformar a agricultura global de acordo com as racionalidades de mercado, mas agravar oportunidades desiguais já existentes no sistema alimentar mundial (PRITCHARD, 2009, p. 301).

Para Pritchard, o período entre o início da Rodada Uruguai até a reunião de Seattle em 1999 representou um jogo de interesses políticos por parte dos países do Norte, que visaram criar e usar a OMC como ferramenta para preservar as suas políticas de subsídios, enquanto impunham

a liberalização para o resto do mundo. Este período (1986-1999) teria representado a reelaboração das condições que levaram ao colapso do segundo regime alimentar, sendo por isso chamado pelo autor de *longa ressaca do segundo regime*. O colapso da Rodada Doha representou a diminuição da influência da OMC sobre a elaboração de regras para um novo regime alimentar e demonstrou a incapacidade da Organização em atuar como uma instituição âncora para um terceiro regime. O impasse de Doha, causado pela recusa de países emergentes em fazer novas concessões até que o Norte reforme de forma substancial suas políticas de subsídios, mostra que as negociações comerciais multilaterais não estão mais somente nas mãos de um pequeno grupo de países, mas que a OMC também não tem uma arquitetura institucional preparada para atender as agendas de um crescente número de membros. Dessa forma, ao analisar o colapso da Rodada Doha, Pritchard (2009) argumenta que os resultados dos processos envolvendo agricultura e OMC são uma herança política da crise do regime mercantil-industrial, em vez de qualquer suposto regime sucessor. Assim,

o impasse resultante desse choque de perspectivas indica que a OMC não é apenas um veículo organizacional projetado para servir aos interesses de Estados soberanos globalmente poderosos. Mas, ao mesmo tempo, a OMC também não pode ser caracterizada como uma entidade supranacional com agência independente para implementar a agricultura de livre mercado. A incapacidade da OMC de atuar como uma instituição que cria um novo regime alimentar reflete as tensões sobre o poder global no sistema alimentar. Tanto o Norte global quanto o Sul global estão dispostos a exercer influência sobre a OMC, e nenhum deles está inequivocamente prevalecendo. Essa ausência de um hegemom deixa a OMC sem rumo (PRITCHARD, 2009, p. 304).

Enquanto o Norte e alguns países em ascensão se especializaram na produção de commodities agrícolas básicas que tinham mercado em praticamente todo o mundo todo, os mercados abertos e orientados à exportação no Sul global tornou possível o cultivo de culturas de fora da estação e expansão da produção de alimentos processados como sucos, frutas enlatadas, carne embalada, em um processo de reorganização e amadurecimento da cadeia de suprimentos globais que contribuiu para expandir o setor de commodities, processamento e varejista. Esse movimento que desloca a ação entre atores, produtos e objetivos foi interpretado por DeWalt (1985) como uma “segunda revolução verde”: enquanto a primeira revolução foi de iniciativa pública, voltada para grãos básicos e para o abastecimento doméstico, esta segunda é capitaneada pela iniciativa privada, caracteriza-se pelos alimentos de maior valor, como carnes, frutas e vegetais, e é direcionada ao abastecimento global (PATEL, 2013). Para McMichael, o abastecimento desta rede global só foi possível graças uma nova divisão internacional do

trabalho, que se materializou na subcontratação de camponeses no Sul que produziam alimentos que desaguava nos consumidores abastados do Norte.

Nesse contexto, “subsídios corporativos e rotas alimentares transnacionais combinaram-se em um amplo ataque a pequenos proprietários de terras” (MCMICHAEL, 2016, p. 81), os quais, impossibilitados de competir com os preços mundiais, sofreram com o processo de espoliação, na conversão destes em trabalhadores informais e várias outras consequências atingiram agricultores pelo mundo na década de 1990, como diminuição da renda agrícola observada na Grã-Bretanha e Estados Unidos (GORELICK, 2000), perda de suas terras em decorrência do processo de liberalização na América Latina (MADELEY, 2008), o “des-agrarianismo” na África e na Ásia, onde se observou que entre 60% a 80%, e de 30% a 40%, respectivamente, da renda rural doméstica derivava de fontes não agrícolas (BRYCESON, 2019).

Em síntese, McMichael argumenta que um terceiro regime alimentar emergiu no final da década de 1980, sob o paradigma neoliberal que preconizava o afastamento do Estado das questões econômicas e liberalização dos mercados, em direção a uma reorganização do sistema de modo a garantir novas rotas transnacionais. Neste contexto, instituições financeiras, como FMI e Banco Mundial ascenderam a posição de disciplinadores dos países menos desenvolvidos imersos em dívidas, enquanto a OMC emergia como instituição que ditava as regras do comércio internacional, incluindo as questões agrícolas, colocando sob as mesmas regras Estados com diferentes capacidades. Ao incorporar a agricultura, a OMC sinalizava que o mercado era o meio mais eficiente de promover a segurança alimentar, abrindo caminhos para que o setor privado ocupasse o vácuo deixado pelo Estado. Neste novo ambiente regulatório, as corporações transnacionais foram capazes de expandir seus negócios e desenvolver uma cadeia de abastecimento moderna e cada vez mais industrializada. No que se refere à estabilidade dos relacionamentos, McMichael coloca que ela depende das combinações entre coerção e consentimento, e que no caso do regime privado tal estabilidade se baseia mais na força econômica, regida pelo argumento de que a segurança econômica depende da saúde financeira, e menos na convergência de interesse de todo o sistema estatal expressado em uma moeda de reserva verdadeiramente universal (McMICHAEL, 2016, p.69).

Assim, enquanto os dois primeiros regimes giraram em torno de dois Estados hegemônicos sustentados por uma moeda, o terceiro regime alimentar baseou-se em uma hegemonia corporativo sustentada por finanças internacionais e regras multilaterais. O modelo de agroexportação estimulou o fenômeno da “agricultura mundial”, a qual foi sustentada pela combinação de vários acordos, como o AsA e TRIPS, além do desenvolvimento dos padrões

de qualidade privados necessários para atender a própria cadeia. As exigências de certificação aliadas aos mercados inundados de grãos a baixo custo impossibilitaram os pequenos produtores de participarem ativamente deste circuito, e passaram a vivenciar a migração e espoliação. Embora tenha surgido sob o discurso de promoção da segurança alimentar, a crise alimentar de 2007-2007 questionou essa premissa, explicitando uma contradição do regime e discussões não-resolvidas sobre alternativas, como agroecologia e direitos humanos.

Se para McMichael um terceiro regime alimentar existiu a partir da atuação central da OMC e gerou espoliação a nível global, Friedmann argumenta que não há um terceiro regime alimentar consolidado, mas que é possível que ele esteja emergindo, inserido em um contexto de reestruturação maior do capitalismo, que, por sua vez, tem respondido às questões “verdes”. Neste regime em ascensão, estão em disputa interesses de movimentos sociais, corporações agroalimentares, Estados e Organizações Internacionais. Enquanto McMichael sugere uma reinterpretação do conceito de Regime Alimentar, localizando os regimes no tempo e no espaço, Friedmann também retoma suas premissas básicas e seus constituintes para justificar que o processo que se desenrola desde o final dos anos 1980 é de transição, e não de consolidação de um novo regime, já que não é possível verificar a estabilidade das relações: “regimes alimentares internacionais são constelações de interesses e relacionamentos sustentados, mas temporários, fazendo parte de períodos maiores de estabilidade nas relações de poder e propriedade” (FRIEDMANN, 2005a, p.35). Os regimes alimentares foram moldados através de relações desiguais, porém estáveis, entre empresas capitalistas, pessoas e Estados, que interagem produzindo, comprando e vendendo itens agrícolas dentro de grandes constelações globais de poder. Para Friedmann,

normalização das regras requer estabilidade, que diz respeito a um sistema monetário internacional que possibilita um ambiente regulatório capaz de oferecer previsibilidade a atores relevante se expressar a hegemonia de um modelo agroalimentar "como quais países se especializam em cultivar certas colheitas e quais são importadores" (FRIEDMANN, 2005a, p. 36)

Um regime alimentar surge como resultado de disputas entre movimentos sociais – ator-chave para o regime emergente de Friedmann – e instituições poderosas, refletindo um contexto de relações negociadas para instituir novas regras, as quais orientam relacionamentos, práticas e resultados e cujas consequências das ações são previsíveis, funcionando de forma tal que parece não haver regras (Friedmann, 2005). Porém, o regime carrega diversas contradições dentro de sua constelação de relacionamentos, as quais existem mesmo em períodos mais estáveis. São estas tensões internas que o conduz à crise, ou seja, “à incapacidade de relacionamentos e práticas-chave continuarem a funcionar como antes” (FRIEDMANN, 2005a, p.26) e terem as

mesmas consequências, fazendo com que muitas regras que antes eram implícitas passem a ser nomeadas.

Desse modo, a nomeação de aspectos de um regime alimentar enfatiza a mudança em vez da estabilidade, e esta nomeação ocorre quando atores envolvidos na constelação de relacionamento começam a divergir em torno das expectativas implícitas do regime, e a propor várias alternativas para resolver problemas resultantes das ações dentro do regime em questão. Assim, Friedmann direciona sua análise para o contexto de transição, trazendo o cenário de disputas que se iniciaram ao final do segundo regime alimentar, as quais, para ela, não foram solucionadas – ou seja, não resultaram em um novo regime –, mas permanecem e se apresentam contornos do que pode ser um terceiro regime alimentar, desta vez, corporativo-ambiental.

Em um cenário de disputas comerciais e sanitárias entre EUA e União Europeia, de ascensão de novas potências agrícolas e das corporações agroalimentares, Friedmann traz o foco para os movimentos sociais que ascenderam em todo o mundo, tanto da linha alimentar, mas também relacionados à saúde, meio ambiente e bem-estar animal. De maneira geral, os movimentos da sociedade civil criticava o modelo de produção e consumo industrial, ao mesmo tempo em que traziam alternativas antagônicas a ele, representadas pelos conceitos de *saudável*, *natural* e *orgânico*. Quanto mais eram abastecidos pelo sistema agroalimentar industrial e tomavam conhecimento de casos envolvendo a Encefalopatia Espongiforme Bovina (doença da vaca louca), infecções por E. Coli causadas pelo consumo de alimentos, das controvérsias envolvendo a produção e o consumo de organismos geneticamente modificados (OGM), e da produção animal tratada com hormônios, mais consciente e crítico o consumidor se tornava, engrossando o coro da sociedade civil.

Friedmann (2005) argumenta que este tensionamento provocado pelos movimentos sociais está impulsionando uma nova rodada de acumulação no setor agroalimentar, pois as corporações têm se apropriado seletivamente das demandas dos movimentos alimentares e ambientais, escolhendo aquelas demandas que melhor se adaptam às oportunidades de mercado e aos lucros em expansão (FRIEDMANN, 2005a). Estaria em ascensão, então, uma nova fase ecológica do capitalismo, na qual novas regras para a atividade econômica estão sendo adotadas de forma tal que os lucros se renovem sem esgotamento dos recursos, com diminuição das externalidades negativas, como poluição do ar, solo e água, e venda de produtos que sejam culturalmente definidos como superiores ambientalmente.

Ou seja, há uma mudança das práticas de produção capitalista que visa atender demandas que habitam uma área de interseção entre as demandas dos movimentos ambientais e as demandas de consumidores por alimentos e produtos “verdes”. Assim, “um regime ambiental verde e, portanto, o capitalismo verde, surge como resposta às demandas dos movimentos sociais” (FRIEDMANN, 2005a, p. 15). Para a autora, essa nova rodada de acumulação do capital, especificamente nos setores de agricultura e alimentos, é caracterizada pela reorganização das cadeias de suprimentos corporativas, liderada pelo varejo, e crescimento de uma rede de empresas que produzem, processam, certificam e comercializam “alimentos orgânicos”.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que entendiam que o jogo de nomenclaturas e ascensão dos termos *natural*, *saudável* e *orgânico* eram uma crítica direta aos alimentos industriais, considerados como não-naturais, insalubres e geralmente químicos, o capital também estava atento ao mercado. Iniciou-se, então, uma onda de joint ventures por meio da compra de fazendas de produção orgânica, e os supermercados – principais representantes do setor varejista –, especificamente, passaram a desenvolver e comercializar produtos de marcas próprias, certificando-os e qualificando-os com os termos oriundos das críticas. A estratégia envolvia uma reorientação do produto voltado para o marketing e da reorganização da cadeia em termos de classe social: dentro de um mesmo sistema alimentar, há uma cadeia voltada a atender consumidores ricos, e outra para atender consumidores pobres. Em muitos casos, ambas são abastecidas pela mesma empresa.

Burch e Lawrence (2009) dialogam com esse aspecto da análise de Friedmann, trazendo a lente da financeirização para analisar o regime alimentar, com foco no setor varejista. Apesar da crise de 2008, a liberalização financeira levou ao surgimento de um regime alimentar financeiro quando empresas do varejo assumiram a gestão das cadeias agroalimentares, introduzindo inovações tanto no sistema como nos produtos. Esses autores colocam que para além da produção flexível e o abastecimento global possibilitado pelo neoliberalismo, a mudança de paradigma também provocou mudanças em termos de modelos de governança corporativa, com a sobressalência do modelo de capitalismo de acionista. Neste modelo, as empresas alimentícias competem não somente entre os produtos, mas também nos mercados financeiros para entregar as maiores e mais rápidas taxas de retorno aos seus acionistas.

O que é novo, porém, é o papel desempenhado por um conjunto de instituições e instrumentos financeiros que têm a capacidade de reorganizar várias etapas da cadeia de abastecimento agroalimentar e de alterar os termos e condições em que outros atores da cadeia pode operar. No caso da empresa de private equity, por exemplo, vemos uma fração do capital que vê a empresa agroalimentar – seja ela um auditor terceirizado, um fornecedor de insumos, um operador agrícola, um fabricante de

alimentos ou um varejista – como um pacote de recursos que oferecer oportunidades para um lucro rápido (BURCH; LAWRENCE, 2009, p. 6).

Nesse sentido, os autores argumentam que o processo de financeirização se dá em uma via de mão dupla: há cada vez mais empresas financeiras envolvidas no sistema agroalimentar, aportando recursos em empresas alimentícias visando retornos rápido, ao mesmo tempo que empresas agroalimentares se comportam cada vez mais como instituições financeiras, oferecendo os contornos de um novo regime alimentar financeirizado.

Voltando à análise de Friedmann, enquanto McMichael foca na atuação da OMC e nas regras criadas dentro da Organização, Friedmann buscará observar como cadeia de suprimentos agroalimentar se reorganizou a partir do cenário em construção e com vários espaços possíveis de serem ocupados. Enquanto os Estados atacavam uns aos outros dentro e tentavam resolver seus conflitos por meio da OMC e do Codex Alimentarius¹⁰, abandonando seus padrões de qualidade estabelecidos a nível doméstico e delegando-os para OIs, as quais estabeleciam padrões mínimos cada vez mais baixos, o capital privado fazia lobbies dentro dos governos, ao mesmo tempo em que criava suas próprias certificações e padrões de qualidade, baseando-se no mínimo estabelecido dentro das Organizações Internacionais, adotando processos de “rastreadabilidade” e padronização para todos os entes participantes da cadeia, criando, assim, uma relação de confiança entre os consumidores e regras claras para os produtores (FRIEDMANN, 2005a). Como resultado, a disputa entre Estados nacionais e o abandono de padrões de qualidade por parte deles privilegia

o capital, que opera fora da jurisdição dos acordos interestatais, cria suas próprias cadeias de suprimentos cuidadosamente reguladas, contendo apenas aqueles padrões mais elevados que não podem ser sustentados em negociações intergovernamentais, convidando-os a adotar padrões mínimos para consumidores de baixo custo. Essa combinação de regulação pública básica que sustenta privados mais elevados diferencia os cidadãos (todos os quais se beneficiam igualmente da regulação pública) em consumidores (apenas alguns dos quais podem arcar com padrões de qualidade caros” (FRIEDMANN, 2005a, p. 6)

Dialogando com Lang e Heasman, Friedmann (2005, p. 45) coloca que há dois paradigmas conflitantes disputando a determinação das regras que resultará em um novo regime alimentar. O primeiro, relacionado ao capital, é o *paradigma integrado das ciências da vida*¹¹, o qual

¹⁰ Comitê da OMS e FAO para questões sanitárias e fitossanitárias, que depois passou a também ser base para a OMC significando que: “nas divergências insolúveis que pudessem surgir na OMC, referente à questão sanitária e fitossanitária quem irá resolver a problemática será a base de normas do Codex por meio de um tribunal de disputas.

¹¹ Pechlaner e Otero (2010) apresentam uma interpretação do terceiro regime alimentar baseada em três elementos dinâmicos: o Estado, as corporações transnacionais de biotecnologia e “ciência da vida”, e a própria biotecnologia em si. Eles resgatam o papel do Estado, colocando que embora tenha havido relativo afastamento dele das relações econômicas dentro do neoliberalismo, ainda compete ao arcabouço estatal a tomada de decisão, implementação de

privilegia a abordagem da bioquímica e genética que liga as ciências especializadas às indústrias centralizadas, ofertando alimentos processados, “engenheirados”, contendo vitaminas e nutrientes produzidos industrialmente. Dentro deste paradigma, a cadeia de valor agroalimentar trabalha para atender a clientes ricos e pobres. Os consumidores ricos são abastecidos com produtos frescos, pouco processados e com baixo teor de produtos químicos; são geralmente commodities de alta qualidade de origem transnacional, monitoradas e criadas a partir de aspectos ecológicos selecionados. Para os consumidores pobres, este paradigma projeta alimentos compostos por ingredientes desnaturados e recombinados.

O segundo paradigma é o *paradigma ecologicamente integrado*, que se baseia na ciência holística dos ecossistemas e da saúde humana e na relação intrínseca entre os dois. Além disso, considera que o setor público desempenha um papel chave ao ser uma maneira coletiva de organização social e por onde os cidadãos podem gerenciar suas necessidades coletivas, trazendo o conceito de saúde pública ecológica. Põe a necessidade de se recuperar espaços políticos, dentro dos quais os cidadãos podem se relacionar uns com os outros e com os lugares em que habitam. A disputa pela ocupação desses espaços já está em andamento e se materializam, por exemplo, quando Organizações Internacionais rivalizam sobre a alimentação e agricultura, ao considerarem de um lado, questões ambientais e de saúde, enquanto de outro prioriza-se aspectos comerciais, na regulação das relações agroalimentares (a nível global), mas também quando o Guia Alimentar para a População Brasileira, publicada pelo Ministério da Saúde, recebe críticas e pedidos de revisão por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e também da Associação Brasileira de Indústria de Alimentos (ABIA)

O resultado do embate entre os paradigmas será o terceiro regime alimentar que, se consolidado via paradigma da Ciência da Vida, mudará o equilíbrio entre regulação pública e privada, além

regras e legislações sobre questões importantes como a propriedade intelectual. Assim, o Estado é o canal através do qual o neoliberalismo é implementado, pois ele promove a *neo-regulação* (ao invés de desregulamentação), assina acordos internacionais e legisla nacionalmente em favor da agenda neoliberal. Já o desenvolvimento das transnacionais da “ciência da vida” se deu com a Revolução Verde, no qual o governo norte-americano contribuiu para o desenvolvimento da indústria baseada em biotecnologia, utilizando recursos públicos para financiar parceria entre pesquisadores, seu departamento de agricultura e empresas dos setores químico e farmacêutico (Kenney, 1986), que puderam entender o paradigma tecnológico da agricultura moderna, se transformando em uma indústria “facilitadora”, que ofertavam serviços e produtos desde insumos químicos a transformações genéticas. Por fim, a biotecnologia moderna constitui um conjunto amplo de tecnologias que inclui a aplicação da ciência e engenharia a organismos vivos, produzindo, por exemplo, os transgênicos. Ela é a principal forma tecnológica que permite a continuação e aprimoramento do paradigma contido na Revolução Verde, coincidindo com a reforma neoliberal do capitalismo. Assim, o setor da biotecnologia se desenvolveu conectado com as grandes corporações da indústria agroquímica, sendo uma indústria marcada pelo oligopólio, comprimindo os produtores entre poucos vendedores, processadores e varejistas.

da ampliação da distância entre consumidores privilegiados e pobres. Ao contrário do regime anterior, onde houve padronização das dietas, é provável que um novo regime traga dietas diferenciadas para ricos e pobres; como o regime anterior, “aprofundará as relações de mercadorias na agricultura e transformará as relações entre agricultores, trabalhadores e corporações agroalimentares” (FRIEDMANN, 2005a).

Para Friedmann, Estados, empresas, movimentos sociais e cidadãos estão vivendo uma era política que se caracteriza pelo peso relativo das instituições privadas, públicas e auto-organizadas. A autora argumenta que o capital privado, embora “audite” sua própria cadeia de suprimentos, não pode regular sozinho as condições de produção, o uso da terra, o mercado de trabalho e questões de consumo e segurança alimentar, sendo o Estado nacional fundamental para regular tais questões. As Organizações Internacionais também se mostram indispensáveis à medida que o sistema agroalimentar se reestrutura transnacionalmente, regulando os desafios relacionados à desigualdade entre os Estados a nível global. Os movimentos sociais, por sua vez, estão se reagrupando e ganhando dimensões transnacionais, como o movimento La Via Campesina, Slow Food, Movimento dos Sem-Terra, e organizações do comércio justo, além de ganharem espaços dentro de OIs.

Como solução para o embate entre os paradigmas, Friedmann coloca que a democracia é o fator chave para se remodelar a governança do sistema agroalimentar em todos os níveis, sendo fundamental a existência de uma esfera pública a nível global, a qual será resultado das lutas entre os atores que defendem cada um dos paradigmas. Ela defende que as redes integradas podem oferecer alternativas mais democráticas e sustentáveis, mas que dependem de *se* e *como* a democracia pode encontrar uma expressão cosmopolita.

2.6. Considerações finais

Neste capítulo, nos dedicamos a explorar a teoria dos regimes alimentares, um conceito histórico-comparativo que busca associar períodos de produção e circulação de alimentos às formas de hegemonias na ordem geopolítica mundial, interpretando as mudanças no tempo e espaço. Esta abordagem se apresenta como uma ferramenta útil para compreender a agricultura na geopolítica global, analisando como as políticas alimentares criam e são criadas a partir de uma dinâmica de acumulação específica. Até o momento, dois regimes alimentares foram identificados e descritos com precisão (sendo eles praticamente um consenso entre os teóricos dessa corrente), enquanto há um debate caloroso a respeito da existência/consolidação de um terceiro regime alimentar. O primeiro regime alimentar compreendeu o período de 1870 a 1930,

coincidindo com a hegemonia do império britânico. Após um período de transição, quando as regras implícitas não estavam bem estabelecidas, o segundo regime se estabeleceu tendo como principal regente os Estados Unidos e perdurou de 1950 a 1970.

As interpretações que sucederam o término do segundo regime alimentar não conclui sobre a existência de um terceiro regime. Inicialmente desenhada considerando um Estado hegemônico ditando as regras, esta abordagem tem encontrado dificuldades para delimitar os contornos de um terceiro regime, dado o atual contexto global onde múltiplos atores estão em cena, formando uma nova arquitetura de governança global. Porém, em certa medida, este contexto trouxe revitalizou a abordagem ao abrir espaço para visões que interpretam os novos elementos, tais como a introdução da agricultura nas agendas comerciais, o expressivo aumento de poder das corporações transnacionais, o avanço da biotecnologia, as novas potências agrícolas e a influente participação dos movimentos da sociedade civil enquanto ator relevante neste atual cenário. Neste sentido, o próximo capítulo se dedica a olhar mais de perto os sujeitos que emergiram no contexto da década de 1970, tentando identificá-los, descrevê-los e conhecer seus papéis e interesses na atual governança global dos alimentos.

3. OS ATORES DA GOVERNANÇA GLOBAL DOS ALIMENTOS

3.1. Considerações Iniciais

O atual impasse na abordagem dos regimes alimentares ocorre porque a configuração geopolítica, econômica e social se transformou de forma acelerada nas últimas décadas. A atual governança global está fragmentada e é compartilhada por vários atores, cujos papéis e interesses geralmente são divergentes. O Estado, embora permaneçam como um agente relevante, não tem autonomia suficiente para criar regulamentações seguindo unicamente seus interesses, devido ao surgimento e fortalecimento de outras estruturas que reivindicam algum tipo de poder e representatividade. Nesse caso, as corporações agroalimentares, movimentos agrícolas transnacionais, organizações internacionais e outros Estados relevantes fora do eixo Estados Unidos – Europa tem jogado o jogo de poder e controle sobre o sistema agroalimentar.

Neste capítulo descritivo, objetivamos mostrar quem são e como esses vários atores se posicionam e demandam representação. Dentro da cadeia agroalimentar, formada pelos canais de produção e distribuição que vão das fazendas aos supermercados, abordamos os principais setores e empresas alimentares transnacionais cujo poder de mercado é relevante o suficiente que se transformam em poder político. Do outro lado da mesa estão os movimentos agrários transnacionais, formados, em sua maioria, por camponeses e produtores que clamam pela soberania alimentar dos povos e se posicionam contrariamente à dominação e crescente influência das corporações agroalimentares. As organizações internacionais também têm sua importância nessa atual governança, coordenando agendas e atores a nível global, e gerando certa previsibilidade para atuação. Por fim, destacamos alguns *New Agricultural Countries*, como foram chamados por Harriet Friedmann os países que ascenderam enquanto potências agrícolas no final da década de 1970, e que passaram a ser relevantes no comércio agrícola internacional, dissipando o poder concentrando nos Estados Unidos e Europa para alguns pontos do Sul global.

3.2. Cadeia de valor agroalimentar

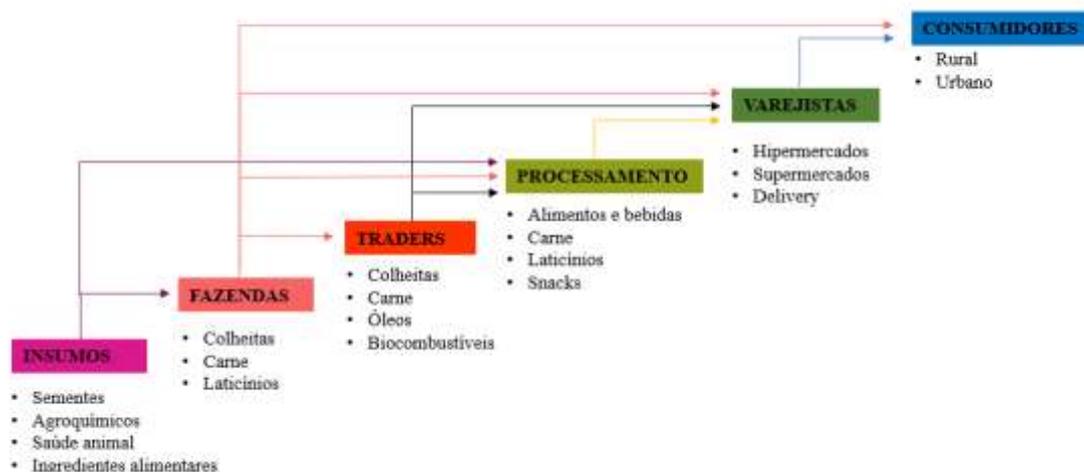
É através das prateleiras dos supermercados que bilhões consumidores no mundo têm contato com as principais empresas da cadeia agroalimentar, a qual por meio de um grande número de marcas, cria a ilusão de um mercado competitivo, quando na verdade essa cadeia caminha em direção a se tornar cada vez mais concentrada, na qual um pequeno número de companhias representa grande parte das vendas. Muitos pesquisadores têm se dedicado a analisar e problematizar o aumento da concentração de mercado dos segmentos da cadeia agroalimentar,

a qual é resultado de megafusões e aquisições ocorridas nas últimas décadas (CLAPP, 2015; NESTLÉ, 2013; HOWARD, 2016).

Embora o surgimento do que hoje são as grandes empresas agroalimentares tenha acontecido no decorrer do século 19, as circunstâncias que permitiram-nas atingir o grau de poder e influência atuais foram criadas a partir dos anos 1970, com o avanço do processo de globalização e a implementação de políticas econômicas que estimularam o comércio internacional por meio de derrubadas das barreiras tarifárias e estímulo ao investimento estrangeiro direto. Em paralelo às mudanças globais, a própria cadeia agroalimentar também se transformou como resultado de vários fatores, levando ao aumento das capacidades das empresas em escala e escopo, bem como à ampla utilização da tecnologia.

Conforme discussões feitas ao longo deste trabalho, o sistema alimentar e a cadeia de suprimentos agroalimentar se transformaram ao longo das últimas décadas como resultado de mudanças no cenário político, econômico e social. A globalização, aliada a mudanças demográfica, tecnológicas, comunicacionais, na renda e consumo contribuíram para o desenvolvimento de uma cadeia cada vez mais global, conectada e industrializada – especialmente nas regiões desenvolvidas e em desenvolvimento (MCCULLOUGH et al, 2008). Os processos que ocorreram ao final da década de 1970 emponderaram atores privados, que passaram a protagonizar papéis importantes dentro da lógica econômica global, ampliando seu alcance e influência sobre o sistema agroalimentar mundial, bem como desenvolvendo uma cadeia agroalimentar industrial com fortes apelos à segurança, alto grau de coordenação, segmentos grandes e consolidados, e varejistas organizados (MCCULLOUGH et al, 2008; CLAPP, 2015). A figura abaixo representa a cadeia de valor agroalimentar de predominância das corporações transnacionais (figura 2).

Figura 2 – Cadeia de valor agrícola e alimentar



Fonte: KPMG, 2013 (adaptado)

Esta cadeia, como veremos adiante, é marcada por crescente concentração de mercado e poder em um punhado de empresas, que atuam fazendo pressão sobre governos, pautando agendas dentro de organizações internacionais, e tentam moldar o debate, principalmente via campanhas de marketing, visando influenciar a opinião pública (CLAPP, 2015). Olhar para dentro de cada um dos segmentos que a compõem se faz útil tanto quando se pretende tirar as *corporações* de um lugar abstrato e materializá-las, trazendo para o debate marcas importantes que estão no dia a dia das pessoas, como também para entender a complexidade do sistema, sob o domínio de quem e a quais interesses servem àqueles que atuam ativamente para moldar e manter o sistema agroalimentar na sua atual configuração.

As informações apresentadas abaixo de forma não exaustiva foram tiradas de relatórios das empresas, de consultorias especializadas, da FAO, e de bibliografia especializada. A falta de dados, porém, foi um fator complicador para o desenvolvimento das seções, visto que há pouca transparência e clareza nos números apresentados pelas corporações transnacionais, cuja maioria são grupos que envolvem dezenas de empresas, que, por sua vez, atuam em segmentos distintos da cadeia, o que é um fator complicador para a interpretação das informações.

3.2.1. Setor de Insumos

Primeiro elo da cadeia agroalimentar, o setor de insumos é responsável por fornecer matéria-prima especialmente para as fazendas e indústria de processamento. Se comparado aos outros setores da cadeia agroalimentar, o setor de insumos é o menor em termos de valor de mercado, o que pode ser explicado em função do baixo valor agregado dos insumos, mas também pela

diversificação e participação das empresas em outros mercados (BONNY, 2017). Compreendendo o segmento de sementes, agroquímicos e saúde animal, este setor se desenvolveu principalmente a partir do impulso da Revolução Verde, quando o uso de agroquímicos foi incentivado para aumentar a produtividade agrícola e os primeiros estudos e implantações de organismos geneticamente modificados (OGM; transgênicos) foram desenvolvidos.

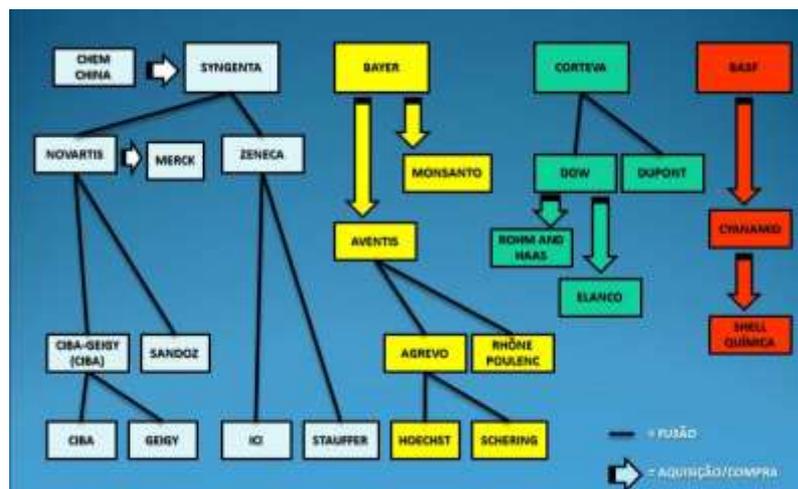
Neste setor, percebe-se que as empresas produtoras de sementes e de insumos agrícolas desenvolveram fortes conexões entre seus negócios ao longo das últimas décadas, estimuladas pela complementariedade entre seus produtos e ganhos de escala. De um lado, a partir dos anos 1970, as empresas de sementes começaram a investir massivamente em biotecnologias com o objetivo de projetar plantas que expressassem características capazes de melhorar o desenvolvimento agrícola, tolerar adversidades climáticas e resistências a insetos. Do outro lado, empresas ligadas à indústria química e farmacêutica desenvolveram componentes capazes de serem usados como pesticidas e fertilizantes e aumentarem ainda mais os rendimentos agrícolas (CLAPP, 2021). Uma importante interação entre essas indústrias foi o desenvolvimento de uma variedade enorme OGM resistentes ao RoundUp, agrotóxico herbicida à base de glifosato produzido pela Monsanto. Entre 1970 e 1990 o investimento em P&D agrícola, bem como em biotecnologia, aumentou significativamente por parte dos atores privados. Porém, ao mesmo tempo em que isso acontecia, também cresceu a conscientização e desconfiança quanto aos benefícios e toxicidade de alguns agroquímicos, o que acabou estimulando mudanças no ambiente regulatório no qual essas empresas atuavam.

Conforme relatado por Clapp (2021, p.4), essa desconfiança levou muitos governos a se tornarem mais exigentes para liberação de agroquímicos, solicitando testes mais rigorosos antes de aprová-los para uso comercial, aumentando o *time-to-market* dos produtos desenvolvidos, bem como o custo para o desenvolvimento de novos produtos – de US\$ 23 milhões em 1975, para US\$ 152 em 1995. O aumento no custo e tempo relacionados à produção e comercialização de agroquímicos levou à queda na capacidade das empresas de capitalizar em cima das suas patentes, e conseqüentemente, dos seus lucros. Ainda assim, investir no segmento de sementes nos anos 1990 era muito mais atrativo do que investir no próprio segmento agroquímico, não só porque o custo para desenvolver culturas geneticamente modificadas era muito menor (aproximadamente US\$ 10 milhões), mas também o tempo entre o seu desenvolvimento e lançamento no mercado (6 anos) era mais atrativo. Estes fatores ajudam a explicar a mudança

de foco do P&D das empresas, de agroquímicos para as sementes, ao longo dos anos 1980 e 1990 (OLLINGER; POPE, 1995; CLAPP, 2021).

Os anos 2000 trouxeram mudanças importantes para o setor de insumos, como mudanças tecnológicas significativas e condições de mercados favoráveis. Uma série de países em desenvolvimento, como Argentina e Brasil – grandes potências agrícolas –, aprovaram mudanças regulatórias permitindo o plantio e comércio de sementes transgênicas. No caso do Brasil, em 2017 o País foi o segundo maior produtor de culturas geneticamente modificadas, atrás apenas dos Estados Unidos (ISAAA, 2018). Todo o contexto político-econômico, aliado à alta barreira de entrada de um segmento pautado pela biotecnologia, contribuíram para a atual posição das empresas dominantes neste setor, cujas principais mudanças têm sido em direção à concentração de mercado. Ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, uma série de fusões e aquisições entre as principais empresas de sementes e agroquímicas começaram a acontecer, como pode ser visto na figura abaixo (figura 3).

Figura 3 – Fusões e aquisições da indústria agroquímica

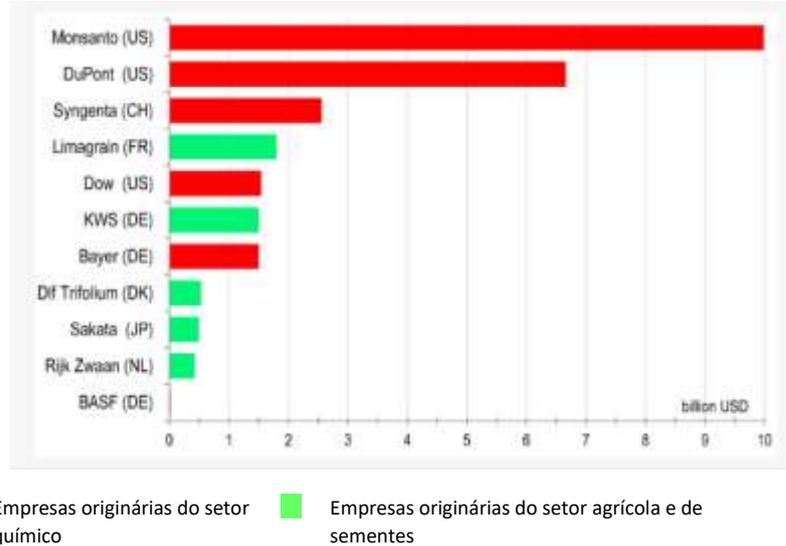


Fonte: Caetano (2018)

Anteriormente conhecidas como “The Big Six” (Monsanto, Bayer, BASF, Syngenta, Dow e DuPont), as fusões ocorridas recentemente entre a Dow e DuPont, Syngenta e ChemChina, e Bayer e Monsanto, concentraram o mercado em torno de 4 grandes grupos. Conforme Figura 4, as empresas líderes em venda de sementes tem origem na indústria química e agroquímica, como resultado do seu envolvimento em atividades de desenvolvimento de sementes, mas também da compra de empresas de biotecnologia, visando melhores retornos. Bonny (2017) aponta que essas empresas foram responsáveis por trazer comportamentos da indústria química para o setor de sementes e agroquímicos, como a implementação, ampliação e fortalecimento

de direitos de propriedade intelectual, comuns na indústria química, mas raros no setor de sementes até a chegada delas.

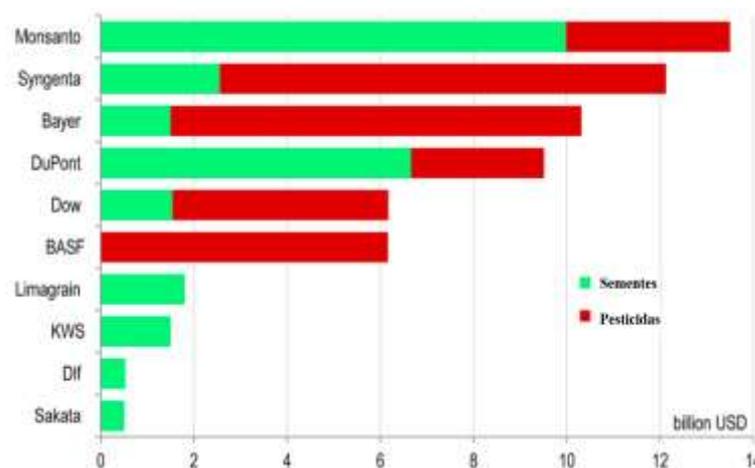
Figura 4 – Vendas globais de sementes em bilhões de dólares, 2016.



Fonte: Bonny (2017)

A participação das vendas de sementes ou agroquímicos também varia de uma empresa para outra. Como mostra a Figura 5, enquanto a Monsanto e DuPont tem expressivas vendas de sementes, Syngenta, Bayer e BASF se destacam pelas vendas de pesticidas. É importante destacar a economia de escala presente neste setor: há uma forte participação interindústria, com as empresas que comercializam pesticidas envolvidas nos setores farmacêuticos e química geral.

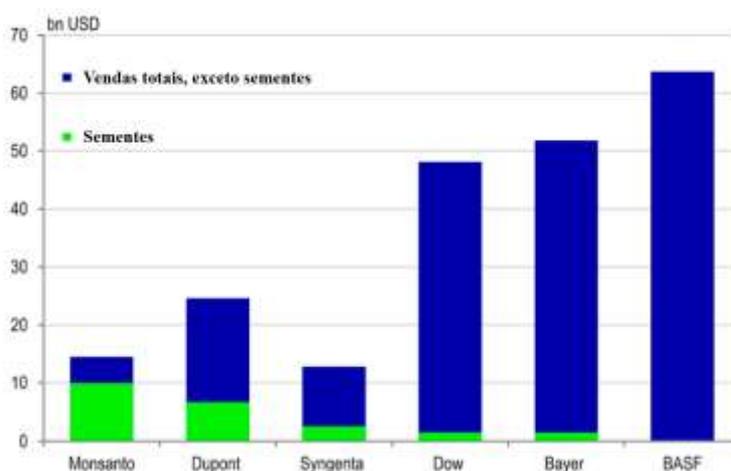
Figura 5 – Vendas de sementes e pesticidas por “The Big Six” e outras empresas de sementes em 2016 (em bilhões de dólares)



Fonte: Bonny (2017)

Já a Figura 6 nos mostra a participação da venda de sementes como parte das vendas totais da companhia. As preocupações com a crescente concentração de mercado se justificam pelas externalidades negativas que isso pode causar, seja sobre a capacidade de formar preços, seja pela dependência dos insumos, mas também pelo aumento da influência política das empresas que isso pode levar (COWGILL et al, 2022). Um mercado é considerado concentrado quando as 4 principais empresas detêm 40% ou mais de participação das vendas, e com isso, também concentram poder de mercado (CLAPP, 2016).

Figura 6 – Vendas de sementes e vendas totais em 2016



Fonte: Bonny (2017)

Como resultado de uma menor concorrência no mercado, as empresas dominantes têm a possibilidade de levar preços mais altos aos consumidores, embora os direitos de propriedade intelectual também possam permitir a aplicação de preços mais altos. Além disso, Clapp (2021) aponta que investimentos em PD&I podem ser desencorajados, desacelerando o desenvolvimento científico, já que a relação entre lucros e investimentos em PD&I se torna negativa em indústrias concentradas. Para esse setor, que tem se tornado intensivo em tecnologia, os altos custos em PD&I é uma barreira a entrada significativa, que podem barrar o investimento por empresas menores, mas também a entrada de empresas mais inovadoras, deixando os agricultores com menos opções (CLAPP, 2021).

Nesta subseção discorreremos brevemente sobre o setor de insumos, responsável por fornecer sementes, agroquímicos e medicamentos que serão utilizados nas fazendas. Conforme apresentamos, este segmento foi chave durante a Revolução Verde ao introduzir a biotecnologia no sistema alimentar a partir da sua interação com a indústria química, o que permitiu o desenvolvimento tanto de produtos químicos utilizados nas lavouras, visando o aumento da sua

produtividade e resistência das culturas, como também de novas variedades de sementes – os organismos geneticamente modificados, ou transgênicos -, sobre as quais pairam muitas dúvidas, incertezas e críticas. Este segmento, que já tem elevada barreira à entrada devido aos altos custos com tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, tem se tornado ainda mais concentrado como resultado das várias fusões e aquisições, as quais têm implicações econômicas negativas sobre preços e concorrência ao limitar a quantidade de vendedores e colocar os proprietários de terra dependentes de um punhado de empresas, além de implicações políticas via aumento da pressão sobre governos, e sociais, com a baixa transparência a respeito dos seus produtos e riscos que eles trazem à vida e ao meio ambiente.

3.2.2. *Fazendas*

Para que a semente germine, é necessário o campo, onde são cultivados insumos e alimentos que vão parar nas mesas dos consumidores finais nas mais variadas formas. Quando o assunto são as fazendas, um importante debate é sobre quem produz o que, sendo essa uma arena de disputa entre aqueles que defendem a agricultura camponesa, de um lado, e os defensores das grandes fazendas, do outro, e o quão importante é cada uma dessas estruturas para alimentar a população mundial em crescimento. Enquanto os defensores dos grandes negócios agrícolas argumentam que, em função do seu tamanho e utilização de tecnologias como big data, insumos agrícolas, e outras inovações, as grandes fazendas produzem mais e são mais eficientes, e por isso são fundamentais para alimentar a população em crescimento, seus críticos rebatem trazendo à tona questões como a perda de biodiversidade, os danos ambientais, a concentração de terra, ineficiência, entre outros (ACHARYA, 2006).

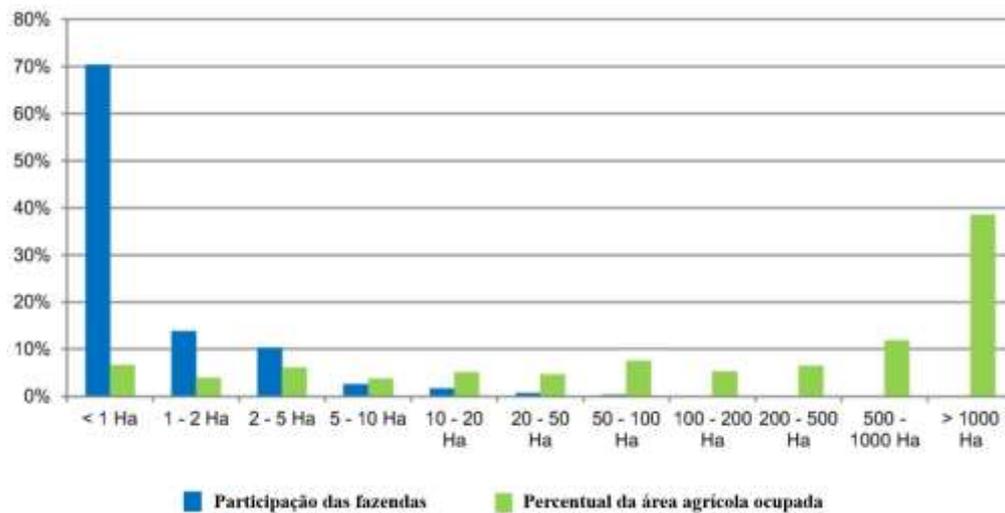
Por sua vez, há aqueles que veem o pequeno produtor e a pequena propriedade como uma estrutura agrária mais sustentável em função dos métodos praticados, como a rotatividade de cultura que possibilitam a renovação do solo, contribuem para diversidade de cultivos, além de cumprirem um papel socioeconômico ao alcançar mais pessoas (BOYCE, 2006; ACHARYA, 2006, SHIVA, 2016, McMICHAEL, 2016, ETC GROUP, 2017). O que sobressai em meio a essa disputa de paradigma é a confusão conceitual e a baixa qualidade e harmonização dos dados apresentados, havendo uma grande lacuna em termos de coleta, conceitos e atualização das informações em todo o mundo, o que força pesquisadores a fazerem aproximações e suposições. Apesar disso, tem havido um esforço crescente na literatura em mapear e analisar como estão organizadas as terras agrícolas em todo o mundo considerando variáveis como

renda, tamanho da terra e produção de culturas (LOWDER, et al., 2016; RICCIARDI, et al., 2018; LOWDER et al, 2021).

Recentemente, um grupo de especialistas da FAO - Sarah Lowder, Marco Sánchez e Raffaele Bertini – publicou artigo em que analisam 129 países seguindo a metodologia da Organização, considerando dados de 6 rodadas do censo agrícola (1960 a 2010). Eles identificaram a existência de mais de 608 milhões de fazendas no mundo, das quais mais de 90% são consideradas fazendas familiares e que ocupam entre 70% e 80% das terras agrícolas. É importante chamar atenção para o fato de que muitos estudos têm utilizado os termos *pequena propriedade* e *agricultura/fazenda familiar* como conceitos intercambiáveis, quando são coisas diferentes. Devido a enorme diversidade de características que engloba a agricultura familiar, não há uma definição universalmente aceita para este grupo, e cada país termina por defini-lo considerando seu próprio contexto. Seguindo a maioria das definições, que consideram o tipo de gestão e a oferta de mão de obra, a FAO (2014) define a agricultura/fazenda familiar como sendo aquelas propriedades detidas por um indivíduo, grupo de indivíduos ou agregado familiar, onde a mão de obra é majoritariamente fornecida pela família (FAO, 2014; LOWDER et al., 2021). Já as pequenas fazendas são definidas como aquelas propriedades que tem até 2 hectares.

Essa diferenciação é importante pois é comum encontrarmos referências que, erroneamente, atribuem às pequenas propriedades a produção de 70% dos alimentos (ETC GROUP, 2017), quando na verdade o que o novo estudo demonstrou que é a agricultura familiar quem produz cerca de 35% dos alimentos em termos de valor (ONU, 2021a; LOWDER, et a., 2021). Ou seja, embora a grande maioria da fazendas no mundo sejam pequenas e de propriedade familiar, é possível que grandes fazendas também se enquadrem no conceito de agricultura familiar, e contribuam significativamente para a produção de alimentos. Ainda no que se refere às pequenas propriedades, elas representam mais de 80% de todas as fazendas no mundo, mas operam apenas cerca de 12% das terras agrícolas, como pode ser visto na Figura 7, somando cerca de 510 milhões de fazendas (LOWDER, et a., 2021). Por outro lado, pouco mais de 1% das fazendas (aquelas a partir de 50ha) operam mais de 70% das terras agrícolas no mundo, o que evidencia o quão desigual é a distribuição de terra nesta amostra de 129 países.

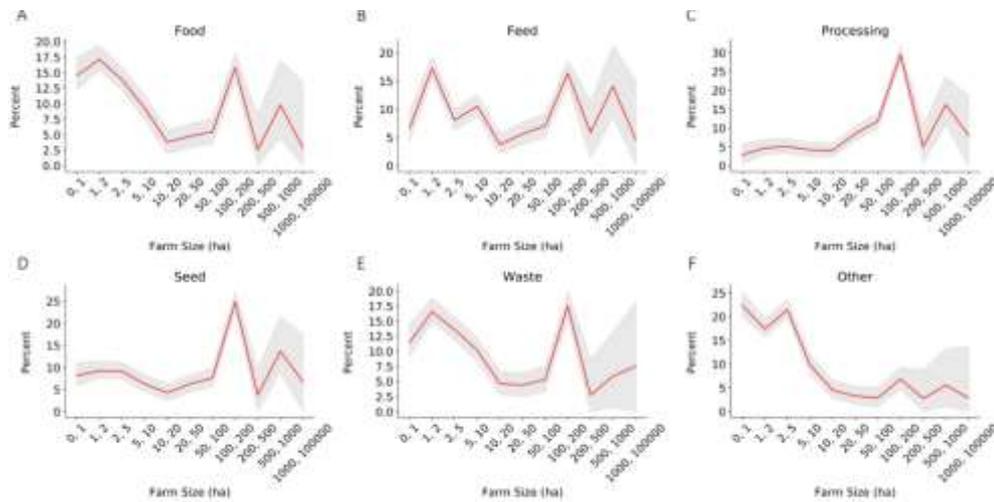
Figura 7 – Distribuição mundial de fazendas e terras agrícolas, por classe de tamanho da terra.



Fonte: Lowder et al., (2021) (estimativas para 129 países e territórios do mundo).

Não há uma análise direta que correlacione de forma abrangente o tamanho da fazenda e o tipo de produção agrícola delas a nível global, em função da falta e da baixa qualidade de dados existentes, porém alguns estudos tentam estimar este valor. Por exemplo, Ricciardi et al (2018) conduziu estudo com dados de 55 países – os quais representam 51,1% da produção agrícola global e 52,9% da área agrícola global –, considerando 154 tipos de cultura, para um conjunto de dados relativos ao período de 2011 a 2015. Embora não cheguem ao número de 70% muito noticiado, o estudo encontrou evidências de que as fazendas de até 2 hectares são as que mais contribuem com a produção de alimentos, produzindo entre 28% e 31% da produção agrícola global (Figura 8, A), e entre 30% e 34% dos suprimentos globais de alimento (em calorias), além de alocarem a maior parte da produção agrícola para alimentos (55% a 59%).

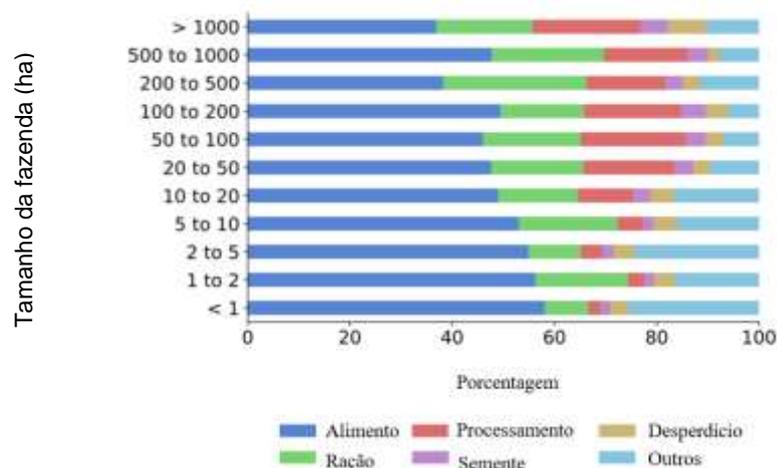
Figura 8 – Produção de alimentos (%) pelo tamanho da fazenda



Fonte: Ricciardi et al (2018). Legenda: Distribuição da produção agrícola total global (em equivalentes de kcal) entre grupos de tamanho de fazenda diferentes usos (por exemplo, alimentos, rações, outros, etc.). Cinza mostra intervalos de confiança de 95% e vermelho indica a média.

Quando consideramos as fazendas de até 50ha, a porcentagem da produção de alimentos do mundo atribuídas a esse grupo sobre para faixa de 62% a 66%. Os dados encontrados por Ricciardi et al (2018) também mostram que quanto maior o tamanho das fazendas, mais dedicadas ao processamento elas são: fazendas com mais de 1000 hectares destinam de 12% a 31% de sua produção para o processamento, que envolve, por exemplo, separação e tratamento de grãos para consumo humano e ração animal ou biocombustível (Figura 9).

Figura 9 – Tipo de produção pelo tamanho da fazenda

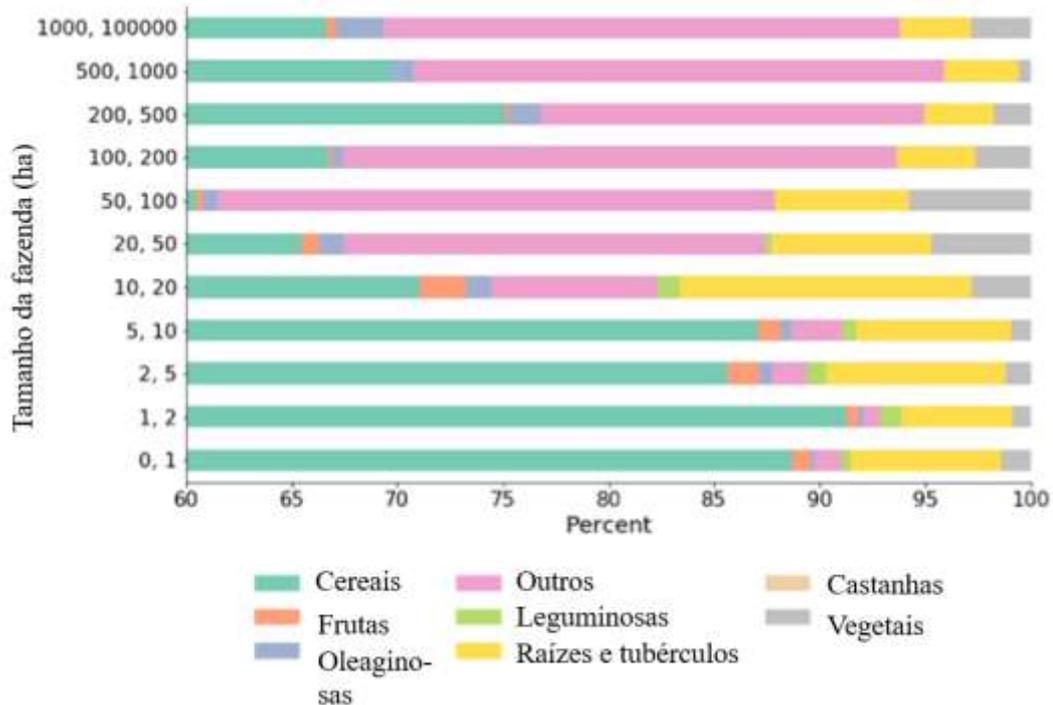


Fonte: Ricciardi et al., 2018

Com relação à diversidade das sementes, a pesquisa mostrou que fazendas pequenas tem maior rotatividade em espécies e produzem a maior parcela de frutas, leguminosas, raízes e tubérculo,

ao passo que fazendas maiores são mais especializadas em certos grupos de culturas: fazendas médias produzem mais vegetais e castanhas, enquanto as fazendas grandes produzem oleaginosas e “outros”, onde se encaixa a soja (Figura 10).

Figura 10 – Área dedicada das fazendas a plantar determinado tipo de semente



Fonte: Ricciardi et al., 2018

Por fim, no que se refere ao desperdício, a evidência contraria o senso comum de que os pequenos produtores desperdiçam muito em função do baixo acesso a infraestrutura de armazenamento, refrigeração e transporte. Ao contrário, por necessitarem fazer uso de todo o material cultivado em sistemas agrícolas integrados, lançam mão de práticas que favorecem a redução de resíduos uma vez que esses pequenos produtores são muitas vezes pobres em recursos, obtendo benefícios maiores para encontrar um uso para as culturas desperdiçadas.

Em resumo, os dados que trouxemos acima trouxeram uma visão geral do perfil das fazendas globais e o que é cultivado nelas considerando seu tamanho e para isso nos baseamos em dois estudos. O primeiro deles mostrou que, para um grupo de 129 países, as pequenas propriedades, ou seja, aquelas com até 2ha, representam 80% de todas as fazendas do mundo, mas ocupam apenas 12% das terras agrícolas, enquanto que fazendas com mais de 1000ha representam 1% de todas as fazendas globais, e ocupam 70% das terras agrícolas, mostrando a grande desigualdade agrária existente no mundo. Depois, trouxemos um estudo conduzido por Ricciardi e colegas (2018) onde foi analisada uma amostra 55 países, que representam mais da

metade da produção agrícola e da área agrícola globais, e suas estruturas agrárias, visando identificar o que produzem as fazendas considerando seu tamanho. As evidências apontaram que as pequenas propriedades produzem até 34% dos alimentos, em calorias, e alocam até 60% da sua produção agrícola para alimentos. Além disso, elas são mais diversificadas, produzindo frutas, leguminosas, raízes e sementes. Já as grandes propriedades destinam área agrícola a produção de outros cultivos, entre eles a soja e outras monoculturas, e sua produção ao processamento. Nesse sentido, considerando que as pequenas propriedades se dedicam mais à produção de alimentos, mas que ocupam uma parcela muito pequena das áreas agrícolas, o caminho para alimentar a população em crescimento passa, mais pela redistribuição de terras e recursos produtivos ao longo dessas estruturas, e menos pela intensificação da produção e aplicação do paradigma produtivista nas grandes fazendas, que se dedicam a outros fins, que não alimentar.

3.2.3. *Traders*

A comercialização das commodities agrícolas a granel e de carnes é peça fundamental na dinâmica do atual sistema agroalimentar. Saindo das fazendas como produtos básicos, ou seja, na sua forma original ou com apenas um processamento primário (FAO, 1995), esse segmento da cadeia geralmente conecta a produção agrícola (grãos, cereais, vegetais, carnes e produtos de origem animal) ao setor de alimentos e bebidas, onde as commodities serão processadas e utilizadas como insumos. O comércio de commodities agrícola envolve diversas atividades que vão desde a compra da produção junto às fazendas, passando pela classificação, armazenamento, transporte, processamento e distribuição, criando uma complexa rede interativa (FAO, 1995). A globalização e a liberalização do comércio a partir dos anos 1970 permitiram a expansão do comércio agrícola, o qual se tornou menos concentrado devido à ascensão de economias emergentes no cenário agrícola internacional, como Brasil e China, ao mesmo tempo que comerciantes de commodities viram a possibilidade de ampliarem seus negócios. Atualmente, um pequeno grupo de grandes empresas gerenciam o comércio agrícola a nível global e performam entre as maiores empresas do mundo (FAO, 2022a).

Como colocado por Pirrong (2014), as commodities passam por uma série de processos para se transformarem em bens consumíveis, e as empresas comerciantes de commodity são agentes importantes em três processos de transformação. O primeiro é a transformação do espaço. Considerando que as mercadorias são consumidas cada vez mais distantes de onde são produzidas, as *tradings* são importantes para fazer o transporte – ou seja, a transformação do

espaço – dessas mercadorias de um lugar para o outro. Depois, há uma transformação no tempo: considerando a distância temporal entre a produção e utilização das commodities, se faz necessário engajar em transformações temporais, representada pelo armazenamento de mercadorias. Neste ponto, a atuação das tradings interfere diretamente sobre os preços quando essas empresas controlam a oferta e demanda de commodities no mercado. Por fim, a terceira transformação diz respeito à forma, que é quando a commodity passa por alguma etapa de processamento, por exemplo quando a soja é moída para servir de insumo para outra indústria, ou quando a carne é tratada e embalada já para o consumo.

Ao estarem bem-posicionadas na cadeia agroalimentar, essas grandes empresas do agronegócio controlam cada vez mais os canais pelos quais as commodities saem dos produtores aos fabricantes, explorando as oportunidades nos mercados físico e financeiro (BAINES, HAGER, 2021). Essas corporações também se envolvem em etapas de processamento do alimento, extrapolando a concepção de ser um mero intermediário que pega um produto em uma ponta e entregar na outra. No que diz respeito aos comerciantes de commodity de grãos à granel, a literatura destaca um seleto grupo formado por 4 empresas, conhecido como ABCD, sigla para Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill e Louis Dreyfus, além da COFCO, estatal chinesa, como as principais *tradings* agrícola (CLAPP, 2015). Há décadas essas empresas dominam este segmento, quase inexistindo entradas de novas empresas capazes de alterar essa configuração no topo. Além das ABCD, que controlam o comércio de grãos, o segmento de carnes também é dominado por poucas empresas, as quais se fazem presentes nas principais regiões produtoras e consumidoras. Como mostra o relatório Meat Atlas 2021, a JBS (Brasil), junto com a Tyson Foods (EUA), Cargill (EUA), WH Group (China), BRF (Brasil) e Marfrig (Brasil) são gigantes em expansão, que cada vez mais compram operações de empresas menores em todas as partes do mundo, ampliando seu poder mercado.

Com operações nos principais países agropecuários, a escala e amplitude dessas empresas permitem-nas abocanhar parte significativa do mercado. Estima-se que as ABCD, juntamente com a COFCO controlem entre 75% e 90% de todo o comércio global de grãos (CLAPP, 2018; BAINES; HAGER, 2021). Nos Estados Unidos, um dos maiores mercados produtores e consumidores agrícolas, a Bunge, Cargill e ADM controlam aproximadamente 70% do mercado de soja, ao passo que a JBS e Tyson Foods representam, sozinhas, 50% das vendas de carnes bovina, de porco e de frango (UNMÜBIG et al, 2021). Já no Brasil, a JBS detém 50% do mercado de carnes, seguido pela Marfrig (19,5%), Minerva (16,2) e Frigol (4,5) (MEDINA,

2021). Embora os dados para essas empresas sejam de difícil acesso por várias razões¹², a Tabela 1, abaixo, mostra as receitas obtidas pelas maiores empresas de commodity agrícola (entre grãos e carnes), no ano de 2019-2020, o que dá uma dimensão do tamanho delas.

Tabela 1 – Maiores comerciantes de commodities agrícolas (carnes e grãos) 2019-2020

Empresa	Receita (US\$ bi)	Mercados de atuação	Origem	Fundação
Cargill	113,5	Grãos, ração, carne	EUA	1865
COFCO	72,1	Grãos, sementes oleaginosas, açúcar, café e algodão	China	1949
ADM	64,7	Grãos, alimentos e bebidas processadas, biocombustíveis	EUA	1902
JBS	48,8	Carnes bovina, suína, ovina, frango	Brasil	1953
Tyson Foods	42,4	Carnes suína, bovina, frango, alimentos processados	EUA	1935
Bunge	41,1	Grãos, óleos, fertilizantes e biocombustíveis	Holanda	1818
Louis Dreyfus	34,5	Grãos, ração, biocombustíveis	Holanda	1851
WH Group	23,3	Carne suína	China	1958
CP Food	17,2	Carnes de frango e suína, aquicultura	Tailândia	1978
Wilmar	15,5	Óleos e alimentos processados	Cingapura	1991
Marfrig	12,6	Carne bonita	Brasil	2000
NH Foods	10,9	Carne processada	Japão	1942
Horner Foods	9,5	Carne processada	EUA	1891
Danish Crown	8,5	Carnes suína e bovina	Dinamarca	1887
BRF	8,5	Carnes processada	Brasil	1934

Fonte: Elaboração própria a partir de Medina (2021), UNMÜBIG, et al. (2021) e Forbes (2022)

A integração horizontal e vertical é uma característica das empresas desse segmento. Além de fornecerem uma gama de serviços e produtos para ao produtor e à indústria de processamentos (e em alguns casos aos consumidores, como as carnes embaladas), essas empresas também

¹² Transparência, relatórios complexos, assimetrias, diversificação em vários setores

armazenam e transportam mercadorias em instalações próprias. Além disso, a diversificação também marca este setor, como pode ser visto nas várias atividades nas quais essas empresas se engajam (Tabela 1) (MURPHY, et al., 2012). Essa diversificação também é visível quando, aproveitando de seu poder de mercado e mostrando que estão atentas às mudanças na preferência do consumidor, tais corporações realizam fusões e aquisições em segmentos emergentes. É o caso da JBS, que em 2021 comprou a espanhola BioTech Foods, terceira maior empresa plant-based da Europa dedicada a produção de carne cultivada (EXAME, 2021), e da Cargill, que recentemente lançou a PlantEvertm, marca de proteínas para consumidores chineses em 2020 (CARGILL, 2022).

Embora estejam entre as corporações mais importantes do capitalismo global (BAINES et al, 2021), essas empresas do agronegócio parecem “invisíveis” para o consumidor final, que pouco ou nada sabem sobre elas, seja pela aparente distância entre empresa e consumidor final, seja pela intencional discrição das próprias empresas. Fato é que as *traders* transnacionais atuam como importantes players no comércio agrícola, e na maioria das vezes chegam ao consumidor através de marcas subsidiárias. Uma importante reflexão é sobre a ilusão de opção de escolha dos consumidores criada pela quantidade de marcas disponíveis, quando na verdade elas podem fazer parte do mesmo grupo. Por exemplo, no mercado brasileiro, a Cargill, maior trader de commodities, comercializa óleos de cozinha, maioneses e molhos para salada sob as marcas Liza e Maria; atomatados sob as marcas Pomarola, Tarantella, Pomodoro e Elefante (CARGILL, 2022). Já a Bunge comercializa as marcas Soya, Salada e Primor, que são produzidas pela Seara, empresa que, junto com Friboi, Delícia, Doriana, entre outras, fazem parte do grupo JBS (dona de mais de 70 marcas) (BUNGE, 2022; JBS, 2022). As marcas da BRF também são bastante conhecidas do público brasileiro, entre elas estão a Sadia, Perdigão e Qualy (BRF, 2022).

Essas duas últimas empresas – JBS e BRF – se tornaram particularmente conhecidas no Brasil e no mundo ao se envolverem em escândalos de corrupção e protagonizarem as investigações da Operação Carne Fraca, deflagrada pela Polícia Federal em 2017. As empresas foram acusadas de adulterar carnes, mudar a data de vencimento de carnes estragadas, mascarar seu mau cheiro usando produtos químicos, entre outras práticas ilegais, e vendê-las no mercado interno e externo. Para burlar as normas sanitárias, as empresas alimentavam uma extensa rede de propinas e subornos envolvendo inspetores do governo e políticos (EL PAÍS, 2017; BBC, 2017). Este caso não foi o único escândalo envolvendo empresas do agronegócio; a nível global, elas estão envolvidas em várias controvérsias, como suas ligações com o desmatamento e danos

ecológicos (LAZARUS, et al., 2021), comércio de mercadorias extraídas por meio de trabalho escravo e infantil (THE WASHINGTON POST, 2020), atividades especulativas no mercado financeiro (THE ECONOMIST, 2014), e corrupção.

Apesar de todas as controvérsias envolvendo as gigantes do agronegócio, é bem provável que elas continuem a se expandir nas próximas décadas, já que estão posicionadas estrategicamente para atender a todo tipo de mudança do mercado. De um lado, o aumento da renda levará ao aumento da demanda por alimentos, especialmente por carne em países em transição econômica, estimulando positivamente as empresas desse segmento. Do outro lado, o aumento da demanda por alimentos levará ao aumento da demanda por grãos básicos, especialmente para ração, que são comercializados por essas gigantes do mercado. Essas empresas também estão prontas para atender a demandas relacionadas a mudanças na preferência do consumidor em direção ao consumo de alimentos à base de plantas e ao aumento da demanda por biocombustíveis (MURPHY, et al, 2012; OCDE, 2022). Como assinala Murphy, essas empresas se destacam e distanciam das demais deste setor pela sua capacidade de

produzir, adquirir, processar e fornecer os insumos de matéria-prima que estão no centro do sistema agroalimentar moderno e estão em uma posição única para explorar oportunidades em uma ampla gama de atividades vinculadas direta e indiretamente à produção e ao comércio de commodities agrícolas. Como consequência, eles continuam a exercer grande influência sobre os sistemas alimentares globais e sobre a vida e os padrões de consumo de agricultores e consumidores em todo o mundo (MURPHY, et al., 2012, p. 8).

Sintetizando a discussão, nesta subseção nos dedicamos a conhecer quem são as grandes empresas que comercializam commodities agrícolas. Inicialmente discorreremos sobre as ABCCD, as cinco empresas responsáveis por mais de 75% de todo o comércio global de grãos. Depois, trouxemos para a discussão as comerciantes de carnes, dentre as quais também estão gigantes como a Cargill, maior trader agrícola. Assim como o setor de insumos, este também se caracteriza pela concentração de mercado, já que os ganhos de escala do comércio à granel já foram capturados por essas corporações. Embora tenham surgido entre meados do século 19 e 20, a expansão dessas empresas se deu a partir da década de 1970, quando países voltaram seu setor agrícola para produção de commodities para exportação e essas empresas estavam bem-posicionadas para transportar as monoculturas de um lugar a outro pelo comércio internacional, em um contexto de liberalização econômica. Atualmente, seus negócios vão muito além do transporte, mas de forma cada vez mais horizontal e vertical, utilizam infraestruturas próprias para abastecer outras indústrias, e diversificam sua atuação tanto no mercado de alimentos, quanto em outros mercados, estando cada vez mais presentes no mercado financeiro, negociando e especulando sobre as próprias commodities comercializadas.

Por fim, a expansão deste segmento possibilitou o desenvolvimento do próximo segmento que estudaremos, o de processamento de alimentos, ao fornecer insumos básicos, abundantes e baratos, que serviram de base para vários produtos processados e ultraprocessados.

3.2.4. *Processamento de alimentos*

A indústria de processamento é aquela que agrega valor ao produto antes dele ser comercializado, incluindo também a produção final de alimentos, preparação e embalagem de produtos (WILKINSON, 2003). Executando grande parte das atividades que transformam matérias-primas e insumos em produtos prontos para o consumo, a indústria de processamento de alimentos e bebidas reúne as empresas com as quais o consumidor tem mais contato dentre aquelas que compõem a cadeia de valor agroalimentar (Figura 11). Coca-Cola, Nestlé, Danone, PepsiCo, entre outros grandes grupos que nasceram nos Estados Unidos ou na Europa, se fazem presente na mesa da grande maioria das pessoas em países de alta renda desde a década de 1950, e cada vez mais compõem as dietas dos países de rendas baixa e média. Ao ganharem escala global, os alimentos processados, produzidos e comercializados por grandes grupos corporativos, desempenharam importante papel na transição nutricional global, promovendo uma rápida mudança de dietas tradicionais e simples para aquelas com alimentos altamente processados e baratos especialmente nos países em desenvolvimento, os quais são responsáveis por praticamente todo crescimento nas vendas das Big Food (STUCKLER; NESTLÉ, 2012).

Figure 11 – Quais marcas as grandes empresas de alimentos e bebidas possuem?



Fonte: Oxfam, 2013.

A indústria de alimentos e bebidas processados também se beneficiou com as políticas neoliberais e a abertura comercial impulsionadas na década de 1970, pois com a saturação dos mercados do Norte, essas empresas aproveitaram a possibilidade de explorar suas marcas e novos mercados a nível global a partir da liberalização regulatória na maioria dos países. Como já sinalizado, as corporações utilizaram da estratégia do Investimento Estrangeiro Direto (IED) como porta de entrada em países de rendas média e baixa, tornando possível ampliar seus negócios por meio de instalações de fábricas e centros de distribuição. Este processo integrou o movimento de transformação da cadeia de suprimentos, que no primeiro momento transformou a cadeia de valor dos grãos, depois dos produtos de origem animal, como discutido anteriormente, e por fim das frutas e vegetais frescos (BAKER, et al. 2020).

Neste ponto cabe observar que os segmentos que compõem a cadeia agroalimentar são bastante integrados, e isso pode ser visto na conexão intraindústria que existe entre o segmento dos alimentos processados e o setor de commodities. Como colocado por Baker, et al (2020) a expansão dos alimentos processados e ultraprocessados coincide com a reconfiguração do setor de commodities, na medida em que a produção das principais oleaginosas (palma, soja, canola e girassol) expandiu 19 vezes, saindo de 7,5 milhões de toneladas em 1961 para 144,8 milhões de toneladas 2014. O setor de alimentos e bebidas é um dos principais consumidores desses óleos vegetais, respondendo sozinho pelo consumo de 70% do óleo de palma. Os óleos vegetais são a base da indústria de processamento em função da sua ampla utilização na produção de margarinas, cremes, biscoitos, chocolates, bem como para dar características ao alimento, como crocância e texturas (BAKER, et al. 2020, p. 9).

Além dos óleos, a produção da cana-de-açúcar e do milho se expandiram expressivamente, como veremos mais adiante, sendo essas duas commodities as fontes dos principais adoçantes calóricos – açúcar da cana e xarope de milho – presentes na grande maioria dos alimentos processados e ultraprocessados. Ao mesmo tempo em que abastecia a indústria de processamento, a produção de grãos e cereais também forneceu insumos para a produção pecuária na forma de rações para o gado. Esta, por sua vez, forneceu carne e outros alimentos de origem animal que foram transformados na indústria de processamentos, gerando uma variedade de novos alimentos como carne de hambúrguer, salsichas, embutidos, entre outros. Assim, a pronta disponibilidade e o preço baixo dessas matérias-primas condicionaram o sucesso da expansão dessa indústria, ao possibilitar a criação de um portfólio diverso de produtos, utilizando “muitas vezes variações dos mesmos ingredientes para vários produtos de marca no mesmo mercado” (BAKER, et al, 2020, p. 11)

Especificamente sobre o mercado de alimentos e bebidas, em 2018 ele gerou mais de US\$ 6 trilhões em vendas (SHOHAM, 2021), e em 2021 as 15 maiores empresas foram responsáveis por quase US\$ 650 bilhões em vendas (Tabela 2). Se considerarmos as 100 maiores fabricantes de alimentos do mundo, as top 10 controlam 47,5% do mercado (BAKER, et al. 2020). Embora o nível de concentração global deste setor seja difícil de ser observado, já que marcas regionais e locais também compartilham parte dos mercados nacionais junto a essas empresas, é a categoria de produtos específicos que as grandes corporações demonstram todo seu poder econômico e de marca. Por exemplo, a Coca-Cola sozinha controlou 19% do mercado mundial de bebidas em 2018, com 37 marcas sendo comercializadas mundo a fora.

Tabela 2 – Maiores empresas do segmento de alimentos e bebidas, por receita (2021)

Empresa	Vendas (US\$ bi)	Lucros (US\$ bi)	Ativos (US\$ bi)	Valor de Mercado (US\$ bi)	País
Nestlé	95,25	18,49	152,71	360,01	Suíça
ADM	85,26	2,71	56,14	51,85	EUA
PepsiCo	79,47	7,62	92,38	238,13	EUA
Unilever	62	7,15	85,4	116,16	Reino Unido
AB-InBev	54,33	4,66	219,37	118,52	Bélgica/Brasil
Tyson Foods	49,52	3,7	36,82	33,74	EUA
Coca-Cola	38,73	9,77	94,35	282,86	EUA
Mondelez	28,72	4,3	67,09	89,98	EUA
Danone	28,65	2,24	51,65	37,97	França
Kraft Heinz	26,04	1,01	93,39	52,89	EUA
Diageo	19	4,19	44,91	116,05	Reino Unido
ABF	18,99	0,654	22,78	16,58	Reino Unido
General Mills	18,63	2,3	31,14	43,66	EUA
Kweichow	14,6	8,13	40,04	343,32	China
Kellogg	14,18	1,49	18,18	23,53	EUA

Fonte: Elaboração própria a partir de Forbes 2022.

Dentro deste setor, o apelo a marca é uma estratégia fundamental para criar conexão com as pessoas e o marketing é uma das principais ferramentas utilizadas por essas companhias para venderem “experiência” aos consumidores. As empresas desenvolveram modalidades e novas metodologias de venda via propagandas cada vez mais segmentada em termos de idade, renda, localização e estilo de vida visando atender todos os tipos de público. No contexto em que o tempo é cada vez mais escasso, o apelo emocional causado pela publicidade eleva o consumo de alimentos de conveniências em relação aos minimamente processados. Como resultado, atribui-se a essas empresas parcela da responsabilidade tanto pelo avanço da má nutrição (obesidade e desnutrição, discutidas no próximo capítulo) e riscos de doenças, bem como pela perda de conexão das pessoas com culturas alimentares tradicionais, afetando dimensões sociais da alimentação e homogeneizando dietas ao longo do globo, pois ao fazer parte cada vez mais da dieta global, “o lanche substitui as refeições. A vida familiar e comunitária comensal é prejudicada. Produtores, distribuidores, varejistas e fornecedores locais de alimentos são expulsos do negócio. As redes sociais colapsam. A cultura e a identidade regional e nacional são erodidas.” (MONTEIRO; CANNON, 2012, p. 52).

Em suma, se para o segmento de comércio de commodities agrícolas há um distanciamento das marcas em relação aos consumidores, para as empresas de bebidas e alimentos processados suas marcas são extremamente valiosas, pois gera conexão com o público, agrega valor, confere status e reputação. Foi por meio de suas marcas e campanhas de marketing para todos os públicos, especialmente o público infantil, que essas empresas penetraram nas mentes e lares e passaram, não só a compor, como a ditar um novo padrão de dieta, através de seus produtos convenientes e palatáveis. Atentas aos novos comportamentos dos consumidores, essas empresas estão lançando cada vez mais linhas de produtos light, que são caros, e também utilizando da estratégia *popularly positioned products*, que é a adição de minerais e vitaminas em alimentos ultraprocessados destinados a consumidores de baixa renda em países emergentes (MONTEIRO; CASTRO, 2009), reforçando a existência de uma dieta de classe, onde quem é rico consegue pagar por uma dieta melhor, e quem é pobre tem a sua disposição alimentos que comprometem a saúde.

3.2.5. Varejo

Revolução dos supermercados: é assim que a literatura se refere à expansão dos supermercados pelo mundo, quando essas empresas buscaram melhorar seu posicionamento competitivo. Os supermercados são estruturas de varejo moderno que incluem vários formatos de vendas, como

hipermercados, lojas de conveniência, *cash-and-carry*¹³, e os próprios supermercados em si. Eles atuam como canal de distribuição especialmente de alimentos processados, mas têm cada vez mais se expandido – embora lentamente – para ofertar alimentos frescos, como frutas, verduras e legumes, superando os mercados tradicionais nesse tipo de venda (IFPRI, 2008). Esse avanço sobre os mercados tradicionais foi possível graças a vantagens em termos de escala, custo e qualidade dos alimentos, alcançadas à medida que os supermercados modernizavam seus sistemas de aquisição, permitindo a eles irem muito além do segmento de consumo das classes mais altas para abranger também os mercados de alimentos dos pobres (REARDON, et al. 2009).

O modelo de supermercado moderno surgiu nos Estados Unidos e Europa entre os anos 1930 e 1950, como um conceito de negócios gerenciados por empresas nacionais e locais, que coexistia junto aos mercados tradicionais – lojas familiares (*mom-and-pop*), pequenas mercearias e mercados úmidos. Quando estes mercados saturaram, empresas que já eram gigantes do varejo nacional nos países ricos expandiram gradualmente seus negócios para países de rendas média e baixa, os quais estavam sob os Programas de Ajuste Estrutural e liberalização econômica, cujo investimento estrangeiro direto foi um dos principais mecanismos para penetrar nesses mercados. Para além dos impulsores já discutidos, como a urbanização, a entrada das mulheres no mercado de trabalho, a rápida ascensão da classe média e aumento sua renda per capita, que acabou por estimular o aumento da demanda por alimentos processados e o crescimento da propriedade de refrigeradores e eletrodomésticos, também mudaram as formas de compras dos alimentos: de uma periodicidade diária em estabelecimentos tradicionais, as compras passaram a ser feitas semanal ou mensalmente, uma mudança de comportamento possível graças a disponibilidade de alimentos com menor perecibilidade nos supermercados.

A revolução dos supermercados no contexto global é lida como um processo que ocorreu em ondas, já que se deu de forma não linear e assíncrono entre os países, refletindo aproximadamente a ordem de evolução na renda, urbanização, infraestruturas e políticas que favoreceram a ascensão do varejo em escala global em cada região (REARDON et al, 2003). A primeira onda, iniciada no final dos anos 1980, atingiu países mais ricos da América do Sul, Leste Asiático (fora China e Japão), Europa Centro-Norte, os Bálticos e África do Sul (REARDON, et al. 2009). Como observado, a participação dos supermercados no varejo de alimentos saltou de 10%-20% nos anos 1990, para cerca de 50%-60% nos anos 2000, crescendo

¹³ No Brasil o *cash-and-carry* é conhecido como “atacarejo”, onde o consumidor compra diretamente dos depósitos de distribuição

em uma década o que os Estados Unidos e Reino Unido cresceram em 50 anos. Na América Latina, Brasil e Argentina foram os países líderes nessa expansão; na África, o setor de supermercados controlavam 55% do varejo de alimentos da África do Sul em 2003. Já o leste da Ásia, embora os supermercados tenham penetrado mais tardiamente que na América Latina (5 a 7 anos mais tarde), tem experimentado um crescimento mais acelerado, com o setor de varejo de alimentos processados-embalados participando de 63% do mercado nas Filipinas, por exemplo, no início dos anos 2000 (REARDON et al, 2003).

Já a segunda onda teve início em meados dos anos 1990 no México, parte do Sudeste Asiático, América Central e Europa Sul-Central. Nessas regiões, a participação dos supermercados foi de 5%-10% em 1990 para 30%-50% no início dos anos 2000. Já a terceira onda, iniciada no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, alcançou países mais pobres da América Central, África Austral e Oriental, além da China, Rússia e Índia. Importante observar que embora esses últimos países, especificamente, tenham características semelhantes aos países da segunda onda, as políticas de restrições ao IED foram as principais razões para que eles fossem retardatários nesse processo de expansão dos supermercados. No caso da China, é importante observar que este País não tinha supermercados até 1989, sendo o varejo de alimentos controlado pelo governo até então. Em 2003, porém, esse cenário era muito diferente, com os supermercados controlando cerca de 15% deste mercado, resultado da liberalização progressiva do IED no varejo e da disposição do chinesa em aderir à OMC (IFPRI, 2008). Por fim, uma quarta onda pode estar em curso no Sul da Ásia, mas este fenômeno ainda pouco explorado.

Além de ter acontecido em ondas, é possível observar algumas tendências dessa expansão. Em primeiro lugar, os supermercados se difundiram de forma diferente dentro de um mesmo país, se instalando inicialmente em grandes cidades, depois em cidades intermediárias, até entrarem nas pequenas, seguindo a estratégia de alcançarem primeiro as classes mais ricas e que oferecem maiores retornos ao capital investido; o avanço para outros mercados é estimulado pela competitividade e saturação do mercado inicial. A segunda tendência que se observa é na categorização dos alimentos: inicialmente os supermercados penetram no nicho de alimentos processados, especialmente itens enlatados, secos e embalados, como arroz, macarrão, óleos comestíveis e de qualidade mais alta em geral, como resultado tanto da sua proximidade dos fabricantes desses alimentos, resultando em economias de escala em compras, mas também do público que se deseja atender (classes mais ricas). Em seguida, expandem seu portfólio para abarcar alimentos semiprocessados, como laticínios, de processamento e embalagem mínimos, como carnes e frutas, e com outras qualidades visando atender as massas. Por fim, e de forma

mais lenta, entram no mercado de vegetais folhosos e à granel, itens mais perecíveis e tradicionalmente encontrados nos mercados úmidos (REARDON; GULATI, 2008).

Perseguir a estratégia de internacionalização foi e continua sendo privilégio de um pequeno grupo de varejistas globais, como Walmart, Carrefour, Costco, cuja maior parte das suas vendas já acontecem fora de seu país de origem, mas também de algumas cadeias menores, como Casino, Metro e Ahold, cujo poder se reflete a nível regional, colocando essas empresas entre os maiores varejistas do mundo. A tabela 3 abaixo nos apresenta as maiores empresas desse setor; o Walmart é a maior varejista do mundo entre todas as indústrias, em termos de receita.

Tabela 3 – Maiores empresas do setor de varejo de alimentos (2020)

Empresa	Receita 2020 (US\$ bi)	Origem
Walmart	559.151	EUA
Costco	166.761	EUA
Schwarz Group	144.254	Alemanha
Kroger	131.620	EUA
Aldi	117.074	Alemanha
Targert	92.400	EUA
Carrefour	87.810	França
Ahold	85.177	Holanda
AEON	75.077	Japão
Tesco	74.838	Reino Unido
Albertsons	69.690	EUA
Edeka-Verbund	68.268	Alemanha
Rewe Group	61.853	Alemanha
Seven & I	52.317	Japão
Publix Super Markets	45.204	EUA
Woolworths	41.533	Austrália

Fonte: elaboração própria a partir de Deloitte (2021)

Além da alta participação nos mercados nacionais alcançada antes mesmo da expansão internacional, Reardon et al (2003) observou que fatores como acesso a fundos de investimentos e ao crédito internacional mais barato, juntamente com o acesso às melhores práticas em tecnologia de varejo e logística deram vantagens a esses grupos frente às empresas dos países onde se instalariam. Dentro da estratégia de entrada no mercado adotada por essas companhias estão a construção de supermercados sob a própria marca, como também a compra de redes de supermercados nacionais já bem estabelecidas. Este foi o caso da entrada da holandesa Ahold no mercado brasileiro ao adquirir as redes Bompreço e G. Barbosa no Nordeste (VAROTTO, 2006). Esse avanço sobre redes de supermercados nacionais obrigaram as empresas residentes a realizar altos investimentos para financiar o desenvolvimento de seus negócios e se manterem competitivas, como uma tentativa de sobreviver no mercado e resistir às investidas estrangeiras.

O grupo Carrefour, por exemplo, o maior varejista da Europa e com mais de 13 mil lojas ao redor do mundo, inovou ao criar novos formatos para atender ao mercado, introduzindo, por exemplo, o conceito de hipermercado, estabelecimentos que oferecem uma ampla variedade de produtos alimentícios e não alimentícios a preços atrativos. Este conceito foi adotado na primeira loja aberta no Brasil, que também foi o primeiro país a receber uma loja dessa marca (COLEMAN, 2003), e onde o grupo ocupa o posto de maior varejista com 13,5% do mercado, alcançando uma receita de US\$ 14,5 bilhões em 2020, com as vendas do Atacadão (rede de varejo cash-and-carry controlada pela Carrefour) correspondendo a quase 70% da receita (Figura 12). No Brasil, o também francês Grupo Casino controla a rede Assaí e o Grupo Pão de Açúcar, que separadamente ocupam a segunda e terceira colocação, respectivamente, no ranking dos principais varejistas.

Figura 12 – Maiores varejistas de alimentos do mercado brasileiro

	Grupo	Sede	Vendas (US\$)	Mercado (%)	Nº lojas
	Carrefour	Sao Paulo	14,486,627,906	13.5	721
	Assai	Sao Paulo	7,635,658,914	7.1	184
	Grupo Pao de Acucar	Sao Paulo	6,019,961,240	5.6	873
	Grupo Mateus	Maranhao	2,781,552,200	2.6	159
	Cencosud	Sao Paulo	1,822,288,235	1.7	201
	Grupo Muffato	Parana	1,751,766,490	1.6	67
	Supermercados BH	Minas Gerais	1,738,588,471	1.6	226
	SDB Comercio	Sao Paulo	1,702,802,478	1.5	72
	Companhia Zaffari	Rio Grande do	1,184,108,527	1.1	36
	DMA Distribuidora	Minas Gerais	1,131,143,256	1.0	170

Fonte: USAID (2021)

Embora o mercado brasileiro não seja considerado concentrado, já que 10 empresas controlam apenas 37% das vendas, os 3 grupos estrangeiros (Carrefour, Casino e Cencosud (chileno)) somados respondem por 28% delas, como mostra a Figura 13 acima. Em contrapartida, também percebemos a força de redes regionais de supermercados. Por exemplo, o Grupo Mateus é a maior rede de supermercados da região Norte-Nordeste, correspondendo a 2,6% das vendas totais do setor; o grupo dos Supermercados BH e DMA Distribuidora (controladora das redes EPA e Brasil Atacarejo) tem forte participação no mercado de Minas Gerais e estão se expandido por outros Estados do Sudeste e Nordeste. A força dessas redes representam o poder regional e a importância do relacionamento que os consumidores têm com os varejistas regionais.

É possível extrair algumas observações sobre como a expansão dos supermercados afeta o sistema agroalimentar. Por exemplo, considerando que supermercados têm acessos mais fáceis a outras empresas da cadeia de suprimentos, os custos de transação envolvidos nos processos logísticos e de compra são menores se comparados aos retalhistas tradicionais. Esse custo menor se reflete no preço mais competitivos, afetando tanto os indivíduos quanto os varejistas tradicionais. Do lado dos indivíduos, a sua escolha pode ser afetada pelos preços baixos dos produtos processados e ultraprocessados, bem como pela recente e lenta disponibilidade de frutas e vegetais frescos, os quais costumam ser mais caros nos supermercados que no mercado tradicional. Aliado a isso, é importante observar que a maioria dos produtos alimentares comercializados pelos supermercados são processados, ultraprocessados, diversificados, cujo preço tem relação direta com a qualidade dos produtos na maioria dos casos: quanto maior a qualidade, mais caro, o que induz a uma dieta diferenciada por classe. Esses fatores reunidos podem afetar as escolhas de produtos dos consumidores, direcionando-os para aquisição daqueles itens que irão aumentar seus rendimentos reais, influenciando, assim, na dieta das pessoas.

Por fim, o varejo global é um clássico exemplo da adoção dos padrões privados de qualidade, relatado por Friedmann. As normas privadas especificam e harmonizam os atributos do produto e da entrega, aumentando eficiência e reduzindo os custos envolvidos, visando uma harmonização global dos padrões da cadeia de suprimentos (REARDON et al, 2003). À medida que os supermercados se modernizam, aumentam-se as exigências em matéria de qualidade e segurança do alimento, que funcionam como instrumento de coordenação da cadeia de suprimentos. Ao demandarem das empresas de processamento de alimentos, volumes, qualidade, consistência e certificação cada vez maiores, esta demanda é repassada pelos

processadores aos agricultores. Nesse sentido, a aplicação de exigências e normas privados também estão se tornando fatores de seleção e exclusão, uma vez que o aumento do nível de exigência, que são caras e complexas de serem cumpridas (MONTEIRO et al, 2012), permite que uma quantidade cada vez mais reduzida, tanto de agricultores quanto de processadores, atendam aos requisitos, privilegiando empresas de médio e grande porte que estão mais bem posicionadas para atender a essas necessidades (REARDON; GULATI, 2008).

3.3. Movimentos Agrários Transnacionais

Os movimentos agrários transnacionais são uma das reações mais evidentes à governança neoliberal que tem ditado as regras econômicas e sociais desde meado dos anos 1970. Como colocado por Borrás Jr. (et al, 2008), a reestruturação agrária provocada por esse processo se deu em direção ao fortalecimento do capital transnacional, ao qual foi possibilitado ditar os termos de produção e comércio agrícola e redefinir os acessos e controles sobre os recursos da terra. Os efeitos do processo de liberalização econômica e afastamento do Estado das questões agrícolas tiveram impactos diferentes sobre regiões, setores, entre e dentro de um mesmo país, corroendo as condições de trabalho das populações do campo. Dessa forma, para muitos agricultores e organizações camponesas, esse processo significou “desapropriação (de terra, sementes, conhecimento), deslocamento (aumento da migração, aumento do grupo de trabalhadores em áreas urbanas e países estrangeiros, com expansão relacionada de favelas e remessas), insegurança e deslocamento de culturas locais e comunidades” (MASSICOTTE, p. 79, 2010).

Ao contrário do que previram alguns analistas, que acreditavam que o campesinato não resistiria e desapareceria como resultado da penetração do capitalismo na agricultura, o que se observou desde então foi uma reorganização dos agricultores a nível local, regional e também global: de forma impressionante, movimentos nacionais se conectaram para além das fronteiras, criando redes e organizações transnacionais (BORRAS JR. et al, 2018). Para esses grupos, as diferenças culturais já não era barreiras para uma ação efetiva e coletiva transnacional, pois agora, embora enfrentem realidades locais e nacionais particulares, eles compartilham dos mesmos problemas globais, o que os estimularam a organizar lutas e resistências “de baixo para cima” (MARTÍNEZ-TORRES; ROSSET, 2010). Assim, essas organizações agrárias estão emergindo como atores-chave dentro da governança global, junto com outros movimentos que se destacam cada vez mais, como os movimentos pelos direitos humanos e mudanças climáticas. Como colocado por André,

os movimentos alimentares podem começar por construir alternativas a partir das bases, mas acabam por descobrir que devem orientar-se para confrontar e abrir os sistemas de governança estabelecidos e institucionalizar, através de reformas políticas, um ambiente propício às alternativas que defendem (ANDREÉ, et al. 2019, p. 25).

O aumento da relevância desses atores se dá em um contexto no qual as crises alimentares, energéticas e climáticas têm se tornado cada vez mais críticas e preocupantes. No que tange aos movimentos agrários transnacionais, a atenção tem se voltado para eles especialmente pelo reconhecimento, por parte de vários outros atores, de que é necessário promover uma reestruturação na cadeia de valor agroalimentar, e que as alternativas propostas por esses movimentos, como a agroecologia, a soberania alimentar, slow food e o comércio justo, pode ser um caminho sustentável a ser seguido (ANDREÉ, et al, 2019).

Embora os movimentos agrários sejam enquadrados como sendo “centrados na agricultura” tendo “o povo da terra” como personagem principal, de forma generalista, mas útil para determinados fins, esses movimentos são diversos e heterogêneos, possuindo características que se distinguem em vários aspectos, como de ideologia e política (por exemplo, enquanto La Via Campesina é de esquerda, a IFAP - Federação Internacional de Produtores Agrícolas – é mais à direita), alcance de atuação (como o caso da CLOC - Coordenação Latino-Americana de Organizações Camponesas que atua a nível regional), e origem de classe da sua massa de participantes: no caso do IFAP, a Federação é composta predominantemente (não exclusivamente) por médios e grandes agricultores; já La Via Campesina é formada principalmente por camponeses pobres e pequenos (BORRAS JR., et al., 2008).

Borras Jr. e colegas (2008) destacam que dentro dos próprios grupos também há diferenças ideológicas e políticas, e que por isso a questão da representação é um tema sensível. Sendo constantemente renegociada, a representação pode diminuir ou aumentar com o tempo, pois a capacidade dos movimentos agrários de representar grupos particulares é afetada pelos ciclos e dinâmicas conjunturais. Essa variação, por sua vez, influencia a natureza e orientação da questões e demanda dos movimentos, e, portanto, na capacidade de “falarem em nome de”. Apesar das diferenças, alguns estudiosos argumentam que parte dos movimentos agrários transnacionais têm em comum a oposição ao sistema alimentar globalizado que favorece o mercado e os grandes produtores e corporações. Outros colocam que o que os unem é a tendência de construir alternativas práticas ao sistema globalizado e industrial. De forma geral, esses movimentos, independentemente do espectro político-ideológico, apresentam ideias concretas de como melhorar o funcionamento do sistema agroalimentar, pensando de forma

sistêmica para diagnosticar e resolver os problemas referente a forma como os alimentos são produzidos, distribuídos e acessados (ANDREÉ, et al. 2019; 2019b).

Um dos movimentos agrários transnacionais mais pujantes, e provavelmente mais conhecido, é La Via Campesina, um movimento plural, fundado em 1993, na Bélgica, que reúne milhões de camponeses, trabalhadores sem-terra, indígenas, pescadores, mulheres rurais, pequenos e médios agricultores e jovens camponeses de todo o mundo, em torno do senso de unidade e solidariedade. O movimento, fundado na esteira da globalização do sistema agroalimentar e no contexto da erosão das condições de vida do trabalhador rural, partiu da percepção de que os “pequenos agricultores precisavam desenvolver uma visão compartilhada e lutar para defendê-la” (LA VIA CAMPESINA, 2021). Atualmente, La Via Campesina reúne 182 organizações locais e nacionais, em 81 países, representando cerca de 200 milhões de pequenos produtores de alimentos, segundo o próprio movimento. Como colocado por Martínez-Torres Rosset (2010, p. 6) La Via Campesina é um movimento legítimo, estruturado e representativo “com uma identidade comum, que articula as lutas sociais nos cinco continentes”. Este movimento criou um espaço para que organizações de agricultores do Norte e do Sul pudessem se envolver em status de igualdade, superando a divisão global entre eles e criando uma nova lógica de interação entre as regiões. Ele é um movimento autônomo, atuando independente de partidos políticos, governos, ONGs e outras instituições, com uma coordenação rígida e formal.

La Via Campesina faz oposição ao modelo de cultivo, produção e distribuição implementada pelo neoliberalismo. Para o movimento, há dois paradigmas em disputa: o primeiro é o paradigma neoliberal vigente, cuja produção é baseada na monocultura em larga escala, no uso intensivo de agrotóxicos e de organismos geneticamente modificados, e na produção voltada para exportação como fonte de divisas para importar alimentos baratos, no livre comércio e na visão do pequeno agricultor como ineficiente e que deve desaparecer. Do lado oposto está o modelo proposto pela própria Via Campesina e movimentos agrários de ideologias e políticas semelhantes, que tem o agricultor como a base da economia local que movimenta o mercado interno, que critica a conversão de terras agrícolas pertencente a agricultores familiares, camponeses e indígenas para plantação de monoculturas e que vê o sistema agroalimentar atual como a principal causa da fome e miséria rurais. Como alternativa, modelo propõe uma produção baseada no conhecimento tradicional e práticas agrícolas sustentáveis de base agroecológica (MASSICOTTE, 2010).

Foi La Via Campesina que trouxe o conceito de Soberania Alimentar, durante a Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, propondo um novo paradigma para tratar as questões relacionadas à

alimentação e agricultura. De acordo com o movimento, “a soberania alimentar é o direito dos povos a alimentos saudáveis e culturalmente apropriados produzidos por meio de métodos ecologicamente corretos e sustentáveis e seu direito de definir seus sistemas alimentares e agrícolas” (LA VIA CAMPESINA, 2021). Complementando esta ideia, McMichael (2016) coloca que

um princípio unificador de soberania alimentar defende uma política democrática no que se refere a direitos de fazendeiros/camponeses, segurança alimentar local e agricultura ecológica voltada à preservação do solo e da saúde humana. Inspirada por visões sociais alternativas ou por demandas políticas (e ecológicas) que expressam insatisfação com um sistema alimentar dependente de combustíveis fósseis, esses movimentos registram o agravamento da crise da agricultura industrial (McMICHAEL, 2016, p.20).

Para aqueles movimentos que propõem uma reestruturação radical do sistema agroalimentar dominante, a questão da soberania alimentar é um dos enquadramentos mais importantes, pois ela representa “um contramovimento a diretrizes alimentares neoliberais, que politiza a privatização da “segurança alimentar” e projeta uma visão democrática do uso da terra e provisão de alimentos” (McMICHAEL, p. 216, 2016). Para Massicotte (2010), a soberania alimentar é tanto um discurso quanto uma prática, pois ao mesmo tempo em que ela ajuda a criar vínculos entre camponeses e outras forças da sociedade civil, também propõe práticas agrícolas alternativas que garantam a reprodução da humanidade, respeito pela natureza, tomada de decisão democrática e participativa. Inicialmente traçada se baseando nas experiências camponesas, o movimento de soberania alimentar abrange um amplo espectro de povos, pescadores, trabalhadores sem-terra, migrantes, e vários outros movimentos que lutam pela transformação social e do sistema alimentar. De forma geral, a soberania alimentar se concentra na ideia de que os povos marginalizados estão reivindicando o controle de seus próprios sistemas, afirma que as pessoas têm direito à alimentação, e que a democracia e igualdade de gênero são fundamentais para se alcançar esse objetivo (ANDREÉ, 2019b).

No plano prático e político, a soberania alimentar tem no seu cerne o entendimento de que cada país e seu povo devem ter o direito e capacidade de definirem suas próprias políticas alimentares e agrícolas, que é preciso garantir o direito deles de proteger seus mercados internos, bem como o Estado precisa ter políticas próprias para agricultura de forma a incluir práticas que não levem ao dumping, à produção de excedentes e danos a outros países. A nível de econômico, o movimento faz forte oposição aos preços baixos, colocando-os como uma das forças mais danosas que os agricultores de todo o mundo enfrentam e propõe que, para se evitar tais efeitos, é preciso uma proibição do dumping, bem como a implantação de regras efetivas antimonopólio e regulação da superprodução nos países agroexportadores, além da eliminação dos subsídios

diretos e indiretos que impõem preços baixos e superprodução (MARTÍNEZ-TORRES; ROSSET, 2010, p. 13). Ou seja, argumentam que é preciso substituir as políticas de preços baixos pelas políticas de preços justos para produtores e consumidores, e isso passa pela reforma agrária, democracia e justiça de gênero, econômica, ambiental e social.

Por fim, dado este contexto de disputas pelo discurso, o conceito de soberania alimentar contrasta com o de segurança alimentar: enquanto este foi o objetivo da Revolução Verde e usado muitas vezes para justificar monoculturas em larga escala e o uso de transgênicos, a soberania é enquadrada pelos seus defensores enquanto um direito, reivindicado pelos movimentos que buscam garantir que as comunidades locais produzam e forneçam alimentos saudáveis e nutritivos para seu povo, em harmonia com sua cultura e ecossistema. Assim, a soberania desafia o regime alimentar global que preza o crescimento e o lucro via comércio de alimentos, empobrecendo e mercantilizando terras, povos e culturas, ao mesmo tempo em que questionam o abandono pelo Estado das políticas agrícolas (MASSICOTTE, 2010, p. 14).

3.4. Agendas alimentares e Organizações Internacionais

A questão alimentar é muito ampla e tem se tornado mais complexa à medida que cada vez mais abordagens integram o sistema alimentar a outros sistemas. Nessa seção, apresentaremos alguns eixos da agenda alimentar existentes dentro da governança global e quais deles estão sob o escopo de organizações internacionais. Na sequência, ainda dentro desta seção, aprofundaremos sobre 3 instituições internacionais relevantes para a questão alimentar. A primeira delas será a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Saúde, a FAO, a qual tem o mandato mais amplo sobre temas relacionados à alimentação e nutrição e é o maior fórum multilateral para tratar questões alimentares. Depois discorreremos sobre o Comitê de Segurança Alimentar, que destacamos aqui em função dos seus mecanismos que permitem a participação da sociedade civil, ONGs, setor privado e outras entidades, além de Estados, para discutir questões relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Por fim, traremos o Programa Mundial de Alimentos, maior agência humanitária do mundo e que realiza a parte prática de, literalmente, levar comida aos famintos.

3.4.1. As agendas alimentares e seu enquadro institucional

É possível encontrar na literatura diversas formas de destrinchar a governança global da segurança alimentar. Matias Margulis (2017), por exemplo, buscou analisá-la dividindo-a em sete áreas temáticas e situando dentro de cada uma delas algumas organizações internacionais, as quais são entendidas como “entidades materiais que possuem localizações físicas ou sedes,

escritórios, equipamento, orçamento e pessoal” que executam atividades com determinado fim (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 25). Essa abordagem é útil na medida em que situa as organizações internacionais dentro de agendas-chave da governança, servindo como um ponto de referência estilizado para o tratamento de questões centrais na governança global dos alimentos. As áreas temáticas identificadas não se propõe a ser exaustiva, se interrelacionam e trabalham, direta ou indiretamente, as dimensões da segurança alimentar global. As áreas identificadas foram: nutrição; produção agrícola; comércio agrícola; segurança alimentar; direito humano à alimentação; agricultura e desenvolvimento; e agricultura e mudanças climáticas.

A agenda nutricional envolve a definição de padrões internacionais sobre atividades nutricionais, a formulação de políticas ligadas à nutrição e a assistência alimentar para populações marginais e que sofrem com insegurança. As organizações internacionais formais envolvidas nessa área de questão são: a Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Programa Mundial de Alimentos (PMA) e a Convenção de Ajuda Alimentar (FAC). Além delas, organizações e redes informais também compõem este quadro sendo representadas pelo Comitê Permanente de Nutrição e Segurança Alimentar da ONU (SCNFS), a Força-Tarefa de Alto Nível da ONU sobre a Crise Global de Segurança Alimentar (HLTF) e o Grupo dos Oito (G8) (MARGULIS, 2017).

A segunda área identificada por Margulis (2017) diz respeito à produção agrícola, a qual está diretamente relacionada à política alimentar e envolve a produção e disseminação de conhecimento, pesquisa e técnicas de produção. Dentro dessa área, destacam-se a FAO, o Grupo Consultivo de Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR) e o Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (IFPRI). O comércio agrícola também é uma temática importante na governança dos alimentos e, de uma forma geral, abrange assuntos como a padronização de tarifas aplicadas a alimentos e produtos agrícolas e barreiras ao comércio, programas nacionais de apoio à agricultura, propriedade intelectual, resolução de disputas, investimento estrangeiro direto no setor agrícola e a financeirização da agricultura. A Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial certamente são as organizações mais influentes desse campo, que conta também com o Conselho Internacional de Grãos (IGC), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Segundo Margulis (2017), a segurança alimentar é a área mais institucionalizada dentro dessa governança. Ela tem a ver com alimentos seguros, e se associada ao estabelecimento de padrões

transnacionais de segurança alimentar, à prevenção de doenças transmitidas por alimentos internacionais e à promoção da higiene e saúde alimentar. As normas dessa área são globais e padronizadas dentro do Codex Alimentarius, uma cooperação entre FAO e OMS, sendo a aplicação internacional feita por meio do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da OMC. Por sua vez, questões que envolvem o direito humano à alimentação preocupam-se em promover tal direito tanto no nível internacional, quanto nacional, monitorando a ação estatal. Atuando nesta área estão o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR), que atende o Conselho de Direitos Humanos da ONU e FAO, e que atua auxiliando seus Estados-membros na implementação do direito humano à alimentação.

A área da agricultura e desenvolvimento é uma das mais povoadas por organizações internacionais. Ela trata da promoção de políticas que visam promover o desenvolvimento e melhorias no padrão de vida de povos rurais e camponeses em países em desenvolvimento (MARGULIS, 2017). O Banco Mundial é uma das instituições mais ativas, e trabalha junto com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e bancos de desenvolvimento regional. A FAO e a UNCTAD também integram essa área formulando políticas e avaliando projetos. Finalmente, o último campo levantado por Margulis (2017), é uma das atividades intraorganizacional mais recentes e busca ampliar o conhecimento a respeito da conexão entre a agricultura e as mudanças climáticas, e como promover uma transição para formas de produção agrícola sustentáveis, de baixo carbono e que envolvam estratégias de mitigação e adaptação. Atuam nesse campo a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a FAO e o IFPRI.

Por fim, é importante observar que cada área temática tem a participação de mais de uma instituição, cujas atividades e envolvimento variam. Por exemplo, há organizações cujo mandato se relacionam muito diretamente com a segurança alimentar, como é o caso da FAO e do PMA, enquanto a OMS se relaciona indiretamente ao pautar a melhoria da saúde pública. A natureza das próprias organizações varia, implicando no tipo de envolvimento que elas terão em determinado assunto. Elas podem ser formais e complexas, como a FAO e OMS, agência especializada (PMA), baseada em tratados (OMC), voltadas para a pesquisa (IFPRI e CGIAR) ou para provisão de recursos financeiros (Banco Mundial e IFAD), entre outros. Elas também variam em termos de capacidades institucionais e conhecimento técnico e especializado, fundamentais para se alcançar metas e objetivos. Assim, embora as temáticas mapeadas não sejam um consenso na literatura, elas permitem identificar padrões e tendências de interação,

bem como as atividades das organizações focadas em termos de coleta de informações, formulação de políticas e campo de ação dentro dessa complexa governança alimentar.

3.4.2. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, a FAO, é uma agência especializada da ONU com mandato para tratar a segurança alimentar a nível mundial, sendo um fórum global onde seus Membros podem elaborar regras internacionais e convergências, bem como coordenar políticas nas áreas as quais a FAO tem mandato: nutrição, alimentação, agricultura e pesca, incluindo produtos marinhos, silviculturas e produtos florestais primários. Atualmente a FAO tem 197 membros: 194 países, a União Europeia e 2 membros associados. De acordo com sua Constituição, a adesão está aberta a todos os Estados, Organizações regionais e de integração, e territórios que não são responsáveis pela condução de suas relações internacionais (os quais entram como membros associados e não têm direito a voto). A FAO opera a nível global, regional e nacional, mantendo escritórios em mais de 130 países, e executa programas e projetos relacionadas à segurança alimentar em parceria com diversos atores, fornecendo conhecimento e informação relacionados a aspectos da alimentação e agricultura, defendendo políticas e fazendo assessoria nas áreas de seu mandato, além de oferecer perspectivas e liderança no monitoramento de tendências e desafios (LELE; GOSWAMI, 2021; FAO, 2022b).

A governança da Organização está estabelecida em torno de 5 estruturas: a Conferência, o Conselho, os Comitês do Conselho, os Comitês Técnicos e as Conferências Regionais, sendo a Conferência e o Conselho as duas maiores instâncias da FAO. A Conferência é o órgão supremo de decisão da Organização, determinando as políticas, programas, orçamentos e qualquer atribuição conferida pela sua Constituição. Ela é realizada bienalmente, sendo composta por representantes dos Membros que nomeiam o Diretor-Geral para mandato de 4 anos, podendo ser estendido para um segundo mandato de mais 4 anos. Já o Conselho é responsável por atuar em nome da Conferência entre as suas sessões. É o órgão executivo que pode tomar decisões sobre assuntos que não precisem ser submetidos à Conferência (OCDE; FAO, 2016). Em termos de orçamento, os recursos da FAO para gerir suas atividades vem de contribuições obrigatórias de seus Membros, que pagam de acordo com a parcela fixa que lhe foi atribuída pela Conferência, ficando as Organizações Membros sujeitas a pagar uma contribuição para custear despesas administrativas e outras decorrentes de sua filiação. Além dessas contribuições, a FAO também recebe doações.

A FAO foi fundada em 1945 em meio à percepção de que a alimentação e a nutrição deveriam ser agendas prioritárias dada a situação de devastação da Europa causada pela Segunda Guerra Mundial e da grave escassez de alimentos que assolava o continente. Como colocado por Shaw (2007) desde antes da Segunda Guerra Mundial, no contexto da Liga das Nações, os países já reconheciam a necessidade de cooperarem em torno de algum acordo multilateral mundial no que diz respeito a segurança alimentar, o qual deveria tratar especialmente duas questões: a primeira delas abordaria a racionalização da produção, do fornecimento e comércio de alimentos para o beneficiar tanto produtores quanto consumidores, estando eles em países em desenvolvimento ou desenvolvidos, de modo a conciliar seus interesses e protegê-los de flutuações da produção e dos preços. A segunda preocupação estava na utilização dos excedentes agrícolas para auxiliar no desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento sem perturbar sua produção doméstica, nem o comércio local e internacional.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial se aproximando, representantes de 44 nações se reuniram em 1943, em Hot Springs, para participarem da Conferência das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, a qual foi uma iniciativa do presidente Roosevelt, que tinha como objetivo discutir o status da alimentação global e se comprometer com o estabelecimento de uma organização permanente no campo da alimentação e agricultura, visando construir uma sociedade melhor no pós-guerra e proteger o mundo contra outro conflito global. Para isso, combater a fome era um imperativo moral e de segurança (SHAW, 2007; McKEON, 2015). No encontro, os representantes estavam convictos de que a liberdade da falta de alimentos adequados seria um objetivo a ser alcançado por todos os povos e esse seria o grande desafio a ser superado no pós-guerra.

Os representantes identificaram a pobreza como a maior causa da desnutrição e da fome, e que para superá-la, além da expansão da produção agrícola, seria necessário que a economia mundial se expandisse para que as pessoas pudessem aumentar e sustentar seu poder de compra, a fim de manter uma alimentação adequada e duradoura (SHAW, 2007). Essa expansão passava pelo pleno emprego nos países, ampliação da produção industrial, aumento do comércio dentro e entre os países, gestão dos investimentos e equilíbrio econômico e interno sustentável. Somente dessa forma a expansão da produção de alimentos poderiam fazer sentido, já que os canais para disponibilizá-los estariam disponíveis. Assim, a conferência concluiu que cada país deveria trabalhar para atender as necessidades alimentares de sua população, mas isso somente seria possível se trabalhassem juntos (McKEON, 2015).

Uma Comissão Interina foi criada ao fim da Conferência de 1943 para preparar o estabelecimento da organização permanente e em 16 de outubro de 1945, 34 nações assinaram a constituição da FAO, cujo principal objetivo seria

elevar os níveis de nutrição em todo o mundo, para garantir não apenas que todos os povos sejam libertados do perigo de fome e desnutrição, mas que obtenham o tipo de dieta essencial para a saúde. É responsabilidade dos países membros tomar as medidas necessárias para atingir esse objetivo, e responsabilidade da FAO auxiliá-los por todos os meios possíveis. Na esfera internacional, o trabalho da FAO no campo da nutrição deve ser estreitamente integrado ao de outras organizações internacionais preocupadas com a saúde, os problemas sociais e econômicos e o bem-estar dos trabalhadores industriais e outros (FAO, 1945)

A Organização tinha como propósito ajudar a garantir a distribuição de alimentos a fim de aliviar a fome dos mais vulneráveis e estimular a produção especialmente em comunidades rurais. Além disso, também atuaria encorajando a formação de organizações nacionais de nutrição em cada país, as quais os ajudariam a cumprir as obrigações de informar os progressos alcançados neste campo. Até a crise alimentar da década de 1970, a FAO avançou na agenda de segurança alimentar, adquirindo crescente influência política na governança global de alimentos, porém, no contexto da crise, os membros e atores não estatais passaram a pressionar a Organização para desenvolver programas relacionados a promoção da segurança alimentar, ao mesmo tempo em que questionavam seu desempenho, atividades executadas, e também sua posição como instituição central na governança global dos alimentos (LELE; GOSWAMI, 2021). Alessio (2014) observa que essa pressão tem duas origens: uma delas vem do setor privado, que, com a ascensão das políticas da Revolução Verde, procuravam construir regulações próprias favoráveis ao desenvolvimento de suas estratégias, ao invés de utilizarem dos canais multilaterais dominados por Estados.

A outra pressão, dessa vez mais sistêmica, está relacionada a proliferação de novas organizações internacionais com mandatos para áreas temáticas que envolvem a agricultura e alimentação, como é o caso da criação do Codex Alimentarius, criado em 1963 pela FAO e OMS para estabelecer padrões alimentares; do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) em 1977, do Programa Mundial de Alimentos (1974) e diversas Organizações Não-Governamentais. Criado em 1971 para coordenar centros internacionais de pesquisa agrícola, o Grupo Consultivo De Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR) teve o apoio de instituições privadas, do USAID e do Banco Mundial para a sua fundação. A organização absorveria a responsabilidade pela pesquisa científica, social e política originalmente de responsabilidade da FAO, disputando uma importante agenda com a Organização (LELE; GOSWAMI, 2021). O surgimento dessas instituições complicaram a atuação da FAO na

medida em que, além de disputarem autoridade em determinadas agendas e forçarem a Organização a buscar uma área específica na qual tivesse vantagem e em um único nicho (LELE; GOSWAMI, 2021), também passaram a competir por recursos financeiros anteriormente exclusivos da FAO, dificultando o caminho desta em determinar sua vantagem em relação a esse mosaico de organizações (ALESSIO, 2014).

A Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em 1996, deu um novo fôlego à FAO em meio à concorrência e representou um marco na história da organização e na agenda de combate à fome ao trazer uma definição universal de segurança alimentar e nutricional (SAN) e estabelecer a meta de reduzir a fome do mundo pela metade. A conceituação da SAN serviu como base para o Objetivo do Milênio 1, e posteriormente para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 1 e 2 (erradicação da pobreza e fome zero, respectivamente) a partir de 2015, desempenhando um papel importante na transição de um para o outro na agenda da fome, mas também para o desenvolvimento de ações regionais, como implantação do Programa Abrangente de Desenvolvimento Agrícola da África.

Além da disputa com outras agências e órgãos especializados, a FAO, por ser uma Organização composta por Estados, sempre reuniu países desenvolvidos e em desenvolvimento, o que gera um ponto de tensão em termos de diferentes interesses e expectativas dos atores, ao mesmo tempo em que pressiona a FAO para atender a diferentes demandas. Embora tenha sido criada tendo como pano de fundo a Europa no pós-Segunda Guerra Mundial, a chegada dos novos Estados independentes a partir da década de 1960 modificou o equilíbrio de poder dentro das Nações Unidas e introduziu a rivalidade Norte-Sul via G77, uma coalizão de nações em desenvolvimento, que defendiam uma Nova Ordem Econômica Internacional (NIEO, em inglês) mais equitativa. Buscando relações comerciais e financeiras mais simétricas, este grupo, composto por muitos países exportadores agrícolas, considerava a FAO uma importante arena onde seria possível barganhar pela valorização de suas commodities agrícolas e alcançar a segurança alimentar das suas nações (McKEON, 2015).

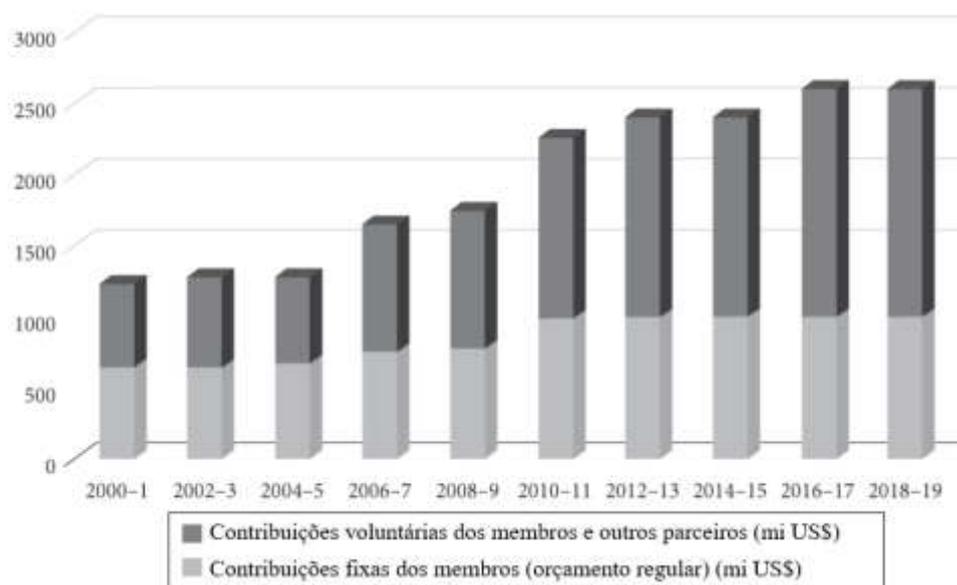
Com o desenvolvimento das economias ao longo das décadas, os países em desenvolvimento tornaram-se mais estratificados e suas capacidades e interesses não estão perto dos anseios iniciais do G77, que certamente era mais coeso até os anos 1980. Lele e Goswami (2021) observaram que, atualmente, não há uma disputa tão clara entre G77 e OCDE como existia décadas atrás, pois agora os interesses e alianças variam conforme o assunto, tornando mais complexo e menos previsível saber como cada Estado votará em determinadas agendas. No que tange a FAO, a Organização nunca criou uma abordagem para lidar com as assimetrias entre

seus membros, nem que seja uma categoria que estratifica por renda à medida que esses Estados avancem e suas necessidades de desenvolvimento mudem.

Dado este cenário, em 2005, a FAO passou por uma avaliação externa independente da sua estrutura, a qual identificou necessidade de reformas operacionais e de governança, resultando em uma nova visão para a organização, que seria a de alcançar “um mundo livre de fome e desnutrição, onde a alimentação e a agricultura contribuam para melhorar o padrão de vida de todos, especialmente dos mais pobres, de maneira econômica, social e ambientalmente sustentável” (OCDE; FAO, 2016, p. 15). Também foram definidos 3 objetivos globais e estratégicos para a Organização: 1) erradicar a fome, a insegurança alimentar e a desnutrição; 2) eliminar a pobreza e contribuir para o progresso econômico e social de todos; 3) gestão sustentável e utilização de recursos naturais incluindo terra, água, ar, clima e recursos genéticos para o benefício das gerações presentes e futuras (FAO, 2022b). A avaliação também identificou a necessidade de fortalecimento da FAO e seus mecanismos para que ela seja vista por todos os atores da governança global como fórum capaz de fomentar e organizar o debate em direção a um sistema alimentar que atenda as novas demandas nutricionais, climáticas e as necessidades humanas, olhando a partir de uma visão sistêmica.

Esse fortalecimento passa, sobretudo, por mudanças no financiamento da FAO, um ponto crítico e desafiador para a organização desempenhar suas atividades de forma eficiente e abrangente. A Organização conta com dois tipos de contribuição: as fixas e voluntárias. As contribuições fixas são realizadas pelos Estados-membros e confirmadas na Conferência bienal da FAO; os recursos desse caixa são direcionados a trabalhos técnicos básicos, cooperação e parceria. Já as contribuições voluntárias são fornecidas pelos membros, mas também por outros parceiros, e são direcionadas a apoiar a assistência técnica e de emergência, geralmente de curto prazo. O sinal de alerta acende quando se percebe que as contribuições voluntárias representam em torno de 60% do orçamento da FAO e que elas aumentaram em relação as contribuições fixas, as quais permaneceram inalteradas nos últimos anos, chegando a diminuir em termos reais (Figura 13).

Figura 13 – Orçamento bianual total aprovado da FAO (contribuições avaliadas e voluntárias), 2000–1 a 2018–19 (US\$ milhões)



Fonte: Lele; Goswami (2021)

A avaliação externa apontou que o financiamento da FAO é precário e fragmentado. Os membros aprovam apenas um aumento nominal na conferência da Organização, o que é insuficiente para uma organização com mandatos tão abrangentes em questões cada vez mais críticas como é o caso da FAO. Se, por um lado, a parcela do financiamento voluntário no orçamento total tenha aumentado de 58% para 66% em 2019, por outro as contribuições fixas do orçamento não estão crescendo, e não há perspectiva de que seus membros concordarão em aumentá-las de forma substancial.

As contribuições voluntárias, que são imprevisíveis e fragmentadas, tornam seu uso menos eficiente do que poderia ser. Além disso, uma das principais questões referentes esse tipo de contribuição é que os países doadores fazem esse financiamento através do *trust funds*, o que permite a eles direcionarem os recursos doados conforme seu interesse particular (ALESSIO, 2014, p.97). Assim, o aumento desse tipo de doação enrijece a capacidade da FAO de fazer escolhas estratégicas com o seu orçamento para projetos de longo prazo (CGD, 2013). Atualmente, os principais doadores voluntários são União Europeia, os Estados Unidos, o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), o Reino Unido, o Japão, a Noruega, a Alemanha, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Esses

recursos são geralmente destinados a projetos de prazo fixo direcionados por prioridade do doador.

A nível global a FAO tem o potencial de contribuir de forma fundamental na erradicação da fome e na resolução de outros problemas relacionados à segurança alimentar e nutricional, tanto porque se coloca como um fórum neutro onde Estados podem tratar da SAN, mas também por ter mecanismos de consulta e participação que permitem a conexão com outros atores da governança global, como é o caso das suas Conferências Regionais, bem como o próprio Comitê Mundial da Segurança Alimentar (CSA), tratado a seguir. A Organização funciona como uma das principais disseminadoras de dados e informações sobre as pautas que estão sob seu mandato. Os dados da FAO estão disponíveis em uma plataforma abrangente (FAOSTATS) e muitos deles são divulgados anualmente em várias publicações emblemáticas, como o State of Food and Agriculture (SOFA) e o State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI), e vários outros que são rotineiramente utilizados por órgãos como o Banco Mundial, o IPCC, agências do Sistema ONU, bem como por cientistas e membros da sociedade civil e do setor privado em todo o mundo (LELE; GOSWAMI, 2021).

Para terminar, colocamos que a ascensão da agenda climática, da obesidade, perda de biodiversidade e recursos naturais aprofundaram os desafios da Organização, se mostrando cada vez mais como agendas sobrepostas, o que termina por forçar a adoção de uma visão cada vez mais integrada, sistêmica e holística entre setores e disciplinas (LELE et al, 2021). Assim, embora a agenda tenha se expandido e vários concorrentes tenham surgido, a FAO ainda se destaca em termos de legitimidade, acesso a dados globais e sua base de conhecimento, sendo muito valorizada pelos atores globais, e isso é um ativo importante. A longo prazo, o desafio será manter essa posição de relevância considerando todos os constrangimentos discutidos acima.

3.4.3. Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA)

O Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA) é um comitê intergovernamental da FAO, que reporta diretamente tanto à Organização em sua Conferência, como também à Assembleia Geral por meio do Conselho Econômico e Social da ONU. Ele foi criado em 1974 e é a principal plataforma internacional onde Estados, Organizações Internacionais, sociedade civil e setor privado se reúnem para discutir formas de garantir a segurança alimentar e nutricional mundialmente. Duas crises alimentares marcam a história do Comitê. A primeira delas é a crise alimentar da década de 1970, a qual impulsionou a criação do CSA. Como já descrita no

capítulo anterior, a crise foi resultado da combinação de vários fatores que gerou uma reação global em cadeia. As condições climáticas adversas da época, que afetaram negativa e simultaneamente várias regiões produtoras no mundo, somadas à importação de um volume sem precedentes de grãos pela União Soviética resultou em uma redução drástica nos estoques de cereais e, como consequências, reduziu a oferta no mercado global ao mesmo tempo em que elevou os preços dos alimentos. Nesse cenário, a ONU e a FAO convocaram uma Conferência Mundial de Alimentos para discutir a crise que se alastrava desde 1972 (SHAW, 2007).

Nesta conferência, uma das recomendações foi o estabelecimento de um Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA), como um comitê permanente da FAO, cujas principais funções incluíam i) rever e divulgar o status da oferta e demanda por alimentos básicos, ii) avaliar periodicamente os níveis de estoques para garantir a oferta, iii) examinar as medidas adotadas por governos para garantir a segurança alimentar e nutricional, e iv) recomendar ações de curto e longo prazo para se evitar crises de abastecimento (FAO, 1975). No entanto, ao longo de sua existência, o Comitê se mostrou incapaz de responder de forma adequada às necessidades relacionadas à segurança alimentar a nível global.

É em meio a um cenário de letargia do CSA que eclode a crise alimentar de 2007/2008, agravada pela crise financeira da mesma época, forçando uma reforma do Comitê para que ele pudesse “desempenhar amplamente seu papel vital na área de segurança alimentar e nutricional, incluindo coordenação internacional” (CSA, 2009). A reforma visava redefinir o papel do CSA na erradicação da fome, expansão da participação das partes interessadas, fortalecimento de vínculos regional, nacional e local, bem como criação e estreitamento das relações com o Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutrição (HLPE-FSN) para que as decisões do CSA pudessem sempre se basearem em evidências. Nesse sentido, o Comitê foi reformado em 2009 resultando tanto na inclusão de atores não governamentais, tais como Organizações da Sociedade Civil (OSC) e do setor privado como participantes ativos do CSA, como na criação de uma interface científica-política, o HLPE-FSN, cuja função é facilitar e informar o debate dentro do CSA com base científica (CSA, 2009).

As funções do CSA também foram reformuladas, sendo atribuições do Comitê: i) coordenação a nível global dos atores, de forma colaborativa, de maneira alinhada com o contexto e necessidades específicas de cada país, se baseando no trabalho do HLPE-FSN, visando fortalecer as estruturas e vínculos com atores em todos os níveis; ii) promoção de maior convergência e coordenação de políticas sobre segurança alimentar e nutricional, ajudando os Estados na definição de indicadores comuns para monitorar progressos; iii) apoio e assessoria

a países e regiões no desenvolvimento, implementação, monitoramento e avaliação de seus planos de ação para eliminar a fome.

No que diz respeito à governança, o CSA é composto por i) membros, categoria que é aberta a todos os Estados membros da ONU, da FAO, do PMA e do Fundo Internacional do Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Os membros podem intervir nas discussões, aprovar documentos e agendas, submeter e apresentar propostas e usufruem do exclusivo direito de votar, vetar e tomar decisões dentro do Comitê; ii) participantes, da qual podem fazer parte representantes de agências do sistema ONU com mandatos sobre segurança alimentar e nutricional ou cujo trabalho se relacione à promoção dela, como FAO, PMA, PNUD, UNICEF; sociedade civil e ONGs com forte relevância para questões de segurança alimentar e nutricional, especialmente organizações que representam agricultores familiares, pastores, sem-terra, pobres urbanos, trabalhadores agrícolas, garantindo o equilíbrio geográfico e de gênero; sistemas de pesquisa agrícola; instituições financeiras como Banco Mundial, FMI, OMC e bancos regionais; representantes do setor privado e instituições filantrópicas. Os participantes podem intervir nas sessões plenárias e discussões, submeter e apresentar propostas formais e se comprometeram em contribuir para as atividades do Comitê em todos os níveis. Por fim, podem participar como iii) observador outras organizações que o Comitê considere relevante para contribuir com seu trabalho, bem como também é concedido às organizações o direito de solicitar tal status para participar de discussões de forma regular, periódica ou excepcionalmente em questões específicas. Estão inclusas Associações regionais, outras organizações da sociedade civil e ONGs (CSA, 2009).

Dentro do Comitê, as Organizações da Sociedade Civil se organizam em torno do Mecanismo da Sociedade Civil e Povos Indígenas (MSCPI), um espaço aberto e inclusivo responsável por coordenar a participação desse grupo. Ele não possui membros formais, mas organizações participantes, as quais giram em torno de 11 constituintes: Pequenos Agricultores, Pastores/Pastores, Pescadores, Povos Indígenas, Consumidores, Insegurança Alimentar Urbana, Trabalhadores Agrícolas e Alimentares, Mulheres, Jovens, Sem Terra, ONGs. As decisões do Mecanismo são tomadas pela Comissão de Coordenação, formadas atualmente por organizações como La Via Campesina, Movimento Agroecológico de América Latina e Caribe (MAELA), Marcha Mundial das Mulheres (MMM) e Greenpeace (Sul da Ásia) (MSCPI, 2022). Além da Coordenação, há também unidades globais, que reúnem organizações com abrangência global dentro de cada constituinte, e sub-regionais, que atuam em escala menor. Em termos de atuação, as organizações da sociedade civil têm tido a oportunidade de redefinir

o problema da segurança alimentar e seus aspectos junto aos Membros do Comitê e atacar questões que anteriormente foram marginalizadas na formulação de políticas públicas, como o investimento agrícola responsável, bem como trazer e incluir novos tópicos como comércio e mudança climática, trazendo uma abordagem sistêmica e integrada com outros problemas, mostrando que a sociedade civil percebe o Comitê como um lugar legítimo para se abordar essas questões (EKLIN, et al., 2014).

Geralmente, as agendas levantadas pelas organizações da sociedade civil dentro do Comitê têm como pano de fundo as premissas dos direitos humanos e da soberania alimentar, questões que permitem-nas aterrizar em um ponto comum em cada um dos tópicos. Como colocado por Ekin e colegas (2014), a estratégia de focar nos direitos humanos como uma abordagem geral possibilita que as OSC pressionem o Comitê, conjuntamente e a uma só voz, para a adoção da mesma abordagem,

mas também parece ser crucial para os representantes da sociedade civil em suas tentativas de contribuir para a implementação das diretrizes do CSA em nível nacional e responsabilizar seus governos pela implementação adequada. Essa estratégia da sociedade civil é particularmente hábil considerando que as diretrizes do CSA não são vinculativas, e uma forma de ajudar a sociedade civil a forçar os governos a implementar as diretrizes é dar a elas um formato baseado em direitos (EKLIN, et al., 2014, p. 8).

O Comitê é uma plataforma singular dentre as organizações internacionais, sendo o único fórum dentro do sistema ONU onde OSC tem voz e participação. Por essa razão, é importante para esses atores que o CSA seja reconhecido pelos demais participantes como um fórum legítimo de discussão, o que para tal se faz necessário o engajamento e participação de todos no processo. Quando os representantes das OSC observam esses aspectos, veem a participação dos Estados-membros com certa ambiguidade: ao mesmo tempo em que percebem os Estados mais propensos a usarem o espaço do CSA para discutir políticas alimentares, também há um receio de que alguns Estados atuem de forma a deslegitimar o Comitê objetivando levar a discussão para grupos como o G8 ou G20, onde corporações agroalimentares poderiam influenciar políticas sem a participação da sociedade civil organizada. Por isso, os participantes da OSC se articulam de forma a manter a pressão sobre os Estados para que eles vejam cada vez mais o CSA como o único fórum legítimo para tomar decisões relacionadas à segurança alimentar (EKLIN, et al., 2014). Ainda assim, as assimetrias de poder entre OSC e Estados-membros se refletem mesmo no Comitê reformado, quando os Estados-membros são os únicos atores com poder de voto e veto, levando as OSC a aceitarem enormes compromissos relacionadas a suas propostas originais, como resultado desse déficit democrático (FRAUNDORFER, 2015).

O Mecanismo do Setor Privado (MSP) é por onde corporações, instituições filantrópicas e várias organizações internacionais que representam interesses de empresas e setores específicos se organizam. Fazem parte do MSP empresas como Bayer, Cargill, Nestlé, Pepsico, Syngenta, Unilever, instituições filantrópicas como Fundação Bill e Melinda Gates e a Fundação Rockefeller, associações internacionais relacionadas ao comércio, alimentos e bebidas, laticínios, fertilizantes, sementes, e várias outras entidades que representam o capital privado (MPS, 2022). É aparente que é entre as organizações da sociedade civil e o setor privado que residem os principais pontos de conflito dentro da governança global dos alimentos, já que esses dois grupos defendem ideias e interesses muito distintos e até conflitantes, bem como divergem sobre como um sistema alimentar global deve se estruturar para atender às necessidades atuais e futuras. Enquanto o setor privado defende um sistema cada vez mais globalizado, industrializado, tecnológico, com utilização de big data e estabelecimento de padrões de qualidade privados para a cadeia de suprimentos, as organizações da sociedade civil defendem que a segurança alimentar e nutricional global só será alcançada a partir de uma transformação radical do sistema industrial em direção à agroecologia, na soberania alimentar, no comércio local, no fortalecimento do pequeno agricultor e que se baseiem na garantia dos direitos (MSCPI, 2022).

Embora alguns grupos do Mecanismo da Sociedade Civil e Povos Indígenas considerem importante que o setor privado participe do Comitê, já que assim limitam-se as possibilidades das empresas tentarem influenciar as decisões políticas utilizando outros canais, a maioria deles não está disposto a negociar diretamente com representantes das corporações devido a questões conflitantes em vários assuntos, mesmo que a forma de participação via Comitê seja considerada uma opção ideal pois institucionaliza e traz transparência ao processo. Esse receio se justifica porque, analisando pelas capacidades de influência desses atores, percebe-se uma clara assimetria de poder entre organizações da sociedade civil e o setor privado. O dinheiro, aliado aos recursos técnicos e informacionais, permite que os agentes privados entrem em espaços políticos e tenha acesso privilegiado aos tomadores de decisão com o objetivo de exercerem poder e influência de forma a atingir seus objetivos, bem como viabiliza a construção e sustentação de narrativas via marketing e propaganda, moldando a opinião das massas (CLAPP; FUCHS, 2009; CHANDRASEKARAN, 2021). A governança do Comitê e de outras Organizações da ONU termina por ser foco de uma das principais críticas das OSC, que percebem uma mudança do multilateralismo (decisões baseadas nos Estados) para o multistakeholderismo, que busca considerar os vários atores no processo de decisão. Para esse

grupo, a representação da sociedade civil cria uma falsa ideia de inclusão e de que todos os atores são iguais, desconsiderando seus interesses, conflitos, assimetrias de poder, papéis e responsabilidades no sistema alimentar (MSCPI, 2022).

A percepção dos membros do MSCPI, de que é clara e forte a influência de instituições privadas nos processos dentro do Comitê de Segurança Alimentar, levaram o grupo a coletar mais de 700 assinaturas de organizações da sociedade civil, do nível local ao internacional, em um documento que questiona a Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU 2021 pedindo o boicote dela, por acreditar que a Cúpula estava enviesada pelas premissas corporativas representadas pelo Fórum Econômico Mundial, Scaling-up Nutrition (SUN) – parceria público privada financiada pela Fundação Bill e Melinda Gates –, Global Alliance For Improved Nutrition (GAIN) e outras organizações que defendem o interesse privado (MSCPI, 2022). Para o grupo, embora a Cúpula tenha se autoproclamado “cúpula dos povos”, não foi representativa e o que ela defende – digitalização, inteligência artificial, demais tecnologias da informação e comunicação – levará a uma nova onda de apropriação de recursos, extração de riqueza e exploração dos trabalhos, levando a uma cadeia mais concentrada e globalizada (CHANDRASEKARAN, 2021).

3.4.4. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

O Programa Mundial de Alimentos (PMA) é o maior e principal programa de ajuda humanitária do mundo, em termos de escala, alcance e volume (SHAW, 2011). Vinculado à FAO e à ONU, o programa atualmente tem quase 22 mil funcionários em todo mundo que levam alimentos e executam projetos de desenvolvimento em mais de 120 países e territórios, atendendo a 128 milhões de pessoas. Para alcançar a populações famintas no mundo, o Programa dispõe de 5.600 caminhões, 30 navios e quase 100 aviões, infraestrutura que é resultado da reputação alcançada com os anos de experiência em logística e respostas rápidas e eficientes em situações de emergência, socorro e reabilitação, ajuda no desenvolvimento e operações especiais. No que diz respeito à governança, o PMA é estruturado em torno de um Conselho Executivo composto por 36 Estados-Membros e chefiado por um Diretor Executivo nomeado conjuntamente pelo Secretário-Geral da ONU e pelo Diretor-Geral da FAO (PMA, 2022).

O Programa Mundial de Alimentos foi uma iniciativa proposta pelo governo dos Estados Unidos, em 1961, dentro do contexto da superprodução de grãos e de desconfiança sobre o PL-480, a qual regia o escoamento dos excedentes agrícolas norte-americanos sob a forma de ajuda alimentar (Capítulo 2). A criação do PMA não se fundamentou em princípios exclusivamente

humanitários e desenvolvimentistas, mas esteve principalmente ligada às tentativas de se estabelecer um acordo multilateral em torno da agenda da Segurança Alimentar desde o pós-Segunda Guerra, que pudesse atender a duas preocupações básicas: a primeira deveria proteger produtores e consumidores das flutuações relacionadas à produção e preços agrícolas, e a segunda se referia a utilização dos excedentes agrícolas norte-americanos como auxílio para o desenvolvimento econômico e social nos países em desenvolvimento, sem causar perturbações no comércio local e internacional, nem desestimular a produção agrícola (SHAW, p. 7, 2011).

Em 1961, o governo estadunidense apresentou a proposta de um programa multilateral de ajuda alimentar, cujo objetivo seria realizar atendimentos de emergências e execução de projetos de desenvolvimento, bem como ser um projeto complementar, e não concorrente, aos programas bilaterais de ajuda alimentar. O piloto do programa rodaria por três anos, visto seu caráter experimental, e sua continuidade seria definida após uma avaliação da experiência. A proposta estabelecia um meta de US\$ 100 milhões de recursos em commodities e dinheiro, com os Estados Unidos contribuindo com 40 milhões em commodities e uma possível ajuda financeira. Como observado por Shaw (2011), a ênfase no aspecto multilateral do programa, refletida nas diversas vezes em que a palavra apareceu na proposta apresentada, alertava que os Estados Unidos não estavam preparados nem dispostos a enfrentarem sozinhos os problemas alimentares, e que, portanto, o compartilhamento de responsabilidades entre os países era necessário para lidar com a escala global do problema, bem como suas dimensões políticas e financeiras.

No final de 1961, o Programa Mundial de Alimentos foi estabelecido durante a Conferência da FAO e, posteriormente, na Assembleia Geral da ONU. Nessa proposta, o PMA deveria ser realizado em conjunto pela FAO e pela ONU, fato que exigiu estreita cooperação entre essas duas instituições, outras agências do Sistema ONU e órgãos intergovernamentais. Durante o período de experiência (1962-1965), 101 países haviam participado como doadores, receptores ou ambos, realizou-se 32 operações de emergência e programas de desenvolvimento em 25 países. Dos US\$ 100 milhões, o PMA recebeu US\$ 93,7 milhões em contribuições, pouco abaixo da meta (SHAW, 2011). Objetivamente, o período de três anos tinha como finalidade explorar amplamente as formas como uma organização multilateral “poderia usar o excedente de alimentos de forma eficaz como um recurso para promover o desenvolvimento, bem como responder rápida e eficazmente às necessidades emergenciais nos países em desenvolvimento” (SHAW, 2011, p. 20-1), focando em três áreas específicas: atendimento as necessidades alimentares emergenciais, auxílio na alimentação escolar e pré-escolar, e implementação de

projetos-pilotos de desenvolvimento econômico, social, bem-estar rural e mão-de-obra intensiva.

Em 1965 a experiência foi avaliada como exitosa, especialmente em função do desenvolvimento de conhecimento e expertise em transporte e logística de alimentos, bem como da capacidade de responder às várias crises que se estenderam nesse período: terremoto no norte do Irã, um tufão na Tailândia, refugiados na Argélia, entre outros. Essas ações contribuíram para que, de 1962 a 1965, o PMA adquirisse reputação internacional por ser capaz de realizar o transporte de grandes quantidades de alimentos pelo mundo subdesenvolvido, o que atraiu ainda mais doadores, que viram seus produtos sendo entregues de forma rápida e eficiente para pessoas famintas. Assim “em 1965, o PMA é consagrado como um programa de pleno direito da ONU: deve durar “enquanto a ajuda alimentar multilateral for considerada viável e desejável” (PMA, 2022).

Já estabelecido, o Programa atuou ativamente para o alívio das crises alimentares das décadas de 1970, na região do Sahel, e 1980 na Etiópia e Sudão do Sul. Nos anos 1990, prestou ajuda alimentar e executou projetos de desenvolvimento nas nações recém-independentes, na Iugoslávia, Ruanda e Kosovo, e também se engajou cada vez mais em negociações em regiões de conflitos, visando viabilizar a passagem segura de suprimentos para pessoas em territórios disputados, como no caso da negociação para reabertura do porto de Massawa durante a Guerra entre a Eritreia e Etiópia (WHITE, 2005).

Nos anos 2000, o estabelecimento dos Objetivos do Milênio se torna mais um aliado do PAM no combate à fome, ao trazer diretrizes que ajudaram a melhorar os padrões de governança a nível nacional. Nesta virada de milênio o Programa também se modernizou: mudou sua abordagem em direção à uma perspectiva mais holística, trazendo na ideia de assistência alimentar (não mais de ajuda) a integração entre necessidade nutricional das comunidades e aspectos culturais; também ampliou seu portfólio ao incluir a provisão de dinheiro e vales como um complemento às distribuições de alimento em espécie; desenvolveu o serviço humanitário aéreo regular (United Nations Humanitarian Air Service – UNHAS) e serviços de telecomunicações que fornece apoio logístico a agências da ONU e ONGs visando o aprimoramento da eficiência operacional.

A origem do financiamento de todas as ações do PMA vem de doações em dinheiro ou em espécie, já que o Programa não tem um fundo independente. Como consta na página do PMA, os governos são a sua principal fonte de financiamento, que acontece à parte das contribuições

fixadas dadas à ONU. O setor privado também é um dos principais contribuidores para as atividades do programa, com corporações e entidades sem fins lucrativos realizando doações em dinheiro, produtos e serviços, muitas vezes colocando pessoal próprio, clientes e outras partes interessadas à disposição do Programa. Empresas que atuam na cadeia agroalimentar como a Cargill, Louis Dreyfus, PepsiCo, BASF, Carrefour, METRO, Unilever e YUM! Brands estão entre os maiores financiadores do programa (PMA, 2022). Além das corporações, entidades como Bill & Melinda Gates Foundation e a Rockefeller Foundation também se engajam nas doações do Programa. Por fim, também é possível que indivíduos façam doações pessoais em dinheiro ou espécie.

Em 2020, o Programa Mundial de Alimentos recebeu o Prêmio Nobel da Paz “por seus esforços no combate à fome, por sua contribuição para melhorar as condições de paz em áreas afetadas por conflitos e por atuar como uma força motriz para prevenir o uso da fome como arma de guerra e de conflito”, evidenciando não só o trabalho do Programa, mas a crise alimentar que se instaurou com a pandemia da COVID-19. Para os próximos anos, o PMA está comprometido com quatro prioridades: proteção e responsabilidade para com as populações afetadas pela fome; igualdade de gênero e empoderamento feminino, visando garantir oportunidades, acesso e voz das mulheres nas tomadas de decisão; integração da nutrição para promoção de dietas saudáveis; e sustentabilidade ambiental (PMA, 2022).

3.5. Os Novos Países Agrícolas e o Comércio Internacional

É dentro do limite dos Estados que os sistemas alimentares e seus elementos existem e operam. Embora no contexto da governança global se verifique a presença e influência de outros atores, ainda vemos o Estado como o principal agente dentro dessa governança fragmentada, pois além de atuar internacionalmente via instituições internacionais, comércio, regimes e outros mecanismos globais, também é a principal autoridade na definição de políticas a nível doméstico. Em outras palavras, acreditamos que o Estado é a instituição que, ainda que influenciados por grupos de interesse, tem autoridade, poder de decisão sobre quais políticas, normas e regras serão adotadas ou não, e que definem as leis sob as quais os outros atores estarão quando em seu território. Como mostramos no capítulo 2, o próprio desenvolvimento da abordagem dos regimes alimentares se deu sob uma perspectiva estatal, e, apesar do grande debate existente hoje sobre a existência de um terceiro regime alimentar, a figura do Estado está presente em qualquer discussão dentro dessa literatura.

O pacote de políticas neoliberais posto em prática a partir da década de 1970 representou o afastamento do Estado da esfera econômica e desmantelamento de políticas públicas que pudessem atrapalhar o processo de liberalização e o fluxo de comércio. Este processo também resultou em uma Nova Divisão Internacional do Trabalho (FROBEL, et al., 1979 *apud* RAYNOLDS et al, 1993), associada à queda da produtividade do centro e realocação do trabalho industrial fragmentado e desqualificado para a “periferia”. O deslocamento da indústria de montagem de rotina para países de baixa renda, cuja oferta de mão de obra de baixo custo era grande, aumentou significativamente o fluxo de comércio de componentes em detrimento dos produtos acabados, ao mesmo tempo em que provocou uma desindustrialização parcial do “centro” e aumento da participação do Terceiro Mundo na produção industrial, enquanto o centro concentrou a produção técnica mais sofisticada. Esse processo é que faz a divisão do trabalho ser considerada “nova” (RAYNOLDS et al, 1993).

Como vimos, isso se deu de forma generalizada, afetando inclusive o setor agrícola, fomentando análises sobre o que seria uma *nova internacionalização da agricultura*, a qual se insere no contexto mais amplo da globalização, da internacionalização do capital e diminuição da autonomia do Estado à medida que esse processo avança deixando menos opções de políticas agrícolas, alimentares e de desenvolvimento geral. A agricultura do Terceiro Mundo se insere nesse fenômeno mais amplo ao integrar os complexos internacionais de produção agroalimentar à medida que as “fabricas nos campos” foram realocadas para zonas de baixos salários, estimuladas pelas corporações, em um contexto de reorganização capitalista onde o capital é móvel e flexível, e a mão de obra é mais barata e menos organizada, compondo uma força de trabalho que é empregada em prol da racionalização industrial e agrícola a nível global (SANDERSON, 1986 *apud* RAYNOLDS et al, 1993, p. 1003). Como colocado por Raynolds e colegas (1993, p. 1003)

este processo de racionalização homogeneíza cada vez mais a produção de alimentos e as estratégias comerciais através da integração do Norte e do Sul dentro de uma nova divisão global do trabalho, onde o Terceiro Mundo se tornou um importador líquido de alimentos básicos.

Os impactos sobre os países do Sul foram diversos: enquanto muitos deles se tornaram importadores líquidos de alimentos, aumentando sua dependência e vulnerabilidade externas, outros se tornaram potências agrícolas ao se inserirem no complexo da carne e da soja e desenvolverem seu setor agrícola baseado na exportação. Isso possibilitou que esses países fossem capazes de fazer frente ao domínio dos Estados Unidos e União Europeia a partir do sucesso da sua agroindústria, criando um conjunto de países chamados por Friedmann (1995;

FRIEDMANN, 2005b) de *Novos Países Agrícolas* (NACs) comparável aos Países Recém-industrializados (NICs). Nesse grupo destacaram-se países como Argentina, China, Chile, Índia, Indonésia e Brasil. Em conjunto a outros países exportadores, os NACs constituem hoje grande força econômica na geopolítica internacional, destacando a sua atuação no grupo de Cairns¹⁴, durante a Rodada do Uruguai, bem como a forte presença na Rodada Doha (MORGAN, et al., 2006; RAVENHILL, 2017).

Para trazer contornos à discussão, evidenciaremos brevemente o processo que levou dois países ao patamar de potência agrícola global. O primeiro deles é o Brasil, considerado pela Friedmann (1995) como o principal e maior NAC, e depois a China, potência econômica que se coloca em termos geopolíticos como um contraponto à hegemonia norte-americana. Por fim, traremos alguns dados macros do comércio agrícola internacional para situar esses países na dinâmica agroalimentar global, visando demonstrar seu peso político-econômico em uma governança agroindustrial, produtivista e pautada pela exportação de commodities.

3.5.1. O desenvolvimento do Brasil enquanto potência agrícola

O Brasil é considerado um caso de sucesso da Revolução Verde, a qual se consolidou como uma “revolução tropical”, cujo maior feito foi a transformação do cerrado, um bioma de solos ácidos e pouco férteis, em uma das regiões mais produtivas do mundo, responsável por transformar o Brasil em uma potência agrícola, autossuficiente em alimentos, e que também serviu aos objetivos do processo de industrialização ao promover a modernização do campo (CABRAL, et al., 2022). Até os anos 1970, quando a agricultura brasileira começou a se transformar progressivamente neste setor moderno, competitivo e baseado na ciência e tecnologia, o Brasil tinha pouca expressão no mercado agrícola mundial. Pereira e colegas (2012) mostraram que até a década de 1960 duas classes de produtos (café e commodities como borracha, algodão e cacau) respondiam por mais de 55% das exportações nacionais, o que gerava vulnerabilidade externa e volatilidade no crescimento econômico em função dos curtos períodos de expansão e recessão. Além disso, os autores também destacam que até essa época,

¹⁴ Colocar o que é o grupo e qual o objetivo o qual surgiu dentro da Rodada do Uruguai e atuou de forma a pressionar os Estados Unidos e a União Europeia na resolução dos seus impasses, especialmente sobre a política protecionista da Política Agrícola Comum europeia, enquanto os EUA avançavam para o avanço das vantagens comparativas das exportações

o Brasil se posicionava como grande importador de alimentos, recebendo sistematicamente ajuda alimentar do exterior.

Os drivers globais que fomentaram a transformação do sistema agroalimentar a nível mundial, já discutidos aqui, também foram percebidos no Brasil. Por exemplo, os resultados indiretos da política de industrialização por substituição das importações entre 1960 e 1980, impulsionada pelo governo e voltada para importação de bens de capital, junto com o crescimento populacional, levaram ao aumento da renda, da aceleração da urbanização e do êxodo rural, criando um ambiente favorável ao crescimento e modernização agrícola brasileiro. Soma-se a isso a promoção de importações de bens de consumo, investimentos em energia e infraestrutura de transporte, com destaque para o investimento em sistemas rodoviários que foram fundamentais para expansão da agricultura tanto em termos de área, quanto em produtividade, ao permitir o transporte de insumos e produtos modernos para os mercados.

Por sua vez, o sistema agrícola não era prioridade do governo, o qual estava subordinado ao objetivo maior de industrialização e desenvolvimento das cidades. O setor agrícola participava desta lógica enquanto uma ponte para a industrialização: a diversificação das exportações era um meio para se adquirir divisas para a compra de bens de capital que abasteceriam a indústria. Assim, em termos gerais, essa política deslocou o poder do campo para as cidades, transformando o Brasil em uma sociedade urbana, até que a crise dos anos 1980 enfraqueceu o processo de industrialização e as atividades das cidades.

Todo o processo de industrialização gerou pressão sobre a agricultura, mas também deixou evidente que as oportunidades de expansão agrícola em áreas tradicionais eram limitadas, exigindo a necessidade de se elaborar estratégias visando a modernização do setor, para se aumentar a produtividade nas áreas já abertas, como também “transformar o improdutivo Cerrado em terras produtivas para garantir o aumento da produção agrícola e garantir alimentos para a crescente população urbana a preços acessíveis” (PEREIRA et al, 2012, p.4). Dessa forma, Pereira et al (2012, p. 4) destacam três políticas centrais no processo de modernização agrícola: 1) a disponibilidade de crédito financeiro subsidiado, principalmente para financiamento de capital e compra de insumos modernos; 2) a extensão rural; e 3) o apoio à pesquisa agropecuária (Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, coordenado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)).

O Quadro 1 abaixo mostra que entre 1970-2010, a produção nacional aumentou em 240%, com rendimentos aumentando 2,57 vezes e a área dedicada à produção de grãos e oleaginosas

crecendo 32%. A produção de cana-de-açúcar passou de 89 milhões de toneladas em 1975, para quase 700 milhões em 2010, crescimento refletido na produção de açúcar que alcançou a marca de 31,5 milhões de toneladas em 2010, bem como de etanol, que cresceu de 0,6 bilhão de litros para 25,56 bilhões de litros no mesmo período. A produção de carne também aumentou consideravelmente, de 4,27 milhões de toneladas métricas, para 25,5 milhões de toneladas métricas no mesmo período (PEREIRA, 2012).

Quadro 1 – Produção nacional de aves, suínos, carne bovina e leite entre 1970 e 2010

Produção	1978 (milhões de toneladas)	2010 (milhões de toneladas)
Aves	1,096	12,928
Suínos	1,060	3,384
Carne bovina	2,114	9,184
Leite	11,16 (bi de litros)	30,3 bi de litros

Fonte: Elaboração própria a partir de Pereira et al (2012)

As políticas implementadas focaram em ter o Brasil como um grande exportador de matéria prima, com a soja, petróleo, minério de ferro e milho se concentrando como as principais exportações nacionais. Isso pode nos fazer questionar se apenas não mudamos a causa da nossa vulnerabilidade: se até meados de 1960, o Brasil era um país importador de alimentos, o que o deixava exposto a choques externos, atualmente a pauta da exportação é dominada por essas quatro commodities, que corresponderam a aproximadamente 38% de tudo que foi exportado em 2020. A soja, por exemplo, representou 13,4% de tudo que foi exportado pelo Brasil, uma cultura que ocupa sozinha 41 milhões de hectares, gera 124.268,0 milhões de toneladas, cuja China é o principal comprador, importando 73% dessa produção (EMBRAPA, 2021). Ao comercializar grãos de soja bruta, o Brasil perde oportunidade de gerar empregos agregando valor a essa matéria-prima, e os estados deixam de arrecadar tributos, já que, pela Lei Kandir, a exportação de matéria-prima é isenta de impostos (MITIDIERO JUNIOR; GOLDFARB, 2021).

Acompanhando todo esse sucesso em termos produtivo estão enormes custos sociais e uma incalculável perda de biodiversidade, não apenas do cerrado, mas também da Amazônia, por onde avançam as fronteiras agrícolas e pastagem. A perda da biodiversidade também é uma

triste realidade observada no processo de substituição da vegetação natural por algumas monoculturas. Como observado por Martinelli et al (2010), os biomas brasileiros apresentam uma alta variedade de espécies vegetais por hectare, mas quando se escolhe implementar uma pastagem ou fazenda de commodities para exportação, há uma substituição de 200 a 300 espécies por apenas algumas poucas.

Como resultado, em 2014 o cerrado tinha mais de mil espécies vegetais e animais ameaçados de extinção (O GLOBO, 2020), em função do desmatamento e, no caso dos animais, da perda de seu habitat natural, se tornando frequente a presença de animais silvestres em áreas urbanas. A modificação da vegetação natural afeta os serviços ecossistêmicos¹⁵ que os biomas oferecem, como ciclos de chuva equilibrados pela floresta amazônica e o impacto da sua evapotranspiração na dinâmica atmosférica terrestre. Por fim, mas igualmente importante, os conflitos e mortes no campo são indícios da desigualdade social e distribuição de terras: de acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a violência rural e os conflitos no campo teriam aumentado 54,5% entre 2010 e 2019.

3.5.2. *O desenvolvimento da China enquanto potência agrícola*

Garantir a segurança alimentar é, sem dúvida, uma das tarefas mais desafiadoras da China, País marcado pela maior fome no mundo, entre 1950 e 1960 (HUANG; ROZELLE, 2018). Lar de mais aproximadamente 20% da população mundial, a China possui apenas 8,5% das terras aráveis do mundo e 6,5% das reservas de água, recursos que têm sido cada vez mais explorados e pressionados, já que o avanço da urbanização, da industrialização e danos causados por desastres naturais fazem com que a 37% do território da China sofra com a degradação de terra (DUGGAN, NAARAJÄRVI, 2015).

A agricultura sempre desempenhou um papel importante na China, e desde o estabelecimento da RPC o desenvolvimento agrícola tem sido acelerado. Nos últimos 40 anos, o governo chinês implementou uma série de reformas no campo que mudaram completamente as áreas rurais e agrícola das China, o que permitiu considerável autossuficiência alimentar e capacidade de abastecer sua população em crescimento por meio da própria produção. O crescimento econômico chinês, junto à urbanização e desenvolvimento do mercado foram os principais

¹⁵ Os serviços ecossistêmicos dizem respeito aos serviços da natureza para as pessoas e incluem serviços de provisão (água, alimentos, madeira, fibras, entre outros), serviços de suporte (ciclagem de nutrientes, decomposição de resíduos, fertilidade do solo, polinização etc.), serviços de regulação (sequestro de carbono, purificação do ar, controle de processos críticos etc.) e serviços culturais (turismo, identidade cultural, experiências etc.) (BRASIL, 2022).

drives da mudança da dieta chinesa, que, por sua vez, impulsionaram as mudanças na produção agrícola. O objetivo final do governo da RPC era o abastecimento da população e para alcançá-lo, os esforços do governo se concentraram na irrigação, implementação de novas tecnologias, inovação institucional rural, reforma do mercado, liberalização do comércio e investimento na agricultura.

Uma das mudanças que cabe destacar foi a implementação do sistema de responsabilidade familiar, o qual, segundo Barbieri e Zago (2020, p.11), trouxe maior dinamismo e flexibilidade ao campo, ao permitir que as famílias pudessem escolherem o que seria cultivado, em qual quantidade, o que seria comercializado e qual valor, bem como o fim da obrigatoriedade de prender todos os membros da família à terra. Com essa flexibilização “começou-se a constituir um mercado interno e surgiu condições para dinamizar o setor agrário chinês nos primeiros anos da era Deng”. Lembramos que até meados da década de 1980 as famílias tinham que produzir e vender grãos ao sistema de compras do Estado; atingindo as cotas de produção, poderiam produzir outras culturas. Com essa flexibilização, os produtores puderam alocar mais recursos para produção de culturas de alto rendimento, o que levou ao aumento de 34% na produção de grãos e aumento substancial na criação de gado e produção de carnes. De uma forma geral, a agricultura se tornou cada vez mais especializada e mecanizada, e o emprego agrícola aumentou, levando inclusive a redução significativa no número de pobres: de 250 milhões de chineses vivendo na pobreza extrema em 1978, em 2007 este número caiu para 15 milhões.

Assim como para o Brasil, a literatura destaca que o desenvolvimento agrícola chinês passa necessariamente pela mudança tecnológica e pelo desenvolvimento de um sistema de inovação em ciência e tecnologia agrícola. A reformulação do sistema de pesquisa e desenvolvimento formaram um sistema público de P&D agrícola de alta qualidade, globalmente competitivo e eficiente encorajaram a ascensão do P&D empresarial, focado na inovação. Conforme trazido por Huang e Rozelle (2018), em 2010 o setor público da china tinham mais de 96 mil pesquisadores agrícolas, sendo o maior sistema de P&D agrícola do mundo em termos de pessoas. O investimento público aumentou drasticamente, estimado em RMB 26 bilhões em 2015, o qual se traduziu em ganhos de produtividade e resultou em mais de 40 mil invenções agrícolas tecnológicas entre 1979 e 2003 (ZHAO, et al, 2008). As políticas agrícolas chinesas também se orientaram para commodities e produtos hortícolas, sendo a produção majoritariamente para abastecer o mercado interno.

Isso porque um dos principais desafios da China é lidar com uma população grande que está ascendendo economicamente e passando a integrar uma classe média cujo padrão e variedade de alimentos mudaram e a demanda por alimentos de origem animal é crescente. Por exemplo, entre 1978 e 2000, o consumo médio per capita de carne aumentou de 8,18kg para 25,3 kg, o de ovos subiu de 1,67kg para 11,8kg, e leite de 1kg para 5,5kg, enquanto o consumo de hortaliças diminuiu de 140kg para 110kg (ZHAO, et al, 2018). Um dos reflexos dessa mudança de padrão da dieta foi quem em 2004, a China passou de exportadora líquida de alimentos para importadora líquida de alimentos, com o volume das importações crescendo constantemente. As consequências do desenvolvimento agrícola pautados na produção intensiva de commodities de valor e no produtivismo se apresentam hoje na forma de esgotamento das águas subterrâneas no norte da China, dificultando ainda mais o contexto chinês em termos de abastecimento interno (HUANG; ROZELLE, 2018).

Uma das práticas cada vez mais frequente no contexto agrícola global tem sido a compra de terras em áreas estrangeiras (a grilagem de terras), tema que tem sido cada vez mais discutido e pesquisado. Conforme analisam Duggan e Naarajarvi (2015), no caso da China, essa prática se tornou parte da estratégia da segurança alimentar, e, portanto, da sua política externa. Isso pode ser lido como um movimento contraditório, já que a grilagem de terras é considerada uma forma de neocolonialismo, principalmente se a safra for destinada à exportação e não ao país anfitrião, conflitando com o papel da China enquanto uma potência anti-imperialista/anticolonial, líder do mundo em desenvolvimento, bem como com o papel externo que se espera dela de ser um Estado mais responsável e ativo na governança global. Por outro lado, os autores também pontuam que a expectativa interna de que a China aumente a segurança alimentar também forçou Pequim a assumir um papel mais ativo na governança global como meio de criar um mercado global de alimentos mais estável, o que contribuirá para que ela possa atender às suas demandas de abastecimento de alimentos (DUGGAN, NAARAJÄRVI, 2015, p. 953).

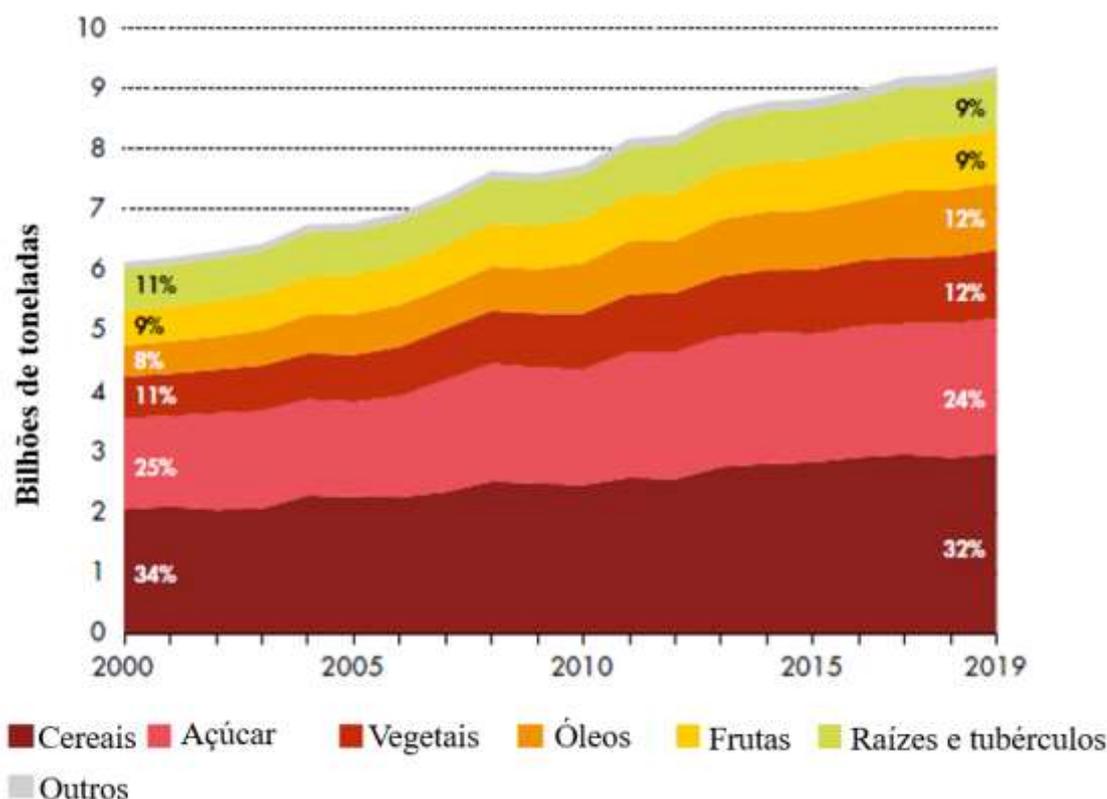
3.5.3. *Comércio internacional*

Materializando essa discussão em número, utilizaremos os dados trazidos no último relatório estatístico publicado pela FAO antes da pandemia da COVID-19, o World Food and Agriculture - Statistical Yearbook 2021.

Em 2019, o mundo produziu 9,4 mil milhões de toneladas de culturas primárias, um aumento de 53% em relação à produção do ano 2000, dos quais 32% pertencem ao grupo de cereais

(Figura 14). De todas as culturas agrícolas que são produzidas, – entre cereais, culturas açucareiras, hortaliças, oleaginosas, frutas, raízes e tubérculos – apenas 5 delas representaram metade de tudo que foi colhido: cana-de-açúcar (21%), milho (12%), fruto do dendê (4%), arroz (8%) e trigo (4%).

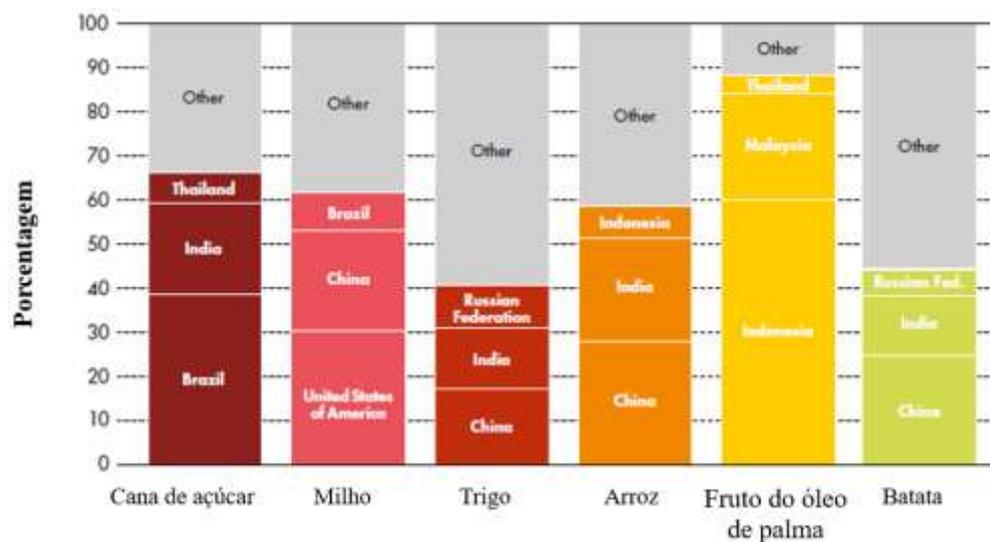
Figura 14 – Produção mundial de safras por grupo de commodities (2000-2019)



Fonte: FAO (2021b)

Como podemos ver na Figura 15, a produção dessas commodities é bastante concentrada em poucos países, como é o caso da cana-de-açúcar, cujo Brasil foi responsável por quase 40% de toda produção global. Outro destaque importante vai para o avanço da produção do óleo de palma, cuja produção foi de 49 milhões de toneladas, ultrapassando em 2006 o óleo de soja como o principal óleo vegetal, e que em 2019 teve sua produção concentrada em 3 países asiáticos: Indonésia (60%), Malásia (25%) e Tailândia (3%). Como mostrado anteriormente, o óleo de palma, a cana-de-açúcar e o milho são insumos fundamentais tanto para a indústria na produção de alimentos ultraprocessados, como para a produção de biocombustível.

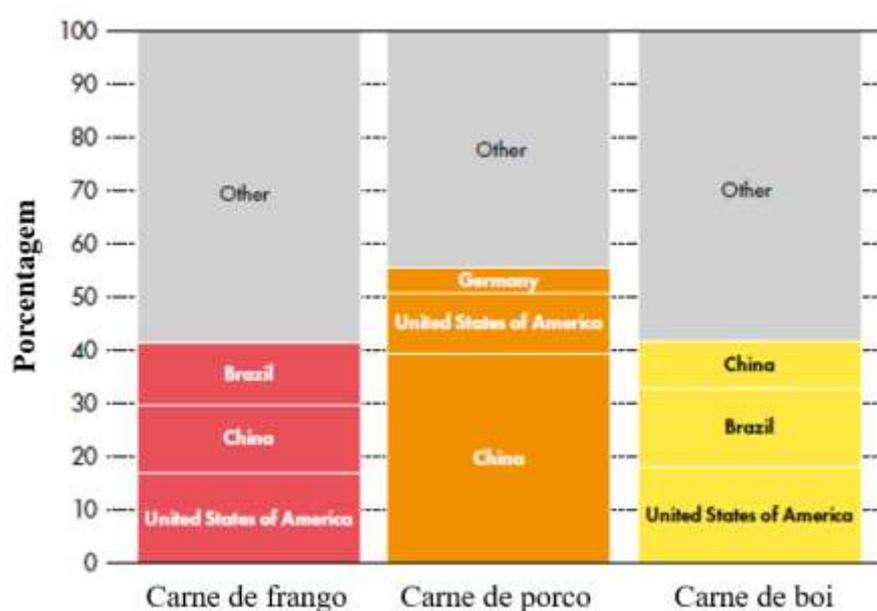
Figura 15 – Produção mundial das principais culturas primárias pelos principais produtores (2019)



Fonte: FAO (2021b)

Já a produção mundial de carne apresentou um aumento de 44% entre 2000 e 2019, alcançando 337 milhões de toneladas, dos quais quase 90% da produção foram de 3 tipos de carne: carne de frango (35%), porco (33%) e gado (20%). Conforme mostra a Figura 16, a China produz sozinha 40% da carne suína no mundo, voltada especialmente para abastecer seu mercado interno, enquanto Estados Unidos produziu quase 20% de toda carne de frango e gado, voltado especialmente para a exportação.

Figura 16 – Produção mundial dos principais itens cárneos, principais produtores (2019)



Fonte: FAO (2021b)

Em 2019, o comércio internacional de commodities agrícolas movimentou cerca de 1.4 trilhão de dólares em exportação, tendo as frutas e legumes representando cerca de 20% do valor total das exportações alimentares, seguido pelos cereais e preparações (14%), e carnes e peixes (11%). Duas regiões no mundo são importadoras líquidas de alimentos: a Ásia e a África, as quais também concentram as populações que sofrem com a fome e insegurança alimentar. Em 2019, o continente asiático liderou as importações de cereais, carnes, óleos e gorduras e açúcar em termos monetários. Já a África ficou atrás apenas da Oceania, tanto em valores de importação quanto de exportação.

Nesse ponto cabe observar que, até meados da década de 1970 as importações de alimentos pela África eram relativamente equilibradas com as exportações, mas o crescimento populacional, aliado a distorções políticas, instituições fracas e decisões político-econômicas equivocadas, cujos resultados não foram os esperados, transformaram o continente em importadora líquido de alimentos, a despeito do seu potencial agrícola (RAKOTOARISOA, et al., 2011). Como notaram Moudatsou e Garcia (2022) ao analisarem 37 países africanos, a pauta da exportação de commodity chega a compor até 48% do PIB dessas localidades. De uma forma geral, as exportações africanas são muito concentradas em uma categoria específica (alimentos, combustíveis, minérios), o que torna a economia do continente ainda mais vulnerável. Para 22 dos países analisados, a exportação de alimentos representou mais de 10% do total das exportações em 2019, com destaque para Etiópia, Cabo Verde, Costa do Marfim e Sudão, a Cabo Verde, onde a exportação de alimentos representou mais de 80% de tudo o que foi exportado. Contraditoriamente, esses países enfrentam uma crise prolongada de insegurança alimentar crônica.

Saindo do nível regional para o nível de país, os Estados Unidos foram os maiores exportadores em valor nominal, seguidos de Holanda e China. Já em termos líquidos, que é quando consideramos o valor da exportação menos o valor importado, Brasil e China ocuparam as posições de maiores exportador e importador, respectivamente. Em termos comerciais, esses dois países tem forte interação: a soja ocupa a principal posição nas exportações agrícolas do Brasil, cujo principal comprador é a China, responsável por importar mais de 70% da soja brasileira. Ainda assim, a despeito de todo o volume de soja importado, a principal commodity agrícola importada pela em 2019 China foi a carne bovina, um resultado da transição nutricional pela qual o país passa, descrita no início dessa seção.

A exposição acima nos mostrou que Brasil e China se destacaram enquanto potências agrícolas a partir de um processo ativo do Estado voltado ao desenvolvimento do agronegócio, o qual se

pautou na produção de commodities para exportação, a custo de prejuízos sociais e degradação ambiental. As consequências dessa escolha são preocupantes, e refletem, como veremos a seguir, na liderança desses países como um dos principais emissores de GEE originados no sistema agroalimentar no mundo. A pauta exportadora baseada em commodities agrícolas torna o Brasil especialmente vulnerável aos preços externos, bem como a colheitas ruins. Se considerarmos os impactos das mudanças climáticas sobre a agricultura, discutidas no próximo capítulo, a situação brasileira se torna ainda mais crítica, já que a perspectiva é que a agricultura seja negativamente afetada pelo aumento da temperatura média global.

No caso da China, a segurança alimentar está ocupando cada vez mais a agenda do Estado, fazendo com que o país busque alternativas como a grilagem de terras em países africanos, prática controversa especialmente para o papel que se espera que Pequim desempenhe na geopolítica global. Embora Brasil, China e um punhado de países se destacaram enquanto potências agrícolas, sendo altamente relevantes no comércio internacional, regiões da Ásia e especialmente a o continente África ficaram à margem desse processo, a despeito do seu potencial produtivo, aprisionando este continente em uma perene condição de importadora líquida de alimentos enquanto a fome continua sendo realidade para sua população. Ademais, os dados trazidos nos apontam que o mundo está cada vez mais indo em direção a uma dieta padronizada e pouco diversificada, apesar da quantidade de produtos encontrados nas prateleiras – muitos dos quais são apenas recombinação de quantidade de ingredientes. O avanço da cana de açúcar, milho e fruto do dendê sobre as demais variedades de cultura também apontam para riscos nutricionais, já que são as principais matérias-primas dos alimentos processados e ultraprocessados.

3.6. Considerações finais

Considerando que a governança global atual é fragmentada e que vários atores disputam espaços e narrativas, dividimos as seções de modo a tratar brevemente os principais grupos de interesse identificados tanto na literatura sobre governança global, quanto nas abordagens que discutem o terceiro regime alimentar. Inicialmente tratamos das corporações alimentares transnacionais, as quais concentram poder e influência sobre como, quando e o que será produzido, os canais de distribuição e, em alguma medida, quem o consumirá dados os canais de acesso e preço estabelecido. Como contraponto a essa forma de organizar a produção de alimentos, os movimentos agrários estão cada vez mais organizados, articulados e transnacionais, se fazendo presentes em fóruns relevantes desde o local ao internacional.

Instituições internacionais também são importantes nessa governança, com a FAO, o Comitê de Segurança Alimentar e o Programa Mundial de Alimentos atuando de forma relevante no engajamento dos Estados, coordenação de novos atores e agendas, e assistência aos famintos. Por fim, discorreremos brevemente sobre a ascensão do Brasil e da China enquanto potência agrícola, movimento que contribuiu para a dispersão do poder antes centralizado nos Estados Unidos e União Europeia e suas disputas, além de termos trazido dados referentes ao comércio agrícola internacional que mostraram a posição relevante que novos países agrícolas desempenham na dinâmica global.

4. SINDEMIA GLOBAL: MÁ NUTRIÇÃO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO RESULTADO DA ATUAL GOVERNANÇA DOS ALIMENTOS

4.1. Considerações iniciais

Sindemia global. Este é o termo proposto pela Comissão The Lancet para representar o atual contexto em que coexistem a obesidade, fome e mudanças climáticas. Sindemia é um neologismo criado na década de 1990 que visa mostrar a interconexão entre vários problemas de saúde, enfatizando que eles não acontecem de forma isolada, mas, pelo contrário, se interconectam, se afetam e se potencializam mutuamente (BISPO JUNIOR; SANTOS, 2021). De outra forma, a sindemia é vista como duas ou três doenças que acontecem simultaneamente, interagem umas com as outras em níveis biológicos, psicológicos ou sociais, compartilham fatores sociais comuns, e acontecem tanto no nível individual quanto populacional.

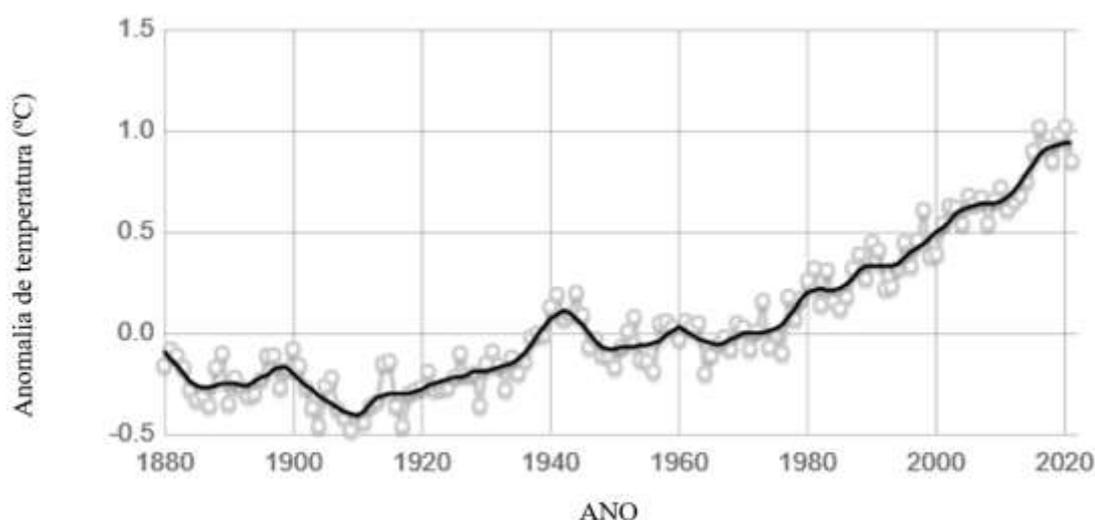
Ao transportar o termo para o contexto socioeconômico e político global, a Comissão afirma que estamos vivendo uma epidemia de obesidade, de fome e de mudanças climáticas, e que essas condições têm motores comuns que se reforçam (SWINBURN et al, 2019). A coexistência dessas três epidemias refletem as mudanças ocorridas ao longo do último século e acentuada nas últimas décadas, como a transformações no padrão de renda, urbanização, transporte e, especialmente, mudança nos padrões alimentares impulsionadas pela industrialização e globalização do sistema agroalimentar – questões já discutidas neste trabalho. Neste capítulo buscaremos mostrar como essas três condições interagem, se reforçam e tem no atual modelo do sistema alimentar agroindustrial uma das suas causas. Em paralelo, apresentaremos uma visão alternativa a este modelo, a qual se baseia em princípios opostos aos vigentes e propõe um novo arranjo de governança pautado pelo direito à alimentação, justiça e soberania alimentar.

4.2. Status das mudanças climáticas

O fenômeno da mudança climática, caracterizado pelos eventos climáticos extremos e elevação na temperatura média da terra, causam impactos generalizados sobre as pessoas e natureza. Extremos quentes na terra e oceano, precipitação intensa, seca e clima de incêndio são alguns dos eventos relacionados às mudanças climáticas que levam seres humanos e sistemas naturais para além da sua capacidade de adaptação, tornando-os cada vez mais vulneráveis. Levando milhares de anos para acontecer, as mudanças nas temperaturas da terra eram condicionadas a ciclos naturais, diferentemente do que estamos vivenciando atualmente, com mudanças no sistema climático sendo provocadas por ações humanas.

A expansão da atividade industrial que vem acontecendo desde a Revolução Industrial no século 18, e intensificada na segunda metade do século 20, está entre uma das principais causas antropogênicas relacionadas ao aumento de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, especialmente de dióxido de carbono (CO₂). A utilização de combustíveis fósseis, juntamente com as queimadas, desmatamento, transporte, agricultura e decomposição de lixo são as principais causas do atual aumento da temperatura média da terra (INPE, 2022). Os anos de 2020 e 2016 foram os mais quentes já registrados desde 1880, sendo que 19 dos anos mais quentes aconteceram a partir dos anos 2000 (Figura 17). A permanência e aumento da emissão de GEE é crítico, pois causará mais aquecimento e mudanças duradouras, levando a impactos severos e irreversíveis para pessoas e ecossistemas.

Figura 17 – Temperaturas médias ao longo das décadas (1880-2020)



Fonte: NASA (2022)

As estimativas apontam que até 2040 a temperatura média global terá subido 1,5°C em relação à média pré-industrial. Porém, os efeitos da variação da temperatura já são percebidos e registrados de várias formas, por exemplo, na migração de espécies em direção aos pólos ou para altitudes mais elevadas, na mortalidade em massa, em terra e oceanos, de espécies animais e vegetais, e em algumas perdas e mudanças já irreversíveis. O bem-estar humano em todas as áreas do planeta também tem sido afetado diretamente pela mudança climática, resultando no aumento da morbidade e na mortalidade relacionada ao calor (IPCC, 2021).

De uma maneira geral, tem-se aumentado a ocorrência de doenças de origem alimentar, hídrica, e transmitidas por vetores, os quais aumentaram sua reprodução e alcance, sendo identificadas doenças animais e humanas em novas áreas (IPCC, 2021). Adicionalmente, problemas

cardiovasculares e respiratórios têm sido associados à exposição cada vez mais frequente à fumaça de incêndios florestais, poeira e poluição. Também é possível observar problemas relacionados à saúde mental das pessoas em decorrência do aumento das temperaturas, traumas de eventos climáticos extremos e perdas do meio de subsistência. Como destaca o relatório do IPCC (2022), o uso insustentável dos recursos naturais, junto ao desmatamento, ao padrão de produção e consumo intensivo, além das pressões demográficas crescentes afetam de forma negativa a biodiversidade e a capacidade do ecossistema, sociedades e indivíduos de se adaptarem às mudanças climáticas.

As consequências do aquecimento global acontecem de forma desigual, seja sobre regiões ou indivíduos, tendo graves consequências para aqueles mais vulneráveis. Regiões e populações da África Ocidental, Central e Oriental, Sul da Ásia, América Central e do Sul, Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e Ártico já são as áreas mais afetadas em função da sua vulnerabilidade, pois são regiões pobres, que enfrentam desafios de governança, têm acesso limitado a serviços e recursos básicos, conflitos e altos níveis de subsistência sensíveis ao clima.

A mudança climática certamente é um dos principais e mais complexos desafios contemporâneos. Dentro desse assunto também há grande dificuldade de coordenação dos problemas relacionados a ele, bem similar ao que encontramos na governança da alimentação e agricultura, por serem temas que atingem o mundo inteiro de forma heterogênea, e envolve múltiplos atores. Bem mais recente que a questão alimentar no debate, a agenda climática tem recebido atenção crescente de organizações não-governamentais, empresas de todos os portes, cidadãos, Estados e organizações internacionais. Cientes dos efeitos que já afetam a população, ecossistemas, mas também o desenvolvimento socioeconômico, chefes de Estado se comprometeram recentemente com dois acordos internacionais: o Acordo de Paris da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que trazem objetivos abrangentes para a ação climática. No que se refere ao Acordo de Paris, lideranças se comprometeram

- (a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos das mudanças climáticas; (b) Aumentar a capacidade de adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência ao clima e o desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, de uma forma que não ameace a produção de alimentos; (c) Promover fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima (UNFCCC, 2015).

A Agenda 2030, por sua vez, é um compromisso assumido por 193 países que compuseram a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 2015. Ela abrange um escopo mais amplo dentro dos seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e é um guia para que os diversos atores formulem e implementem políticas a fim de alcançar um futuro mais sustentável. A “Ação Contra a Mudança Global do Clima” é trazida no ODS 13 e objetiva “fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza”

Apesar dos compromissos assumidos, os avanços têm sido tímidos e difíceis de implementar. Para além, as evidências trazidas pelo IPCC (2022) mostram que mesmo se os objetivos do Acordo de Paris forem alcançados, e esforços extras forem feitos para reduzir as emissões de gases de efeito estufa após 2030, não impediria o aquecimento global de 1,5°C entre 2021-2052 – considerando o melhor cenário. Ainda assim, a ação integrada para a implementação efetiva de políticas e medidas será fundamental para promover a adaptação e a mitigação dos impactos climáticos. Como mostra o IPCC (2022), a coordenação para a redução substanciais de emissões pode reduzir os riscos climáticos ainda neste século, aumentar a adaptação efetiva ao clima real e seus efeitos, reduzir os custos e desafios de mitigação a longo prazo e contribuir para o desenvolvimento sustentável.

4.2.1. Como a agricultura contribui para as mudanças climáticas?

Embora a crise climática tenha vários impulsionadores, o sistema agroalimentar é parte fundamental deste problema, seja contribuindo para o aumento da temperatura, seja enquanto uma peça-chave para a sua mitigação e resolução. Atualmente, alimentos e clima estão em um ciclo autodestrutivo que se reforçam mutuamente. Como mostraremos a seguir, a agricultura é uma das principais causas das emissões antropogênicas de gases do efeito estufa que provocam o aquecimento global, enquanto que as mudanças climáticas afetam negativamente colheitas, produtividade, rendimento e nutrição, aprofundando as mazelas da atual conjuntura. O cenário se torna mais desafiador a cada dia, principalmente quando há indícios de que alguns fatores como o desenvolvimento tecnológico, o crescimento populacional, as pressões urbanas, os padrões de produção e consumo e o aumento da demanda per capita por serviços ecossistêmicos continuarão em ascensão no futuro, gerando ainda mais pressão sobre o meio ambiente e riscos à sustentabilidade do planeta.

Ocupando quase 15% de toda a superfície global livre de gelo, atividades relacionadas ao uso e gestão da terra alteram significativamente o ecossistema e o sistema climático global. De 1960

a 2015, a área agrícola cresceu em média 15% e a de pastagem, 8%, ao passo que a produção agrícola aumentou 3,5 vezes, a de animais 2,5 vezes e a silvicultura, 1,5 vezes (IPCC, 2019). O impulso da Revolução Verde é perceptível quando verificamos que a irrigação – responsável por 70% das retiradas de água subterrânea ou superficial – mais que dobrou, enquanto a utilização de fertilizantes nitrogenados inorgânicos aumentou quase 800% nesse período.

Pesquisadores e Organizações Internacionais têm empenhado esforços para medir a participação do sistema agroalimentar nas mudanças climáticas e assim poderem recomendar proposições mais assertivas aos tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas, visando mitigar os impactos e ajudar na adaptação às novas condições ambientais. Para contabilizar o total de emissões geradas pelo sistema alimentar, os novos estudos quantificaram e somaram duas categorias (Figura 18). A primeira delas abrange as emissões geradas pelas área agrícola, que abrange as terras agrícolas dentro do portão da fazenda¹⁶ e nos limites dela, e se referem às atividades agrícolas (produção de cultura e pecuária) e mudanças de uso da terra (ex: queimada para abrir pastagem). A segunda categoria abarca as atividades de pré e pós-produção¹⁷ que acontecem fora dos limites da fazenda, como transporte, processamento, fabricação de insumo, geração e consumo de energia, e resíduo (FAO, 2021c). São contabilizados especialmente os três principais gases causadores do efeito estufa: o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O), presentes em todas as atividades do sistema alimentar e medidos em bilhões de toneladas de gases de efeito estufa (GtCO₂eq).

¹⁶ As emissões da porta da fazenda abrangem todas as emissões de GEE produzidas a partir de processos agrícolas (fermentação entérica, manejo de esterco, cultivo de arroz, fertilizantes sintéticos, esterco aplicado no solo, esterco deixado em pastagens, resíduos de culturas, solos orgânicos drenados, queima de resíduos de culturas, incêndios na savana, uso de energia) dentro do portão da fazenda e nos limites da fazenda. Os gases não-CO₂, nomeadamente o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O), são produzidos pelas atividades de produção e gestão agrícola e pecuária, enquanto as emissões de CO₂ são produzidas a partir da drenagem dos solos orgânicos e da energia utilizada nas explorações (IPCC, 2021).

¹⁷ O domínio abrange, além das emissões em terras agrícolas, processos de pré e pós-produção em sistemas agroalimentares, tais como aqueles ligados: i) à produção de insumos (fertilizantes, materiais para embalagem de alimentos); ii) geração e consumo de energia nas cadeias de abastecimento alimentar (processamento, transporte e retalho alimentar) e ao nível doméstico (cozinhar e refrigerar); e iii) disposição de resíduos (como em aterros sanitários, incineração e gestão de águas residuais) (FAO, 2021c)

Figura 18 – Mapeamento das categorias do Sistema agroalimentar, IPCC para FAO

IPCC	Atividade do sistema agroalimentar	GEE			FAO				
		CH ₄	N ₂ O	CO ₂					
AFOLU	LULUCF	Conversão de floresta líquida	x	x	x	Mudança no uso da terra	ÁREA AGRÍCOLA	SISTEMA AGROALIMENTAR	
		Incêndios florestais tropicais	x	x	x				
		Incêndios de turfa	x		x				
			Solos orgânicos drenados	x		x			FAZENDA
	AGRICULTURA	Queima - Resíduos de colheita	x	x					
		Queimando – Savana	x	x					
		Resíduos de colheita		x					
		Solos orgânicos drenados		x					
		Fermentação entérica	x						
		Gestão de estrume	x	x					
		Estrume aplicado ao solo		x					
		Estrume deixado no pasto		x					
		Cultivo de arroz	x						
Fertilizantes sintéticos			x						
ENERGIA	Uso de energia na fazenda	x	x	x	PRÉ E PÓS-PRODUÇÃO				
	Fabricação de fertilizantes	x	x	x					
	Processamento	x	x	X					
	Embalagem	x	x	X					
	Transporte	x	x	X					
	Consumo doméstico	x	x	X					
	Varejo – Uso de energia	x	x	X					
INDUSTRIA	Varejo - Refrigeração	x	x	X					
RESÍDUO	Desperdício de alimentos sólidos	x							
	Incineração			X					

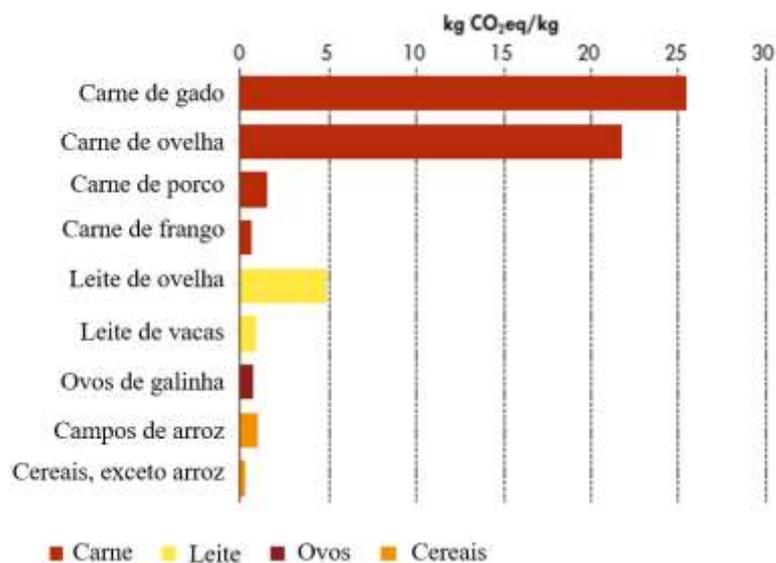
	Águas residuais industriais	x	x			
	Águas residuais domésticas	x	x			

Fonte: Tubiello et al., 2021 (adaptado)

Os dados encontrados mostram as mudanças ocorridas na cadeia produtiva alimentar e na dieta das populações em direção a uma maior complexidade, industrialização e modernização. Em 2019, o mundo emitiu 54 bilhões de toneladas de gases de efeito estufa (GtCO₂eq), dos quais 14% foram emissões geradas pela agricultura, segundo principal setor poluidor, atrás apenas do setor de transportes (70%). Porém, quando consideramos todo o sistema agroalimentar, isto é, as atividades relacionadas à agricultura, mudanças no uso da terra e aos processos pré e pós-produção, este percentual sobe para 31% de todas as emissões antropogênicas naquele ano (um aumento de 16% em relação a 1990). Isso equivale a 17 bilhões de toneladas emitidas, das quais 7,2 GtCO₂eq originaram-se nas atividades da fazenda, 3,5 GtCO₂eq foram emitidas nas mudanças de uso da terra, enquanto que as atividades pré e pós-processamento emitiram 5,8 GtCO₂eq (FAO, 2021c).

As queimadas, o desmatamento e a drenagem do solo são as principais causas das emissões geradas pela mudança no uso da terra. No que diz respeito às atividades dentro das fazendas, a produção de carne é a commodity agrícola mais intensiva em CO₂, respondendo por 55% do total de emissões das fazendas (figura 19) dos quais 2,8 GtCO₂eq (aproximadamente 40%) foram emitidas pela fermentação entérica de animais ruminantes (FAO, 2021b; FAO, 2021c). A carne é um dos símbolos que representam as mudanças contexto político-econômico global de uma forma geral, e do sistema agroalimentar em específico. Sinal de status, a produção de carne aumentou junto com o aumento da renda per capita mundial, especialmente nas últimas décadas, quando se observou um aumento de 15% no consumo de carne e 29% na sua produção. Ambientalmente, além dos altos níveis de GEE emitidos na fermentação entérica, na aplicação de esterco e fertilizantes, bem como na produção de ração, a pecuária é um dos maiores impulsionadores do desmatamento, ocupando aproximadamente 70% de toda terra agrícola global, e esse sistema de produção intensivo contribui para a poluição de efluentes e do ar.

Figura 19 – Intensidade das emissões mundiais de commodities agrícolas



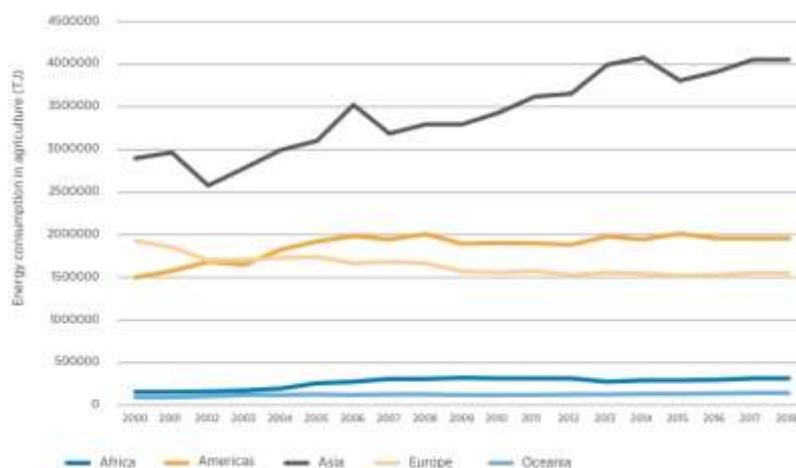
Fonte: FAO (2021b)

É válido considerar, entretanto, que a pecuária de pequeno porte desempenha papel importante como meio de subsistência em áreas semiáridas e áridas, onde a terra é pouco produtiva e alimentos de origem animal são uma importante fonte de micronutrientes, especialmente para crianças, e compõem uma dieta de qualidade quando consumidos com moderação. Porém, em boa parte dos casos, o consumo exagerado de carne vermelha, especialmente a carne processada, podem elevar o risco de doenças não-transmissíveis (DNT), como doenças cardiovasculares, diabetes tipo 2 e até mesmo câncer (FAO, 2019a).

Para além, outro traço que caracteriza o desenvolvimento do sistema agroalimentar é que ele foi se tornando intensivo em energia conforme o desenvolvimento da sua cadeia (figura 20). Estima-se que, atualmente, 30% de todo o consumo global de energia é feito dentro da cadeia agroalimentar; deste, 70% são consumidos em estágios pós-colheitas, especialmente na forma de combustíveis fósseis e de biomassa, sendo essa muito utilizada em países de renda baixa para cozinhar: em 2019, cerca de 35% da população mundial usou lenha na preparação do alimento (FAO, 2011). Como podemos ver na figura abaixo, entre 2020 e 2018 o aumento de mais de 20% do consumo de energia do sistema agroalimentar foi impulsionado pela mecanização da Ásia, como consequência da ampla utilização de combustíveis fósseis, irrigação, equipamentos e fertilizantes. Por outro lado, mesmo abrigando 15% da população mundial, a África representa apenas 4% do consumo global de energia dos sistemas agroalimentares, evidenciando uma grande disparidade e desigualdade regionais que limita a

capacidade de agricultores africanos de produzirem de forma mais eficiente, evitarem perdas e se adaptem às mudanças climáticas (IRENA; FAO, 2021).

Figura 20 – Consumo de energia no sistema agroalimentar por região, 2020-2018



Fonte: IRENA; FAO, 2021.

O aumento da conveniência e dos alimentos processados, e a disseminação da ideia de “alimentos de qualquer lugar” estimularam a interconexão de cadeias alimentares. Para que o alimento percorra grandes distâncias (“food miles”), além da adição de uma série de ingredientes que o conferem resistência, por exemplo, também é necessário muitos materiais e energia utilizados nas etapas de processamento, embalagem, transporte e armazenamento. Conforme mostra Crippa et al (2021), as embalagens¹⁸ contribuíram com mais de 5% das emissões totais de GEE dos sistemas agroalimentares, enquanto o transporte desses alimentos emitiram cerca de 4,8% em 2015. Ademais, a refrigeração foi responsável por 43% do consumo de energia do varejo e supermercados, representando um aumento de 4,2% e 3,6% na Europa e Estados Unidos, respectivamente, ente 1990 e 2015. Somadas, a refrigeração industrial e doméstica representaram 5% das emissões de GEE do sistema agroalimentar em 2015.

Se o alimento não é aproveitado, seja no prato das pessoas, seja como insumo para ração animal ou combustível, ele é perdido ou desperdiçado. Quando um alimento é desperdiçado, todo o recurso utilizado para sua produção, incluindo as emissões e a energia desperdida, também é descartado. Estimativas da FAO apontam que, globalmente, cerca de 31% dos alimentos produzidos não são consumidos, dos quais 14% são perdidos na cadeia antes do varejo e os

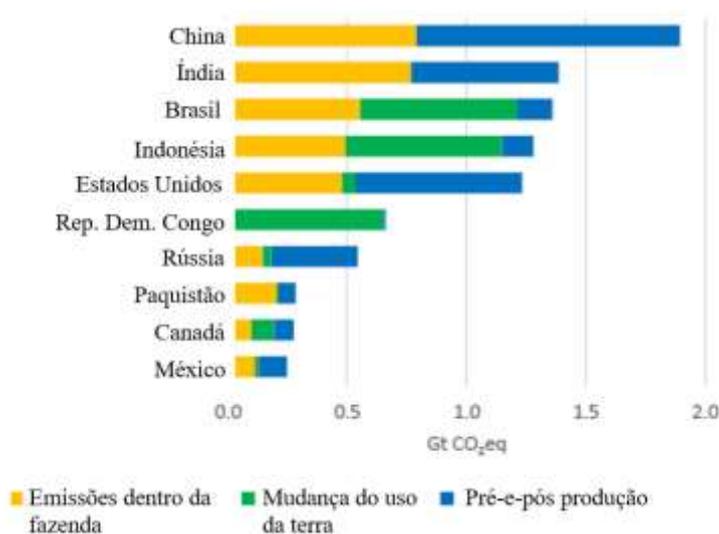
¹⁸ Os pesquisadores mostraram que diferentes tipos de embalagem contribuem de maneira diferente: papel, 59,9 MtCO₂e ano⁻¹, produção de alumínio 29,9 MtCO₂e ano⁻¹, indústria metalúrgica 10,6 MtCO₂e ano⁻¹ e uso de vidro 4,8 MtCO₂e ano⁻¹ (CRIPPA, et al, 2021, p. 3)

outros 17% são desperdiçados no varejo e consumo (FAO, 2022c). Com isso, o desperdício de alimentos contribui com 8% das emissões antropogênicas de GEE globalmente (4,4 GtCO₂eq) e desperdiça 38% da energia consumida nos sistemas alimentares (EPA, 2021).

Em um cenário onde se prevê que para alimentar a população de 9 bilhões de pessoas, em 2050, será necessário um aumento de mais de 50% na produção de alimentos em relação a 2010 (EPA, 2021), considerando o padrão de dieta atual, diminuir e evitar as perdas e desperdícios de alimento é uma das chaves para reduzir as pressões sobre os recursos naturais, melhorar a segurança alimentar, promover a produtividade e eficiência econômica e contribuir para mitigar os efeitos das mudanças climáticas, pois isso pode levar à diminuição da necessidade de nova produção de alimentos, expansão de terras via desmatamento e perda de biodiversidade.

No que se refere aos países, China, Índia, Brasil, Estados Unidos e Indonésia lideram o ranking de países com maiores emissões de GEE originadas no sistema agroalimentar (figura 21). No caso do Brasil, as emissões do sistema agroalimentar representam 83% do total das emissões de GEE do país; para a Indonésia, este valor corresponde a 62%. Enquanto para esses dois países as atividades de mudança de uso da terra, especialmente relacionada ao desmatamento e queimadas, são responsáveis pela maior parte das emissões, para China e Estados Unidos são durante as atividades de pré e pós-processamento que se emite a maior quantidade de GEE. Globalmente, estes cinco países contribuem com 45% de toda emissão de GEE ocorrida dentro do portão das fazendas e a maioria das suas emissões são acima da média global, no que diz respeito às commodities produzidas (FAO, 2021c).

Figura 21 – Emissões dos sistemas agroalimentares, principais países (2019)



Fonte: FAO, 2021c.

4.2.2. *Como as mudanças climáticas afetam a agricultura?*

Os efeitos das mudanças climáticas sobre o sistema alimentar têm sido relatado com cada vez mais frequência por pesquisadores, com impactos sentidos sobre a produção de cultura, animais e todo o ecossistema. Embora alguns relatos tenham apontado para resultados positivos nos rendimentos de algumas culturas em áreas de altas latitudes quando submetidas a maiores temperaturas e concentrações de CO₂, as consequências negativas são mais frequentes e maiores que os ganhos marginais obtidos. Estudos mostraram que variações de 1,5°C explica mais de 60% das variações nos rendimentos do milho, arroz, trigo e soja nas principais áreas de celeiros globais, com o alongamento das estações de crescimento alterando os períodos e qualidades das colheitas (CHALLINOR, et al. 2014).

Além do aumento da temperatura global e das elevadas concentrações de CO₂, projeções apontam que o aumento da ocorrência de eventos climáticos diretos e indiretos – extremos de precipitação, aumento das noites quentes, seca, estresse térmico, inundação, danos por frio, disseminação de pragas e doenças – resultarão em rendimentos ainda menores das colheitas e impactarão negativamente a nutrição global (ROSENZWEIG, et al, 2013). A pecuária também será prejudicada pelas mudanças climáticas: diretamente, com a perda da quantidade, qualidade do rendimento, taxas de crescimento e reprodução do gado, e indiretamente, com as mudanças na qualidade das rações e disseminação de pragas e doenças (IPCC, 2018, 2019, 2021).

Como mostra o estudo do IPCC (2018), o aumento da temperatura e os extremos climáticos gerarão desconforto térmico, sudorese e altas taxas respiratórias do gado. Já existem evidências de que o estresse térmico influencia o aumento da mortalidade de animais e os parâmetros reprodutivos, como desenvolvimento embrionário e eficiência reprodutiva em suínos. Estudos em Botsuana mostraram uma relação de causa e efeito entre estresse térmico e queda na produção de leite e aumento da mortalidade das vacas (MASIKE; URICH, 2008). Para além, projeções preocupantes indicam uma tendência de aumento nas doenças de ruminantes, com agravamento de doenças como febre aftosa, verme hepático e vírus da língua azul (IPCC, 2018). Como consequência desses fatores, estima-se que a produção pecuária caia entre 7,5-9,6% com o aumento da temperatura, gerando prejuízos econômicos sobre a pecuária de aproximadamente 12,6 bilhões de dólares (THORNTON, et al., 2015).

Prejuízos também serão vistos na pesca e aquicultura. Atualmente, este setor contribui com aproximadamente 214 milhões de toneladas de alimentos, correspondendo a 17% de toda proteína animal globalmente, e mais de 50% em vários países da África e Ásia, desempenhando

papel fundamental na segurança alimentar em várias regiões. Economicamente, este setor emprega cerca de 58,5 milhões de pessoas na produção primária, sendo 21% de mulheres, e o seu valor de produção é estimado em US\$ 424 bilhões (FAO, 2022d). É esperado que as mudanças climáticas alterem o nível do mar e intensifiquem tempestades, levando riscos para as várias infraestruturas utilizadas na produção de pescado, assim como a variação nas temperaturas facilitará a invasão de parasitas, patógenos e incidência de espécies e doenças exóticas (IPCC, 2018).

Com a estimativa de que a grande maioria das espécies de recife de coral de água quente desaparecerão caso a temperatura global aumente em 1,5°C, todo o ecossistema marinho será prejudicado. Os estresses climáticos e não-climáticos trarão desafios maiores para produtores de pequena escala, que serão levadas a produzirem de forma bem abaixo dos níveis adequados para manter essa produção como fonte de recursos e alimento. Considerando todos esses cenários, cujas previsões já começaram a se materializar em várias partes do mundo, fica claro que a segurança alimentar e nutricional será fortemente abalada em todas as suas quatro dimensões: disponibilidade, utilização, acesso e estabilidade.

A produção, e conseqüentemente, a disponibilidade de alimentos será afetada se as tendências climáticas se confirmarem e alterarem as características físicas e ambientais, trazendo elevadas temperaturas e mudanças na distribuição das chuvas, bem como alteração nas espécies de polinizadores e proliferação de pragas entre outros invasores. Além de prejuízos sobre as safras, os desafios envolvendo as perdas de rendimento e qualidade nutricional de culturas e produção animal afetarão a dimensão de utilização do alimento, pois é provável que a ingestão de energia e nutrientes não seja feita em quantidades adequadas. Ademais, além da preocupação quanto à diversidade da dieta, o acesso a água potável e saneamento básico será dificultado especialmente em regiões com infraestrutura pouco desenvolvida. A segurança hídrica é especialmente crítica no contexto de mudanças climáticas, pois a tendência é que aumente a demanda por água, ao mesmo tempo em que há incerteza sobre a sua disponibilidade e qualidade em várias regiões (FAO, 2015).

Tendo em mente a necessidade de alimentar 9 bilhões de pessoas no futuro próximo, isso pode aumentar ainda mais a pressão sobre os recursos naturais, que estarão escassos e ainda mais fragilizados. A volatilidade dos preços será uma grande barreira de acesso aos alimentos, com expectativa de que, em 2050, poderão ser observados aumento na casa de 84% no preço dos principais alimentos. Além disso, o preço da terra acompanhará o sua escassez, ficando cada vez mais difícil e caro produzir. Um movimento que tem sido observado e que contribui para a

elevação dos preços dos alimentos diz respeito ao aumento da competição por terra, que existe tanto em relação ao tipo de atividades que se dará sobre ela – agricultura, pecuária, urbanização, proteção -, mas também entre usuários, geralmente dentro do mesmo tipo de utilização (subsistência vs agricultura comercial) (DELL'ANGELO et al. 2017).

Dado que a terra é um recurso finito e que a maior parte dela já é explorada, as políticas ambientais voltadas à conservação de florestas, reflorestamento e/ou produção de culturas energéticas pode ter consequências sobre a segurança alimentar e propriedade de terra. Atentos a essa condição, capitalistas já estão se antecipando para auferirem ganhos financeiros que as disputas trarão. A compra de terra em larga escala (land-scale large acquisition – LSLA, ou grilagem) é um fenômeno cada vez mais estabelecido, sendo realizada “por investidores corporativos transnacionais e domésticos, governos e elites locais que assumem o controle de grandes quantidades de terra (e seus minerais e água) para produzir alimentos, rações, biocombustíveis e outras commodities industriais para os mercados internacional ou doméstico” (MARGULIS, et al, 2013, p. 2).

Tais negócios, que tiveram seu pico em 2008 em meio à crise alimentar e financeira, são controversos na medida que são pouco transparentes, consultivos e ignoram os direitos das comunidades locais sobre as terras. De uma forma geral, o aumento dos preços dos alimentos e dos meios de produção, aliado aos conflitos, enfraquecerão tanto o consumidor, quanto o produtor de alimentos, especialmente os mais pobres, cuja maior parte dos seus gastos se dá com alimentação, aumentando as barreiras de acesso físico e econômico ao alimento e a insegurança alimentar. Caso as tendências se concretizem, a estabilidade da segurança alimentar e nutricional mundial estará sob crescente pressão e ameaças, já que a disponibilidade, o acesso e utilização estarão em risco.

4.3. Má nutrição global: fome e obesidade como faces da mesma moeda

Lamentavelmente, a fome ainda está presente em muitos lares, acometendo milhões de pessoas no mundo todo. A existência e persistência da fome e da insegurança alimentar em vários níveis¹⁹ é uma verdadeira e vergonhosa contradição para uma época em que se produz, em termos energéticos, mais do que o suficiente para alimentar mais do que a população atual,

¹⁹ Uma pessoa tem insegurança alimentar quando não tem acesso regular a alimentos seguros e nutritivos suficientes para o crescimento e desenvolvimento normais e uma vida ativa e saudável. Isso pode ser devido à indisponibilidade de alimentos e/ou falta de recursos para obter alimentos. A insegurança alimentar pode ser experimentada em diferentes níveis de gravidade. A FAO mede a insegurança alimentar usando a Escala de Experiência em Insegurança Alimentar (FIES).

todos os dias. Porém, esses alimentos estão inacessíveis para aquelas pessoas que ganham menos de US\$ 2 por dia e para tantos outros, que paradoxalmente são agricultores que dispõem de poucos recursos, cultivam pequenos lotes de terras com baixa produtividade, e pescadores que vivem em zonas costeiras vulneráveis (ELVER, 2018).

Segundo o relatório publicado pela FAO em conjunto com o IFAD, UNICEF, PMA e OMS, *The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI, 2022)*, o qual é amplamente aceito e respaldado por várias partes, em 2021 aproximadamente 780 milhões de pessoas enfrentaram a fome²⁰ no mundo. Ou seja, quase 10% da população mundial ficaram sem comida, passaram fome, ficando um ou mais dias sem comer, experimentando uma sensação física desconfortável ou dolorosa causada pelo consumo insuficiente de energia alimentar. Essa estatística se torna ainda mais inaceitável quando em 2021, cerca de 2,3 bilhões de pessoas estiveram em situação de insegurança alimentar moderada²¹ ou grave. Infelizmente, as estimativas sugerem que em 2030 a situação também será grave, onde ainda 670 milhões de pessoas, ou 8% da população global, sofrerão com a insegurança alimentar em todos os níveis

É possível olhar a fome sob várias óticas. Ela é concentrada regionalmente, quando 90% dos famintos estão na Ásia e na África, acometendo 9% e 20% dos habitantes desses continentes, respectivamente. Dentro dos países, ela atinge as famílias pobres, especialmente das áreas rurais. No recorte de gênero, as mulheres e crianças do sexo feminino são as que mais sofrem ou são as mais vulneráveis a sofrerem com a fome. De acordo com o SOFI (2022), em 2019, 1/3 das mulheres entre 15 e 49 anos foram afetadas pela anemia e em 2021 31,9% das mulheres no mundo estavam em insegurança alimentar moderada ou grave, em comparação com 27,6% dos homens. Assim como as mulheres, as crianças compõem um grupo fortemente afetado: em 2020, 22% das crianças com menos de 5 anos estavam raquíticas.

Embora a fome seja um flagelo que atinge majoritariamente as pessoas que vivem em áreas rurais, os pobres urbanos também são cada vez mais vítimas desse mal, principalmente com o

²⁰ A fome é uma sensação física desconfortável ou dolorosa causada pelo consumo insuficiente de energia alimentar. Torna-se crônica quando a pessoa não consome uma quantidade suficiente de calorias (energia alimentar) de forma regular para levar uma vida normal, ativa e saudável. Durante décadas, a FAO usou o indicador de Prevalência de Desnutrição para estimar a extensão da fome no mundo, portanto, “fome” também pode ser referida como desnutrição.

²¹ A FAO classifica a insegurança alimentar moderada como o grau de gravidade da insegurança alimentar, com base no FIES, em que as pessoas enfrentam incertezas sobre sua capacidade de obtenção de alimentos e são obrigadas a reduzir, em alguns momentos do ano, a qualidade e/ou quantidade dos alimentos que consomem devido à falta de dinheiro ou de outros recursos. Refere-se, assim, à falta de acesso consistente aos alimentos, o que diminui a qualidade da dieta, perturba os padrões normais de alimentação e pode ter consequências negativas para a nutrição, saúde e bem-estar (FAO, 2022c).

processo de urbanização da Ásia e África. Apesar de os centros urbanos terem abundância e disponibilidade de alimentos de várias formas (de frescos a embalados e preparados), diversos canais de distribuição e venda (mercados, feiras, restaurantes), o acesso à proteção social formal e informal é limitado, e as políticas públicas são insuficientes e ineficientes para alcançar essa população e lhe ofertar comida de forma estável, o que colocam os pobres urbanos dentro do circuito do mercado, onde precisam de dinheiro para acessar alimentos (RUEL, et al, 2017). A necessidade de renda estável é um problema para essas pessoas, que se veem predominantemente em empregos informais, temporários, mal pagos e inseguros (CHARMES, 2012), muitas vezes sem empregos e sem renda e, portanto, seu meio de acesso a alimentos; eles estão altamente vulneráveis a insegurança alimentar de vários níveis. Em alguns países pobres ou em desenvolvimento, os moradores das periferias das cidades têm condições de acesso aos alimentos e estado nutricional semelhante aos pobres rurais (RUEL, 2020).

A questão de gênero é um traço muito marcante da insegurança alimentar. Assim como as mulheres do campo, as mulheres urbanas também são particularmente afetadas pela fome: de maneira geral, como elas não contam com uma rede de apoio, precisam cuidar das crianças e trabalhar fora de casa, geralmente em empregos que não podem levar seus filhos, o que limita suas alternativas. Algumas chegam a contratar creches, onerando ainda mais seus orçamento familiar, outras terminam na mendicância junto com seus filhos, o que afeta negativamente o status de saúde tanto dela, quanto das crianças. Nas favelas urbanas um fenômeno cada vez mais frequente é observado: ao mesmo tempo em que a baixa estatura infantil atinge crianças, o sobrepeso também tem afetado os adultos, como resultado da exposição deles a alimentos baratos de alto teor energético e baixa qualidade nutricional. Como muitas moradias não têm acesso a equipamentos de cozinha, eletricidade, refrigeração e água potável, a preparação e armazenamento de alimentos fica altamente comprometida, e a compra de alimentos de conveniência, geralmente ultraprocessados prontos viram uma opção (RUEL, 2020).

É seguro dizer que atualmente todas as causas das crises alimentares, e conseqüentemente da fome, são provocadas pelo homem: seja a pobreza, os conflitos armados, as instabilidades políticas, ou eventos climáticos, cuja intensificação decorrem das mudanças climáticas atuais, as quais são resultados de ações antropogênicas, a fome é uma consequência da interação e intensificação desses fatores. Atualmente, mais de 8 milhões de pessoas morrem de fome, um triste número que é maior do que as mortes provocadas pela malária, tuberculose e HIV/AIDS juntas (ELVER, 2018). Nesse sistema alimentar, onde para se adquirir comida segura e de

forma estável é preciso que se tenha renda suficiente, a pobreza desempenha um papel fundamental na manutenção da fome endêmica no mundo.

A literatura mostra (GOLAY, 2010; LELE et al, 2021) que, nos países pobres, o gasto das famílias com alimentação pode chegar a 80% do orçamento familiar, enquanto nos países ricos esse percentual não passa de 15%. O fato de ocupar boa parte da renda dos pobres os colocam extremamente vulneráveis a crises e aumento no preço dos alimentos. Como colocado por Elver (2018), metade das pessoas extremamente pobres do mundo vivem em áreas rurais da África Subsaariana e estão empregadas no setor agrícola. Dessa população, quase 80% dependem de recursos naturais para manter seus meios de subsistência, sendo a maioria agricultores de subsistência, vulneráveis aos desastres naturais. Somado a isso, a utilização de meios de produção precários, a exposição ao risco, e a falta de acesso e apoio de sistemas financeiros e do governo colocam essas pessoas em uma situação de vulnerabilidade e risco permanentes.

4.3.1. Fome e conflito

Os conflitos agravam a insegurança alimentar de várias formas. Por exemplo, os agricultores podem enfrentar problemas para trabalhar em suas terras ou pastos em função das restrições de movimento, também podem ser forçados a lutar no combate, terem suas colheitas saqueadas ou áreas de produção destruídas. No aspecto macroeconômico, o desemprego e o colapso geral dos serviços limitam a capacidade de dar e receber auxílio, e a desvalorização da moeda encarece ainda mais as importações de alimentos básicos. Para contornar essa situação, populações usam de vários recursos negativos de enfrentamento que vão desde o racionamento de refeições, mendicidade, trabalho infantil até casamento precoce e sexo transacional em troca de comida (ELVER, 2018). As mortes em áreas de conflito não são somente àquelas derivadas do próprio combate, mas somam-se a elas as mortes por fome e doenças que acontecem nessas regiões.

Com os recursos naturais cada vez mais escassos, é provável que conflitos por terra, alimentos e água se intensifiquem e agravem ainda mais a situação. Para além, os conflitos também fazem aumentar o número de refugiados: mais de 60 milhões de pessoas foram obrigadas a deixar suas casas, tendo que abandonar seus bens e sobreviver com acesso limitado (ou inexistente) a alimentos. Como tentamos argumentar ao longo deste trabalho, o alimento é um recurso extremamente estratégico, político e o controle sobre ele confere poder a determinados grupos. Em áreas de conflito, por exemplo, grupos armados destroem propositalmente mercados, portos e áreas de cultivo, envenenam plantações, saqueiam ou sitiavam comunidades, objetivando privá-los de suprimentos, causando sofrimento e fome. Países que estão em situação de conflitos

prolongados geralmente tem infraestruturas fracas, uma má governança e instabilidades gerais que dificultam a coordenação eficaz e a prestação de assistência alimentar e ajuda humanitária.

A íntima relação entre conflitos e fome é visível quando se observa o aumento da insegurança alimentar em partes da África Subsaariana, Sudeste Asiático e Ásia Ocidental, principalmente em áreas de conflitos. Dos 19 países cuja FAO caracteriza como em situação de crise prolongada²², todos foram afetados por conflitos e violência entre 1996 e 2015, quadro agravado por eventos climáticos como secas prolongadas. A região do Sahel, onde estão países como Sudão do Sul, Etiópia e Chade, é duplamente penalizada pelos confrontos e pela fome, cujos conflitos e violência levaram ao deslocamento de milhões de pessoas, causando e prolongando a insegurança alimentar nas comunidades (FAO, 2018).

4.3.2. A crise alimentar de 2007, a COVID-19 e como elas contribuíram para a fome no mundo

Já que a fome é uma das consequências direta da pobreza, choques econômicos penalizam os famintos e agravam a insegurança alimentar. Recentemente, duas crises econômicas globais levaram milhões à pobreza e fome: a crise alimentar, iniciada no final de 2007, e a pandemia da COVID-19, da qual o mundo ainda está em um processo de recuperação. A crise alimentar de 2007 foi considerada a mais grave desde a de 1974 e se caracterizou pelo aumento mundial nos preços de várias commodities alimentares, com aumentos expressivos para o trigo, arroz, soja e milho, implicando no aumento dos custos de consumo desses alimentos e seus derivados. O choque nos preços elevou o valor das importações dos países dependentes de alimentos. Como apontou Golay (2010), para os países que dependiam da importação de alimentos, os custos alimentares aumentaram 37% de 2006 a 2007, e 56% de 2007 para 2008, sendo que para o continente africano esse aumento foi de 74% de 2007 a 2008. De acordo com o índice de preços dos alimentos da FAO, entre março de 2007 e março de 2008, o preço do trigo subiu 130% trigo; do arroz, 74%, da soja 87%, e o milho ficou 31% mais caro.

As causas da crise não foram identificadas de forma isolada, mas sim como um conjunto de fatores macroeconômicos e globais que, somados e atuando de forma sistêmica, criaram a “tempestade perfeita” que provocou o pico dos preços (GOLAY, 2010; McKEON, 2015). Dentre as principais causas identificadas está a alta do preço da energia. Isso porque alimentos

²² Um país em crise prolongada se caracteriza por aqueles afetados por desastres naturais recorrentes e/ou conflitos, longevidade das crises alimentares, colapso dos meios de subsistência e capacidade institucional insuficiente para reagir às crises. São três os critérios utilizados para definir um país com crise prolongada: longevidade da crise, fluxo de ajuda humanitária para o país, e situação econômica e de segurança alimentar do país.

e energia se relacionam diretamente: o atual modelo de agricultura, baseado em monoculturas, latifúndios e utilização de fertilizantes químicos e pesticidas em larga escala, e toda a cadeia agroalimentar são altamente dependentes de combustíveis fósseis desde a produção (ALESSIO, 2014). Embora já estivessem em alta desde 2002, após um longo período de preços baixos, o pico do preço do petróleo em 2007 puxou para cima o preço dos alimentos de forma abrupta. Ao mesmo tempo, elevou a demanda por biocombustíveis, os quais são bastante subsidiados pela União Europeia e Estados Unidos. Como resultado, em 2007, mais de 1/3 de toda produção de milho dos EUA foi destinado à produção de etanol, fazendo diminuir a oferta deste grão no mercado global (GOLAY, 2010; LELE. 2021).

Olhando por uma perspectiva estrutural, para além do aumento dos preços, a crise alimentar de 2007/08 elevou o número de famintos porque os países são importadores de alimentos, resultado de um processo histórico de desmantelamento de políticas de promoção de segurança alimentar concomitante à adoção de uma agricultura voltada para exportação e vantagem comparativa. Quem foi jogado à fome foram populações rurais que são as mais vulneráveis nesse contexto, e enfrentaram a crise como consumidores, não como produtores. Por exemplo, Golay (2010) destacou que a abertura comercial no Haiti reduziu de 35% para 3% os impostos sobre importação de arroz, levando à importação de arroz estadunidense subsidiado, e devastação da produção doméstica. Estima-se que 70% do aumento dos preços dos alimentos entre 2002 e 2008 teve como causa o desvio das colheitas alimentares para a produção de biocombustível (GOLAY, 2010; LELE et al, 2021). Nesse cenário, países como Malawi, Afeganistão, Uganda, Etiópia e vários outros países de baixa renda foram afetados pelo aumento dos preços e da insegurança alimentar (FAO, 2010).

Já nesses últimos dois anos, a pandemia da COVID-19 assolou mais uma vez populações vulneráveis em todo o mundo. Clapp e Moseley (2020, p. 8) mostraram que a pandemia afetou o sistema alimentar global de várias maneiras. Primeiro, as medidas sanitárias necessárias para conter o vírus, bem como a contaminação de trabalhadores do sistema alimentar, levaram a interrupção do movimento de alimentos através dos canais de distribuição. Em segundo lugar, a grande recessão global levou a enormes perdas de emprego e, como consequência, as pessoas perderam suas rendas e tiveram dificuldades crescentes de acessar os alimentos, o que agravou a insegurança alimentar e fome. Por fim, os preços dos alimentos variou em muitos lugares, tanto a nível local quanto global, alterando a produção, e afetando os meios de subsistência e o acesso das pessoas a alimentos nutritivos e quantidades adequadas, impactando de várias maneiras consumidores e produtores, rurais ou urbanos.

Durante a pandemia da COVID-19, a insegurança alimentar aumentou em todo o mundo, inclusive na Europa. Uma pesquisa que avaliou o custo de vida dos residentes no Reino Unido mostrou um aumento de 57% na proporção de famílias que cortaram alimentos ou pularam refeições entre janeiro e março de 2021, o que representou um em cada sete adultos (7,3 milhões de pessoas). Já no mês de abril, mais de 2 milhões de adultos ficaram sem comida por um dia inteiro porque não têm dinheiro para comprar o que comer (The Guardian, 2022). A insegurança aumentou não só devido as compras em excesso causadas pelo pânico da pandemia, mas, mais para frente, foi impulsionada pelo aumento no custo de vida e da pobreza.

O Brasil, País que tem uma triste relação com a fome, também viu a insegurança alimentar se agravar durante a pandemia, acelerou o ritmo da insegurança alimentar que já crescia desde 2013. De acordo com o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, organizado pela Rede PENSSAN, em 2022 mais de 33 milhões de pessoas não tiveram o que comer, um aumento de 14 milhões de brasileiros vivendo nessa situação em comparação a 2021. A pesquisa também revelou que quase 60% da população brasileira conviveu com algum grau de insegurança alimentar, fazendo com que o País retrocedesse a índices equivalentes à década de 1990. Essa situação é efeito do quadro de deterioração das condições socioeconômicas e aprofundamento das desigualdades sociais fruto das políticas austeras dos últimos anos, que levou a queda no poder aquisitivo dos brasileiros. A pesquisa também apontou que as regiões Norte e Nordeste, historicamente castigadas pela fome, foram as mais afetadas nesse período, ficando acima da média nacional (58,7%) de domicílios com insegurança alimentar: 71,6% e 68% respectivamente. Por fim, a fome também alcançou 65% dos lares de pessoas autodeclaradas pretas ou pardas.

De uma forma geral, as crises são perturbadoras para os pobres e mais vulneráveis, com o aumento do preço dos alimentos implicando diretamente sobre o nível de segurança alimentar global. Primeiramente, ele afeta principalmente os mais pobres, para os quais os alimentos consomem cerca de 80% do orçamento, corroendo boa parte da renda (LELE, et al. 2021). Depois, preços elevados aumentam as barreiras de acesso a dietas saudáveis, composta por alimentos *in natura*, minimamente processados e diversificada: a FAO (2022c) apontou que o custo de uma dieta saudável em 2020 foi de US\$ 3,54 por pessoa por dia, um aumento de 3,3% em relação a 2019, com os maiores custos sendo registrados na América Latina e o Caribe (US\$ 3,89) e o maior aumento sendo na Ásia (+4% de 2019 a 2020). Com esse preço, mais de 3 bilhões de pessoas não puderam pagar por uma dieta saudável em 2020, um aumento de 112 milhões de pessoas em relação a 2019. Para além das barreiras de acesso, os alimentos

disponibilizados são cada vez menos saudáveis, com os alimentos processados e ultraprocessados, cujos preços são mais baixos que os alimentos naturais e frescos, têm composto parte significativa da dieta de milhões de pessoas no mundo, em um movimento acelerado em direção a uma transição nutricional, discutida a seguir, que tem contribuído para o atual estado de má nutrição global.

4.3.3. *A transição nutricional e obesidade*

É natural que as dietas das populações variem conforme disponibilidade de alimentos, ritmo de vida e hábitos culturais, porém o que especialistas têm percebido é que, desde a década de 1980, a globalização está acelerando esse processo e promovendo mudanças nos padrões de dieta contemporânea. A atual transição nutricional é caracterizada por um padrão de dieta com alta densidade energética, composta cada vez mais de óleos comestíveis, açúcares, e menos de carboidratos complexos, fibras e outros macronutrientes. Ao mesmo tempo, a inatividade está ocorrendo de forma mais rápida em resposta a mudanças relacionadas ao trabalho e lazer. Esses fatores combinados – alimentação e atividade – resultam em mudanças nutricionais e corporais em termos de estatura e composição (POPKIN, 2004; POPKIN, 2006, p. 289; MONTEIRO; CASTRO, 2009). Embora esteja acontecendo simultaneamente em todo o mundo, o padrão da transição nutricional é variável de acordo com o nível de renda do país.

Conforme mostrado por Reardon et al (2019) e Baker e colegas (2000), o consumo de ultraprocessados cresceu em todo o mundo entre 2016 e 2019. Segundo a classificação NOVA²³, os alimentos ultraprocessados são formulações feitas principalmente ou inteiramente de substâncias derivadas de alimentos e aditivos, possuem altos teores de sódio, açúcar, óleos, e gordura em suas composições, e utilizam fontes de energia e nutrientes que normalmente não são utilizados em preparações culinárias diárias: há aqueles extraídos diretamente dos alimentos, como caseína, lactose, glúten, ou derivados de processamento posterior de constituintes de alimentos (proteínas hidrolisadas, isolado de proteína de soja, maltodextrina, xarope de milho e frutose).

Uma série de aditivos também são encontrados nos ultraprocessados, os quais servem para imitar o alimento natural ou melhorar aspectos do produto, aumentar sua vida útil e sua durabilidade. A longa lista de ingredientes inclui corantes, conservantes, antioxidantes,

²³ A NOVA (não é uma sigla) é uma classificação que agrupa os alimentos de acordo com a natureza, extensão e finalidade do processamento industrial a que são submetidos. O processamento de alimentos conforme identificado pela NOVA envolve processos físicos, biológicos e químicos usados após os alimentos serem separados da natureza e antes de serem consumidos ou preparados como pratos e refeições (MONTEIRO et al, 2017, p.11).

estabilizantes, aromatizantes, intensificadores de sabor, entre outros, que passam por uma série de processos sem equivalentes domésticos, a fim de serem combinados e criar o produto final (portanto, um alimento “ultraprocessado”) (MONTEIRO et al, 2017, p. 12-13). Esses produtos alimentares são desenhados para serem hiperpalatáveis, baratos, onipresentes e convenientes (prontos para o consumo), características que se combinam com uma estratégia agressiva de marketing da indústria que fazem estes produtos serem extremamente atraentes e desejados, vinculando-os a marcas e status.

O aumento da renda é um dos principais drives de uma dieta mais processada globalmente. Nos países de alta renda, cujo mercado para alimentos ultraprocessados estagnou, a atual relação entre seu consumo e renda é inversa: quanto mais ricas as famílias, maiores as demandas por alimentos não-básicos frescos, como frutas e vegetais. Em termos de produtos processados, se identificou nesses países uma queda no consumo de bebidas carbonatadas e aumento de bebidas esportivas, energéticas, chás e sucos, aumento de alimentos açucarados e de produtos refrigerados, como sorvetes e sobremesas congeladas. Para as famílias estadunidenses, 61% de toda energia ingerida tem origem em alimentos processados e ultraprocessados, como carnes processadas, doces, salgadinhos e refrigerantes (BAKER; FRIEL, 2016; POPKIN, 2017; BAKER et al, 2020). A transição nutricional nos países ricos também tem revelado uma tendência em direção ao aumento de consumo de alimentos frescos, como frutas e vegetais, que geralmente são mais caros que os alimentos ultraprocessados.

Já em países de rendas média e baixa, onde a transição tem acontecido de forma mais acelerada, o aumento da renda da população tem levado ao aumento da demanda por produtos diversificados, de maior valor agregado e maior conveniência. Nessas regiões, a dieta está mudando para se tornar mais processada, rica em energia e pobre em nutrientes, diminuindo o consumo de cereais, tubérculos e raízes, e aumentando o consumo de molhos vegetais, temperos e condimentos, com destaque para a ampla utilização do óleo de palma como óleo de cozinha. Também se observa a maior demanda de itens que facilitem o armazenamento e consumo desses alimentos, como micro-ondas e refrigeradores (BAKER, et al., 2020). Para todas as faixas de renda dos países, observou-se que o consumo de alimentos ultraprocessados aumenta primeiro em famílias de renda mais alta e depois muda para famílias de renda mais baixa, conforme o país vai enriquecendo, um movimento que Baker (et al, 2020) chamou de transição social da prevalência da obesidade.

Além da renda, as corporações de alimentos e bebidas contribuem para a disseminação dos alimentos ultraprocessados, penetrando nos mercados dos países em desenvolvimento através

do investimento particularmente em refrigerantes, salgadinhos e biscoitos, produtos indicados como vetores de açúcar, sódio e gordura (BAKER; FRIEL, 2016). Elas contribuem para a transnacionalização a partir dos alimentos do estilo de vida ocidental aspirado por muitas pessoas, embutindo neles significados, os quais por meio do seu consumo, pode representar virtualmente algum status. Além das grandes marcas de alimentos processados e redes de fast foods, o varejo também são importantes nessa lógica na medida em que aproxima o consumidor desses produtos através dos vários pontos de distribuição, inicialmente nas cidades, mas cada vez mais nas áreas rurais.

Cada vez mais surgem evidências que correlacionam o aumento da obesidade e das doenças não transmissíveis ao aumento do consumo de alimentos processados e ultraprocessados (BAKER, et al. 2020). Como uma outra face da desnutrição, cerca de 2 bilhões de pessoas com 18 anos ou mais estavam acima do peso em 2016; desta população, 650 milhões (13% da população adulta mundial) estavam obesas, de acordo com as últimas atualizações da Organização Mundial da Saúde (2021). Entre as crianças e adolescentes, de 5 a 19 anos, 340 milhões estavam com sobrepeso ou obesas. Enquanto a fome acontece majoritariamente em áreas rurais, a obesidade predomina nas cidades e é mais comum em países de rendas média e alta (esses países concentraram 73% dos obesos do mundo em 2016), entre adultos de famílias mais ricas, prevalecendo entre as mulheres. Ainda assim, em algumas áreas rurais de países de baixa e média renda, a prevalência da obesidade tem aumentado mais rapidamente do que em áreas urbanas, provavelmente devido ao baixo acesso à comida saudável, mas também à ausência de recursos para preparar alimentos, como eletricidade, gás, geladeira para conservar, entre outros (FAO, 2022e).

Nas sociedades ocidentais, a obesidade é majoritariamente vista como uma falha pessoal e não raramente eventos de gordofobia acontecem. Ao contrário, Swinburn e colegas da Comissão do The Lancet (2019) coloca a obesidade como resultado da interação das pessoas com ambientes *obesogênicos*, que são aqueles ambientes físicos, econômicos, políticos e socioculturais coletivos, oportunidades e condições que promovem a obesidade SWINBURN et al, 2019, p. 5). Para a Comissão, as demandas conflitantes da vida, que tem o tempo acelerado e o espaço flexibilizado, torna a opção por fast foods e alimentos de conveniência uma escolha mais fácil, conveniente e racional, mesmo que não seja a mais saudável (SWINBURN et al, 2019).

A obesidade é um problema latente e suficientemente urgente para que políticas públicas e medidas que regulamentem a comercialização de alimentos que prejudiquem à saúde, o que já se mostrou possível com as indústrias do tabaco e do álcool. Mais do que isso, ela precisa ser

entendida como outra face da desnutrição e analisada de maneira sistêmica, em conjunto com outros fatores para que os resultados das políticas sejam eficazes. Implícito à existência da obesidade e da fome, está o fato de que os sistemas alimentares predominantes atuais não estão orientados a fornecer uma dieta humana adequada (STUCKLER; NESTLÉ, 2012; SWINBURN et al, 2019). Por um lado, os governos se mostram inertes frente à obesidade, não enxergando com a gravidade e urgência necessária, e por outro eles não alcançam de maneira satisfatória as pessoas que sofrem com a insegurança alimentar. Enquanto isso, corporações agroalimentares penetram mercados emergentes em todos os elos da cadeia, desde a fazenda até a distribuição, aumentando seu poder econômico e político. Nesse campo de batalha, estão as pessoas, que precisam comer todos os dias; umas conseguem, outras não, algumas comem uma dieta barata baseada em ultraprocessados, enquanto os mais ricos conseguem comer de forma farta e cada vez mais saudável uma cesta de alimentos inacessível para muita gente. Tornando mais crítica essa situação, as mudanças climáticas estão sendo implacáveis para a agricultura, economia e geopolítica, e forçará por medidas urgentes para amenizar e adaptar as populações e formas de produção para o que está por vir.

4.4. Em direção a uma nova governança global do sistema alimentar

A sindemia global que estamos experienciando vem se desenvolvendo desde, pelo menos, o último século e tornou-se mais aguda nos últimos 50 anos. A fome e a obesidade, enquanto representações de má nutrição, combinadas com as emergências climáticas e seus efeitos adversos são sintomas de um modelo desgastado que têm feito surgir questionamentos cada vez mais frequentes sobre se esses problemas foram, de fato, endereçado por essa governança global em algum momento. Tais críticas partem sobretudo de organizações da sociedade civil e movimentos sociais mais amplos e recaem sobre a capacidade deste modelo atual, cuja maioria dos atores – Estados, corporações transnacionais e organizações internacionais – seguem a cartilha neoliberal, de solucionar a sindemia, bem como criar e garantir sistemas alimentares justos e sustentáveis.

Certamente, o arranjo de governança que se estabeleceu (não de forma linear e nem unânime) ao longo das últimas décadas tem como um dos principais impulsionadores a perda de capacidade do Estado em conseguir lidar com todas as questões resultantes da globalização, como argumentamos no capítulo 1, não acompanhando a integração global dos mercados de bens, serviços e dinheiro, tampouco as outras questões como conflitos, choques econômicos e pobreza (CLAPP; COHEN, 2009). Dado este enfraquecimento, espaços foram abertos e

ocupados por novos atores, promovendo uma reorganização de poder e autoridade entre eles. Cada um com seus interesses, organizações privadas, instituições internacionais e sociedade civil tentam emplacar e legitimar suas agendas, surgindo dessa interação várias possibilidades de arranjos de governança, com cada entidade buscando legitimar a estrutura que mais se alinhe aos seus interesses (CHALLIES, 2012). A disputa mais evidente está entre o paradigma do setor privado e organizações que defendem os compromissos neoliberais e que é o paradigma vigente, e abordagens alternativas a este modelo propostas pelos movimentos sociais.

Sommerville et al. (2014) observa que este paradigma dominante propõe, a cada crise que emerge e quanto mais esses problemas têm se mostrado urgentes e complexos, soluções pautadas em princípios neoliberais que prometem levar segurança alimentar para os famintos, e paz para todos os demais. Nesta narrativa, a segurança alimentar tem sido enquadrada enquanto estratégia geopolítica aliada a questões como segurança nacional e humana, mudança climática, desenvolvimento e desigualdade. Por sua vez, a fome é vista tanto como uma força revolucionária, bem como uma fonte de problemas como doenças, terrorismo, refugiados e agitações políticas que ameaçam não só a vida dos famintos, mas também toda a sociedade onde eles se encontram. Nesse sentido, ao enquadrar as questões alimentares e da agricultura em termos de segurança, o paradigma agroalimentar convencional aproveita para endossar o discurso do produtivismo e impulsionar soluções tecnológicas e voltadas para o mercado, as quais seriam materializadas a partir de uma “nova” ou “Segunda Revolução Verde”, direcionada novamente ao mundo em desenvolvimento, fazendo pouco para atacar de fato as causas da fome, como pobreza, desigualdade e choques econômicos. Dentro dessa abordagem,

há, portanto, uma reafirmação de pressupostos políticos e práticas econômicas desgastadas, mas ainda dominantes, do neoliberalismo global, nas quais a abertura de mercado, a interdependência e a conectividade econômica são entusiasticamente adotadas como plataformas políticas para o avanço da segurança alimentar (SOMMERVILLE, et al, 2014, p. 243).

O discurso produtivista dissemina uma visão de que o mundo está em uma eterna corrida contra a escassez em função do aumento populacional e da persistência da fome, e que para solucionar essas questões a busca pelo aumento da eficiência e da produtividade são fundamentais, inclusive para a paz. Essa narrativa tem funcionado como uma carta branca para a expansão da produção agrícola via tecnologias da Revolução Verde e métodos destinados a intensificar e industrializar cada vez mais a agricultura. Nesse contexto, o que se tem visto desde a década de 1970 é o sucesso, persistência e a capacidade de resistência deste paradigma, que tem se mostrado forte o suficiente para que, mesmo com todas as suas externalidades negativas (má nutrição, caos ambiental, concentração de mercado, choques de preços, entre outras) e

incapacidade de lidar com elas, ainda se faça dominante (CLAPP; COHEN, 2009). Corporações agroalimentares, instituições financeiras e filantrópicas, e os Estados “celeiros do mundo” se apresentam como solução para os problemas que foram incapazes de resolver, justamente porque eles fazem parte da causa. Por exemplo, no caso da fome que assola famílias rurais, as políticas agrícolas do Norte e outras potências baseadas em subsídios para fazendas de monoculturas levaram os preços dos grãos para baixo por um período prolongado, inundando os mercados de países em desenvolvimento, desestruturando seus setores agrícolas domésticos e erodindo os meios de subsistência dos produtores de pequena escala.

Como resultado da agricultura sendo um setor econômico definido comercialmente e da sua valorização apenas como um negócio (McMICHAEL, 2011), a acumulação por espoliação se tornou uma marca desse arranjo de governança, caracterizada pela concentração fundiária, consolidação do agronegócio via subsídios e preço global estabilizado, enquanto agricultores de pequena escala foram totalmente excluídos do processo de produção (CLAPP; COHEN, 2009; McMICHAEL, 2011; CHALLIES, 2012). Como observado por alguns autores (CHALLIES, 2012; SOMMERVILLE et al, 2014), levar a questão alimentar para o campo econômico se mostrou uma estratégia eficiente deste paradigma, afinal, a relação entre a existência de pessoas com fome e a falta de alimentos se apresenta como uma conexão simples, e, portanto, a necessidade de aumentar a produção se torna uma resposta fácil, justificando as decisões macroeconômicas voltadas para ajuda alimentar, abertura do setor agrícola ao comércio internacional, mobilidade de capital, entre outros, invisibilizando o lado político e resultados deste modelo, despolitizando suas consequências sociais e ambientais.

Como mostramos, a forma como a governança global do sistema alimentar está organizada atualmente falhou em endereçar as questões mais críticas e urgentes que envolve o sistema alimentar e os sistemas que com ele interage, conduzindo o mundo a um desgaste e pressão sobre todos os recursos sem precedentes, sem conseguir sequer alcançar os objetivos por ela mesma colocados, como os Objetivos do Milênio e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que dificilmente serão alcançados até 2030. Isso reforça ainda mais o argumento de que não será possível alcançar um mundo diferente se a estrutura e premissas se mantiverem inalteradas. Como colocado por Olivier De Schutter, Relator Especial sobre o direito à alimentação, em relatório do final do seu mandato,

um foco estreito na melhoria da produtividade corre o risco de ignorar a ampla gama de outras variáveis que os exercícios de previsão devem levar em conta. Além disso, o debate mais profundo não diz respeito a se a produtividade deve ser aumentada, mas como alcançá-la. Aumentar os rendimentos por si só não fará. Qualquer prescrição

para aumentar os rendimentos que ignore a necessidade de transição para produção e consumo sustentáveis e para reduzir a pobreza rural não será apenas incompleta; pode também ter impactos prejudiciais, agravando a crise ecológica e alargando o fosso entre as diferentes categorias de produtores de alimentos (DE SCHUTTER, 2014, p. 8).

Assim, cada vez mais as abordagens alternativas têm ganhado espaço no debate e experiências práticas têm surgido, mostrando que outras formas de relacionamento mais sustentáveis são possíveis. A construção de um mundo onde a vida seja possível e as necessidades e direitos das pessoas sejam atendidos passa por uma reformulação nos modos de produção atual que se oponham às premissas deste modelo esgotado: que coloque a proximidade em contraponto à distância, a identidade e genuinidade em oposição ao anonimado, a diversidade e o frescor contra a padronização e o artificial, e a justiça contra a desigualdade e exclusão (McKEON, 2015). Os movimentos sociais e atores da sociedade civil ligados especialmente à terra têm proposto, com base nessas premissas, um modelo de governança que

substitui o pacote “livre” mercado-produtivista-modernização em todas as suas dimensões. É baseado em direitos, incluindo os direitos da Mãe Terra. Está atento à ecologia, ao meio ambiente e à biodiversidade. Combate a mudança climática e desenvolve resiliência. Está enraizado territorialmente, reduz a distância entre produtor e consumidor e fornece alimentos saudáveis para todos. Ele vincula modos agroecológicos de produção em pequena escala com modos de processamento e distribuição que são apropriados a eles e que criam empregos e estimulam as economias locais (McKEON, 2015, p. 198).

Nora McKeon destaca que este paradigma desafiante é pautado na soberania alimentar e traz consigo o acesso à terra e recursos necessários, a defesa da agricultura familiar camponesa como modo de produção e abordagens agroecológicas para fomentar modelos de produção sustentáveis. Uma análise interessante feita pela autora é de que essas novas visões buscam reestruturar e recuperar o mercado como um aspecto básico da vida humana, mas que foi cooptado pelo capitalismo, trazendo-o de volta como um local não só de trocas ou compra de bens básicos, mas também de interação social e criação de identidades (McKEON, 2015). Assim, para contrapor a distância entre produtores e consumidores, imposta no paradigma vigente, o paradigma alternativo reconstrói os mercados visando aproximar e promover melhores relações entre produtores e consumidores. Para que a produção camponesa e familiar seja mantida e de fato consiga se sustentar, ela deve ser associada

um sistema de comércio diferente e autônomo, uma forma diferente de circular produtos alimentícios e criar empregos ao longo do caminho. Isso não acontecerá por acaso. Não se trata simplesmente de multiplicar iniciativas como feiras livres. Construir um “comércio apropriado” para pequenos produtores de alimentos requer descentralizar o encontro entre oferta e demanda de alimentos. Devem ser dadas garantias aos consumidores em termos de qualidade e conveniência. Os direitos coletivos que cobrem os recursos naturais são um componente necessário. Um sistema de comércio e mercados locais de proximidade adequados à agricultura familiar camponesa devem ser conscientemente construídos e amparados por instrumentos

públicos, normas e políticas específicas e diferenciadas. As principais questões a serem abordadas são quem controla a cadeia de valor, os custos de produção e os preços e poder de mercado dos produtores (McKEON, 2015, p. 135).

Essa abordagem alternativa busca abranger as dimensões não apenas econômicas, mas sociais e ambientais, mantendo a autonomia das populações e suas identidades para que o sistema funcione de forma integrada. Importante colocar que, embora esta visão de trazer de volta o local e o fortalecimento dos pequenos produtores rurais e da pequena escala seja, talvez, a abordagem mais forte dentro da literatura que pensa alternativas ao paradigma convencional, os movimentos de contestação deste atual modelo são diversos e incluem várias iniciativas, como o movimento do comércio justo, da agricultura orgânica, do *Slow Food*, entre outras, refletindo o aumento da consciência das pessoas sobre as contradições que envolvem o sistema agroalimentar. Além disso, esses movimentos não se restringem ao campo, já que cada vez mais avançam modelos de agricultura urbana e periurbana, as quais podem ser canais de saídas para a pobreza nas cidades (ZAAR, 2015; AZEVEDO et al; 2020). De maneira geral, são movimentos que em sua medida tentam trazer o direito a uma alimentação justa e adequada, respeitando as particularidades de cada território.

Um grande desafio para essas abordagens alternativas é resistir às investidas do capital de cooptá-las. A estratégia do paradigma predominante avança por dois caminhos: primeiro, tentam desacreditar e marginalizar as novas formas de relacionamento que estão surgindo, colocando-as como improdutivas, ineficientes, inviáveis, caras, radicais ou ilegítimas (SOMMERVILLE, et al, 2014). Ao mesmo tempo, as corporações transnacionais trazem respostas às críticas sofridas em forma de códigos de conduta, responsabilidade social, em direção a um *re-branding* corporativo. Importante colocar que pautas relacionadas à construção de um sistema alimentar integrado e justo, que preza pela preservação do meio ambiente e sustentabilidade, e que discutem a necessidade de repensar a responsabilidade social e novos modos de governança e interação com o ecossistema não nasceram dentro das empresas como uma autocrítica da sua atuação, mas sim dentro dos movimentos sociais e sociedade civil. Porém, este discurso tem sido cada vez mais adotado pelas empresas visando *esverdear* suas imagens; retomando o argumento de Friedmann, este movimento revela que o capital está cada vez mais se apropriando das críticas. Isso levanta um ponto de atenção na medida em que os movimentos da sociedade civil não devem perder de vista essas agendas, de forma a não permitir que elas sejam deixadas para o mercado abordar dentro da mesma lógica atual (CHALLIES, 2012).

Assim, é importante fortalecer os movimentos de base para que eles sejam capazes de resistir, mas também de propor e mobilizar pessoas, produtores e consumidores em todo mundo, fortalecendo-os a nível local, que é onde essas organizações populares têm possibilidades de maior intervenção na escolha de políticas públicas, aumentando o peso político das suas iniciativas (McKEON, 2015). Ao mesmo tempo, é importante a interação do nível local com outros níveis para que se crie uma consciência cidadã e uma governança global mais equitativa e sustentável social, ambiental e economicamente. O nexo local-global entre os movimentos sociais e suas alternativas baseadas na soberania alimentar é importante para que a transformação estrutural do sistema agroalimentar aconteça de forma mais organizada e coordenada, definindo com clareza quem são os atores, seus papéis, interesses e responsabilidades, para que essa nova governança seja menos fragmentada e incoerente do que a atual (CLAPP; COHEN, 2009). Nessa visão alternativa, a esfera pública desempenha um papel mais forte, especialmente contra os interesses do setor privado corporativo, em defesa das práticas alternativas. O Estado aparece como intermediário das relações locais e globais, sendo importante para legitimar e implementar práticas mais sustentáveis.

Em síntese, a grande ambição está em alcançar uma governança capaz de promover sistemas alimentares justos e sustentáveis. Como defendem Margulis e Duncan (2015), a governança dos alimentos é tão político quanto social, já que reside dentro dos complexos sistemas de entendimentos, normas e valores concorrentes, e entendê-la é fundamental para a construção de um novo arranjo de sistema alimentar. Atualmente, estão em disputa dois paradigmas que se opõem fundamentalmente: o paradigma produtivista, baseado em princípios neoliberais, e o paradigma alternativo baseado na soberania alimentar. Enquanto o paradigma vigente se mostrou incapaz de resolver os problemas e contradições que ele mesmo ajudou a criar, oferece os mesmos remédios para as crises cada vez mais graves (MCMICHAEL, 2011), as abordagens alternativas propõe um novo modelo de relacionamento baseado em direitos, na ecologia, no meio ambiente e biodiversidade, onde a distância entre produtor e consumidor é encurtada e alimentos saudáveis são produzidos a partir de modos de produção apropriados, que criam empregos e estimulam as economias locais (MCKEON, 2015). Este novo cenário ainda é uma arena onde os competidores, cujos recursos, capacidades e habilidades são diferentes, ainda estão disputando.

4.5. Considerações finais

Em síntese, neste capítulo buscamos evidenciar as principais consequências de um modelo agroindustrial que tem sido impulsionado desde os anos 1960 e que se pauta em premissas neoliberais, onde a agricultura é tratada apenas um setor econômico orientado para o mercado, dominado por um pequeno número de atores, sejam corporativos ou Estatais, e que se sustenta sobre o cultivo de monoculturas, utilização de combustíveis fósseis e grandes concentração de terras. Este modelo trouxe resultados ambientais, sociais e econômicos catastróficos para as sociedades contemporâneas, aprofundando desigualdades sociais e colocando o mundo em uma rota de autodestruição climática quando as atividades do sistema agroalimentar é responsável por quase metade das emissões de gases de efeito estufa. Ademais, o direito a uma alimentação adequada tem sido negado a boa parte da população, fazendo com que a fome e a obesidade convivam nesse contexto. Com o esgotamento dos recursos em andamento e estando à beira do colapso, o paradigma vigente tem tentado emplacar uma narrativa de que são fundamentais para se alcançar um mundo mais sustentável. Em paralelo, abordagens alternativas vindas de baixo para cima são apresentadas e têm ganhado espaço entre as pessoas. Acreditamos que para enfrentar as crises sociais, ecológicas e alimentares é necessário uma transformação em direção a sistemas agroalimentares verdadeiramente justos e sustentáveis em todos os seus aspectos, coisa que o paradigma vigente não é capaz de ofertar, dada suas características e premissas intrínsecas. Assim, as visões alternativas e a participação da sociedade civil são cada vez mais importantes na proposição de uma nova governança, já que Estados, corporações e Organizações Internacionais não se autorreformularão.

5. CONCLUSÃO

Foi ainda durante a graduação que tive meu primeiro contato com a agenda de segurança alimentar. Pesquisando especificamente como o combate a fome foi endereçado no Brasil, levei essa agenda de pesquisa para o trabalho de conclusão de curso para investigar a fome em uma perspectiva global e, portanto, mais ampla. Naquele processo de pesquisa conheci a abordagem dos regimes alimentares, a qual foi bastante útil para organizar os pensamentos e pesquisa e conectá-los com o conhecimento adquirido enquanto cursava Relações Econômicas Internacionais. O trabalho de conclusão de curso foi entregue, mas saí com mais questões do que respostas a respeito de como o sistema alimentar estava organizado a nível global e por que ainda existe fome no mundo.

Com essas e outras inquietações, dediquei o espaço que tinha para realizar este trabalho a investigar com mais profundidade, rigor metodológico e olhar crítico os atores e sobre quais estruturas, premissas e interesses se dão suas ações, que tem resultado nesta configuração de sistema que temos hoje. Assim, o nosso objetivo neste trabalho foi de investigar e descrever como a atual governança global dos alimentos está estruturada e quais as implicações desse arranjo. Enquanto hipótese, tivemos que atual governança global dos alimentos está estruturada de modo a atender princípios neoliberais, onde atores privados exercem poder e influência, enquanto suas atuações contribuem para aprofundar desigualdades regionais e agravar a crise alimentar e ambiental.

Para tentar provar esta hipótese, tentamos construir o caminho pelo qual o alimento percorre nas vias sociais e econômicas. Inicialmente, foi necessário observar de mais de perto o objeto de estudo. Nossa busca percorreu o campo da sociologia e da antropologia, disciplinas que nos forneceram dimensões importantes sobre o alimento. Muito mais do que algo que se ingere e que interage com cada organismo individualmente, o alimento é carregado de símbolos, confere status e alicerça relações sociais na medida em que está tão intimamente ligada à manutenção da vida, mas também enquanto meio de reciprocidade e conexão, perpetuando culturas, tradições e construindo identidades. A partir desses entendimentos, avançamos em direção a ver o alimento transitando de um espaço para outro, seus processos, interações e resultados, constituindo o que a literatura conceitua como Sistema Alimentar. Ampliando o campo de análise, trouxemos a discussão sobre globalização e governança inicialmente buscando entender tais fenômenos de maneira generalizada, para depois analisar como o alimento e os sistemas alimentares se inseriram nessa dinâmica. Concluímos que os sistemas alimentares

foram modificados por esse processo, com as relações alimentares se tornando cada vez mais globais e industrializadas.

No segundo capítulo trouxemos o arcabouço teórico dos regimes alimentares para observar ainda mais de perto como o alimento se encaixa no contexto geopolítico mais amplo. O primeiro e o segundo regimes, bem documentados pela literatura, se desenrolaram ainda em um contexto em que os processos da globalização e os fluxos de capital não eram tão intensos, e em contexto de grandes instabilidades globais, sendo marcado por duas Grandes Guerras, ao mesmo tempo em que a ordem global estava organizada em torno de pouquíssimos atores. Os delineamentos de um terceiro regime, porém, se dão a partir de uma configuração de mundo diferente e complexa, marcada pelo rompimento unilateral dos Estados Unidos com o padrão dólar-ouro e sua relativa perda de hegemonia. Como resultado, o mundo novamente se viu em crise para a qual a saída adotada foi via políticas neoliberais, as quais impactaram significativamente o campo agrícola e alimentar.

Em consequência das políticas adotadas, dos países mais conectados e dos mercados abertos, novos desafios também surgiram, e ao se tornarem cada vez mais complexos, diminuiu a capacidade dos Estados de agirem sozinhos, utilizando apenas de políticas nacionais para proteger seus cidadãos. Não só novos desafios apareceram, mas também novos atores, com interesses, recursos e objetivos distintos um dos outros. Neste contexto, os regimes alimentares conversam com a governança global, a qual tenta entender a ascensão desses múltiplos atores e como eles coordenam suas ações. No que diz respeito aos regimes, novas correntes surgem dentro da abordagem dos regimes, cada uma delas tentando capturar e analisar uma parte do todo. Em comum, porém, estão os principais atores identificados como relevantes nesse novo arranjo de governança: corporações transnacionais agroalimentares, movimentos da sociedade civil, Estados e Organizações Internacionais.

Portanto, o nosso trabalho no capítulo 3 foi o de investigar de forma a conhecer e descrever com mais precisão esses atores da governança global, a fim de entender seus papéis e posições desempenhados dentro desse arranjo de governança. Para conhecer as corporações transnacionais, estes que são um dos principais players do capitalismo global desde os anos 1969, analisamos os principais segmentos industriais que compõe cadeia agroalimentar. Percebemos que ela, de uma forma geral, é concentrada em torno de grandes empresas que dominam cada segmento, formando oligopólios. Isso acende um sinal de alerta na medida em que muitos trabalhos têm relacionado o aumento de poder de mercado ao aumento de poder político, o qual possibilita às corporações pressionarem os demais atores, especialmente os

Estados, a tomarem medidas em direções que privilegiem seus interesses privados, e não os coletivos. Ademais, também percebemos que a evolução desta cadeia de suprimentos aconteceu quase que de forma simultânea e integrada entre os setores, havendo fortes conexões entre eles. Acreditamos que as corporações não são hegemônicas no atual contexto e que, portanto, não há um terceiro regime alimentar estabelecido em torno delas em função da contestação crescente e instabilidade latentes. Apesar disso, elas são os atores mais poderosos dessa atual governança, se posicionando nos canais onde o alimento passa e operacionalizando um paradigma neoliberal pautado na industrialização do campo, no cultivo de monoculturas orientadas à exportação, na utilização de combustíveis fósseis e em práticas que resultaram nos problemas sinalizados em várias partes do trabalho, e aprofundadas no capítulo 4.

Como um contraponto ao paradigma corporativo, os movimentos sociais e sociedade civil organizada têm ganhado espaços para propor alternativas e discutir soluções, seja a nível local, regional e internacional, principalmente porque eles têm sido capazes de se articularem em redes e formar conexões valiosas, que podem fazer pressão. Destacamos nesse trabalho o movimento La Via Campesina, composto por vários movimentos sociais espalhados pelo mundo e que se articulam em torno das premissas da Soberania Alimentar, em oposição ao paradigma vigente, representado pelo conceito de Segurança Alimentar institucionalizado e capturado pelo discurso neoliberal, quando se valem dele para afirmar o abastecimento das pessoas por meio do mercado corporativo. Esse e outros movimentos alimentares ganharam dimensões transnacionais, se articulando de forma tal que já não podem ser ignorados. Uma conquista desses grupos foi a reforma do Comitê de Segurança Alimentar para incluir vozes diversas no debate e proposição de soluções para a alimentação mundial.

Sobre este assunto discorreremos na subseção seguinte, quando trouxemos as agendas alimentares e as organizações internacionais com mandatos da alimentação. As três organizações analisadas – FAO, PMA e CSA – foram escolhidas em função da abrangência de mandatos sobre alimentação, peso no alívio da fome, e existência de mecanismos que permitem a participação da sociedade civil e outros membros. O que concluímos é que as agendas são cada vez mais diversas e multidisciplinares, gerando sobreposições de mandatos que, por sua vez, dificulta a coordenação, o acompanhamento, a gestão e a assertividade das ações. A carência de recursos para financiar atividades também é uma realidade comum, existindo dentro da FAO, por exemplo, mecanismos que permitem ao doador indicar onde os seus recursos serão aplicados, diminuindo a autonomia da instituição, e mostrando que o poder conferido pelo dinheiro induz políticas em uma direção ou outra. Por fim, um dos marcos dessa governança

foi a ascensão de novos países agrícolas que dissiparam o poder agrícola concentrado nos regimes anteriores na Europa e nos Estados Unidos. Dessas novas potências agrícolas, destacamos brevemente o Brasil e a China, importantes players não só econômicos mas também políticos dentro dessa nova ordem, e foram grandes importadores das tecnologias da Revolução Verde, transformando seu setor agrícola. Por fim, encerramos este capítulo apresentando o volume de comércio internacional, que nos mostrou o domínio das monoculturas sobre o que é transacionado, bem como a concentração da produção em um punhado de países. Dentre as várias reflexões que podemos extrair, podemos questionar da seguinte forma: se o comércio é concentrado em poucas variedades de produtos (4) e poucos países dominam a produção da maioria das commodities agrícolas (entre cultivos e pecuária), como que o mercado pode fornecer alimentos diversos, uma dieta adequada e combater as causas da fome, sendo a pobreza e o subdesenvolvimento uma das suas causas, se ele é pouco diverso e exclui atores de participarem dessa dinâmica?

Para além, observado todos esses agentes e suas posições, podemos indagar: qual está sendo o resultado da interação entre eles? Acreditamos que essas interações têm provocado uma sindemia global, a qual discutimos no último capítulo deste trabalho. A sindemia global foi um conceito trazido pela Comissão do The Lancet para abordar as epidemias de fome, obesidade e problemas climáticos. Neste capítulo apresentamos as formas como a agricultura industrial e as mudanças climáticas interagem: este modelo de produção intensificou os problemas climáticos, sendo responsável por mais de 1/3 das emissões de GEE, ao passo que as mudanças climáticas afetarão a produção agrícola e os recursos em geral. Também apresentamos a fome e a obesidade enquanto sintomas da má nutrição: enquanto a fome tem diversas causas como conflitos, pobreza e perdas dos recursos de subsistência, a obesidade se relaciona ao aumento do consumo de alimentos ultraprocessados, produzidos e disponibilizados pela cadeia corporativa, acelerando o processo de transição nutricional em direção a uma dieta rica em energia e pobre em nutrientes, que compromete a saúde e bem-estar dos indivíduos e são cada vez mais relacionadas a doenças não-transmissíveis.

A conclusão que chegamos de que este modelo de governança dominado pelo paradigma do mercado é insustentável. Argumentamos que este modelo é socialmente insustentável porque ele não foi capaz de endereçar o problema da fome de forma efetiva e eficiente (como eles se colocam), o qual é muito antigo, e que em muitos casos suas práticas foram responsáveis por agravá-lo. Os problemas que envolvem a fome e o sistema alimentar são mais profundos e complexos e tem a ver com pobreza, questões agrárias, políticas econômicas e interesses

privados que se sobrepõem aos coletivos. Além disso, este modelo tem aproveitado de um ritmo e estilo de vida cada vez menos saudável para, através dos seus produtos de conveniência pouco nutritivos, criar ambientes obesogênicos e contribuir com a epidemia da obesidade. Esta, por sua vez, tem sido uma realidade cada vez mais frequente em países de todos os níveis de renda, e a correlação entre doenças não transmissíveis (DNT) e má alimentação e sobrepeso tem sido cada vez mais comprovada.

Também concluímos que esta governança é economicamente insustentável ao promover políticas agrícolas que favorecem a exclusão e não trazem benefícios para os pequenos produtores, quando praticam a grilagem de terras, quando promoveram políticas que desestruturaram a autossuficiência alimentar em muitos países e a única saída oferecida a eles foi o comércio de commodities agrícolas internacional, desconsiderando suas capacidades produtivas, ecossistemas e culturas. Ano após ano, as corporações agroalimentares registram lucros recordes, enquanto populações rurais se encontram em constante vulnerabilidade, não conseguindo viver da sua produção. Além disso, como mostramos no capítulo 3, a concentração de mercado é aparente em praticamente todos os elos da cadeia; as grandes propriedades são minorias entre as fazendas, em termos de quantidade, mas respondem pelo consumo de mais de 75% dos recursos de terra e água, que são destinadas a cada vez mais ao cultivo variedades de cereais, ou melhor, “commodities”.

E cada vez mais este modelo tem se mostrado ambientalmente insustentável. De acordo com as evidências que apresentamos, este modelo intensificou as mudanças climáticas através da sua prática intensiva, da utilização de combustíveis fósseis, desmatamento e expansão pecuária, correspondendo sozinho por mais de 1/3 dos gases de efeito estufa. Como resultado, o que se gerou foram enormes custos ambientais como a degradação do solo, perda de biodiversidade e todos os efeitos discutidos no capítulo 4. Assim, questionamos novamente: como esta arquitetura de governança pode ser a solução para esta crise, já que, mesmo consumindo 75% dos recursos, ainda há tamanha desigualdade, miséria e fome? Como o atual modelo, que acreditamos ser a causa das instabilidades, também pode ser a solução para a crise sistêmica? Acreditamos que isso seja não apenas contraditório, mas também improvável. Esta governança global se mostrou insustentável social, ambiental e economicamente e por isso não é capaz de resolver os problemas que ele próprio criou, pois suas bases e premissas, que é onde residem o problema, são inapropriadas e contraditórias ao que é considerado verdadeiramente sustentável. Para sair deste modelo será necessário encontrar alternativas verdadeiramente sustentáveis e que promovam a resiliência dos sistemas alimentares, dois conceitos que se complementa.

Enquanto a sustentabilidade é entendida como a “capacidade de alcançar os objetivos de hoje sem comprometer a capacidade futura de alcançá-los” (TENDALL, et al. 2015, p. 18), a resiliência, por sua vez, é entendida como a capacidade do sistema de continuar entregando os resultados desejados, apesar de distúrbios. Assim, Tendal et al (2015, p 19) definem um sistema alimentar resiliente como a “capacidade ao longo do tempo de um sistema alimentar e suas unidades em vários níveis, para fornecer alimentos suficientes, adequados e acessíveis a todos, diante de distúrbios diversos e até imprevistos”. Adiciono a essa definição a necessidade considerar aspectos sociais, ambientais, econômicos e culturais, para que o sistema alimentar resiliente seja justo, democrático e mais participativo em todas as suas camadas. Em concordância com os autores, essa abordagem deve excluir a possibilidade de se aumentar a resiliência de sistemas que produzem resultados indesejáveis, como é o caso do atual modelo.

Nesse sentido, as abordagens alternativas congregadas em torno da Soberania Alimentar se apresentam como um modelo disruptivo e necessário, partindo de baixo para cima, para lidar com os problemas atuais e transformar as relações interpessoais e com os alimentos. Para isso, é necessário reforçar a atuação a nível local, criando mecanismos de participação, apoio e fomento de alternativas que vão da produção ao consumo de alimentos. Esperamos que este trabalho tenha contribuído para lançar luz sobre a governança alimentar a partir de uma ótica global, sem perder de vista a essencialidade material que o alimento desempenha nas nossas vidas e sociedades.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Krishna Prasad. Linking trees on farms with biodiversity conservation in subsistence farming systems in Nepal. *Biodiversity & Conservation*, v. 15, n. 2, p. 631-646, 2006.
- ALESSIO, Felipe Jhonatan. *A sociedade civil na governança global de alimentos: o caso da reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial*. 2014. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.
- ALIMENTO. In: *Michaelis Online*. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/Alimento/>>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- ANDERSON, Molly D. Rights-based food systems and the goals of food systems reform. *Agriculture and Human Values*, v. 25, n. 4, p. 593-608, 2008.
- ANDRÉE, Peter et al. *Sociedade civil e movimentos sociais na governança do sistema alimentar*. Taylor & Francis, 2019.
- ANDRÉE, Peter et al. The governance engagement continuum: Food movement mobilization and the execution of power through governance arrangements. In: *Civil society and social movements in food system governance*. Routledge, 2019b. p. 19-42.
- ARESKURRINAGA, Efrén M. La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad alimentaria mundial. *Cuadernos Bakeaz*, Bilbao, n. 86, 2008.
- AZEVEDO, E. Alimentação, sociedade e cultura: temas contemporâneos. *Sociologias*, Porto Alegre, v.19, n. 44, p. 276-307, 2017.
- AZEVEDO, Francisco Fransualdo de; PERXACS, Helena; ALIÓ, Maria Àngels. *Dimensão social da agricultura urbana e periurbana*. Mercator (Fortaleza), v. 19, 2020.
- BAINES, Joseph; HAGER, Sandy Brian. Commodity traders in a storm: financialization, corporate power and ecological crisis. *Review of International Political Economy*, v. 29, n. 4, p. 1053-1084, 2021.
- BAINES, Joseph; HAGER, Sandy Brian. Commodity trading: the shadowy industry destroying the planet. *Open Democracy*, 2021. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/commodity-trading-shadowy-industry-destroying-planet/>> Acesso em: 16 dez. 2022.
- BAKER, Phillip et al. Ultra-processed foods and the nutrition transition: Global, regional and national trends, food systems transformations and political economy drivers. *Obesity Reviews*, v. 21, n. 12, 2020.
- BAKER, Phillip; FRIEL, Sharon. Food systems transformations, ultra-processed food markets and the nutrition transition in Asia. *Globalization and Health*, v. 12, p. 1-15, 2016.
- BARBIERI, Mariana Delgado; ZAGO, Lisandra. Modernização, incorporação e sobrevivência da população rural—o caso chinês pós 1978. *Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE*, v. 1, n. 16, p. 41-60, 2020.

- BBC Brasil. *CARNE vencida e mascarada com 'produtos cancerígenos': o escândalo que atinge as maiores empresas do Brasil*. BBC Brasil, 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39313589>>. Acesso 26 out. 2022.
- BISPO JÚNIOR, José Patrício; SANTOS, Djanilson Barbosa dos. COVID-19 como síndrome: modelo teórico e fundamentos para a abordagem abrangente em saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, 2021.
- BLANC, Julien; KLEDAL, Paul R. The Brazilian organic food sector: Prospects and constraints of facilitating the inclusion of smallholders. *Journal of Rural Studies*, v. 28, n. 1, p. 142-154, 2012.
- BLAY-PALMER, Alison D. et al. Future food system research priorities: A sustainable food systems perspective from Ontario, Canada. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, v. 3, n. 4, p. 227–234-227–234, 2013.
- BONANNO, Alessandro (Ed.). *From Columbus to ConAgra: The globalization of agriculture and food*. University Press of Kansas, 1994.
- BONNY, Sylvie. Corporate concentration and technological change in the global seed industry. *Sustainability*, v. 9, n. 9, p. 1632, 2017.
- BORRAS JR, Saturnino M.; EDELMAN, Marc; KAY, Cristóbal. Transnational agrarian movements: Origins and politics, campaigns and impact. *Journal of Agrarian Change*, v. 8, n. 2-3, p. 169-204, 2008.
- BOYCE, James K. A future for small farms? Biodiversity and sustainable agriculture. In: BOYCE, James K.; GRIFFIN, Keith B.; BOYCE, James K. *Human development in the era of globalization: Essays in honor of Keith B. Griffin*. Edward Elgar Publishing, 2006.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Serviços ecossistêmicos*. Brasília, DF. Disponível em: <<https://bit.ly/40FnRCo>> Acesso em: 19 set. 2022.
- BRF. NOSSAS marcas. brf. Disponível em: <<https://www.brf-global.com/nossas-marcas/>>. Acesso 26 out. 2022.
- BROWNELL, K. *Food Fight*. New York: McGraw Hill, 2004.
- BRYCESON, Deborah Fahy. *De-agrarianisation in sub-Saharan Africa: acknowledging the inevitable*. In: Farewell to farms. Routledge, 2019.
- BUNGE. *MARCAS*. Bunge. Disponível em: <<https://bit.ly/3I3xIW3>>. Acesso 26 out. 2022.
- BURCH, David; LAWRENCE, Geoffrey. Towards a third food regime: behind the transformation. *Agriculture Human Values*. n.26, 2009.
- CABRAL, Lídia; PANDEY, Poonam; XU, Xiuli. Epic narratives of the green revolution in Brazil, China, and India. *Agriculture and Human Values*, v. 39, n. 1, p. 249-267, 2022.
- CAETANO, José Geraldo. *As fusões entre empresas de agroquímicos*. Online. Disponível em: <<https://richardjakubaszko.blogspot.com/2018/03/as-fusoes-entre-empresas-de-agroquimicos.html>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

CARGILL. *Cargill launches new plant-based protein brand PlantEver™ for consumer in China*. Cargill, Shanghai, jun. 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3XcEA39>>. Acesso em: 04 dez. 2022

CARGILL. *Produtos de consumo*. Cargill. Disponível em: <https://www.cargill.com.br/pt_BR/produtos-de-consumo>. Acesso 26 out. 2022.

CHALLIES, Edward. The limits to voluntary private social standards in global agri-food system governance. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, p. 175–195, 2012.

CHALLINOR, Andrew J. et al. A meta-analysis of crop yield under climate change and adaptation. *Nature Climate Change*, v. 4, n. 4, p. 287-291, 2014.

CHANDRASEKARAN, Kirtana et al. *Exposing corporate capture of the UNFSS through multistakeholderism*. Food System 4 People, 2021.

CHARMES, Jacques. The informal economy worldwide: Trends and characteristics. *Margin: the journal of applied economic research*, v. 6, n. 2, p. 103-132, 2012.

CHIANG, Po-Huang et al. Fast-food outlets and walkability in school neighbourhoods predict fatness in boys and height in girls: a Taiwanese population study. *Public Health Nutrition*, v. 14, n. 9, p. 1601-1609, 2011.

CLANCY, Kate. Potential contributions of planning to community food systems. *Journal of Planning Education and Research*, v. 23, n. 4, p. 435-438, 2004.

CLAPP, Jennifer. *ABCD and beyond: From grain merchants to agricultural value chain managers*. UWSpace, 2015.

_____. *Food*. 2ª ed. Reino Unido: Cambridge, Polity Press, 2016.

_____. Mega-mergers on the menu: corporate concentration and the politics of sustainability in the global food system. *Global Environmental Politics*, v. 18, n. 2, p. 12-33, 2018.

_____. Explaining growing glyphosate use: The political economy of herbicide-dependent agriculture. *Global Environmental Change*, v. 67, 2021.

CLAPP, Jennifer; COHEN, Marc J. (Ed.). *The global food crisis: Governance challenges and opportunities*. 2009.

CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris A. (Ed.). *Corporate power in global agrifood governance*. MIT Press, 2009.

CLAPP, Jennifer; MOSELEY, William G. This food crisis is different: COVID-19 and the fragility of the neoliberal food security order. *The Journal of Peasant Studies*, v. 47, n. 7, p. 1393-1417, 2020.

CLARK, Patrick. Sowing the Oil? The Chavez Government's Policy Framework for an Alternative Food System in Venezuela. *Humboldt Journal of Social Relations*, p. 135-165, 2010.

CLEAVER, Harry. *Food, famine and the international crisis*. Zerowork, v. 2, n. 1, p. 70, 1977.

COLEMAN, Richard W. Globalization of food retailing: The case of Latin America. *Latin American Business Review*, v. 4, n. 4, p. 23-41, 2003.

COMITÊ DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CSA). Reform of the Committee on World Food Security Final Version. Roma, 2009. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/k7197e/k7197e.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2022.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA (UNFCCC). *Adoption of the Paris Agreement*. Paris, 2015. Disponível em: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2022.

COWGILL, Bo; PRATT, Andrea; VALLETTI, Tommaso M. *Political Power and Market Power*. CEPR Discussion Paper No. DP17178, 2022. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=4121353>>. Acesso em: 17 out. 2022.

CRIPPA, Monica et al. Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. *Nature Food*, v. 2, n. 3, p. 198-209, 2021.

DE SCHUTTER, Olivier. *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter*. Final report: The transformative potential of the right to food, 2014.

DELL'ANGELO, Jampel et al. The tragedy of the grabbed commons: Coercion and dispossession in the global land rush. *World Development*, v. 92, p. 1-12, 2017.

DELOITTE. *Global powers of retailing 2022: Resilience despite challenges*. Global economic outlook, Deloitte, 2022.

DIAS, Bernadete de Figueiredo. Acordo sobre agricultura: a cláusula de paz e as perspectivas futuras. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, 2004

DÖRR, Florian. *Food regimes, corporate concentration and its implications for decent work*. Decent Work Deficits in Southern Agriculture: Measurements, Drivers and Strategies, p. 178-208, 2018.

DUGGAN, Niall; NAARAJÄRVI, Teemu. China in global food security governance. *Journal of Contemporary China*, v. 24, n. 95, p. 943-960, 2015.

EKLIN, Kate et al. *The Committee on World Food Security reform: impacts on global governance of food security*. IDDRI working paper, 2014.

EL PAÍS. *Operação Carne Fraca da PF coloca JBS e BRF na mira por esquema de corrupção*. El País, Brasília, 17 mar 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/17/politica/1489761743_696597.html>. Acesso em: Acesso 26 out. 2022.

ELVER, Hilal. Suffering from hunger in a world of plenty. *Middle East Report*, n. 286, p. 14-17, 2018.

EMBAPA. *Soja em números (safra 2021/22)*. Disponível em: < <https://bit.ly/40Qxt3N>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

ERICKSEN, Polly J. Conceptualizing food systems for global environmental change research. *Global environmental change*, v. 18, n. 1, p. 234-245, 2008.

ESNOUF, Catherine; RUSSEL, Marie; BRICAS, Nicolas (Ed.). *Food system sustainability: insights from duALIne*. Cambridge University Press, 2013.

ETC Group. *Too big to feed: the short report*, 2017a. Disponível em: <http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2022.

ETC Group. Who will feed us? *The peasant food web vs the industrial food chain*. 3. Ed. 2017b. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etc-whoillfeedus-english-webshare.pdf>> Acesso em: 23 nov 2022.

EXAME. *JBS compra empresa centenária italiana e avança na Europa e nos EUA*. Exame. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://exame.com/negocios/jbs-compra-empresa-centenaria-italiana-e-avanca-na-europa-e-nos-eua/>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

FORBES. The global 2020. Disponível em: <<https://www.forbes.com/lists/global2000/?sh=1fa755335ac0>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

FORSTER, Thomas; ESCUDERO, Arthur. *City Regions as Landscapes for People Food and Nature*. Washington, USA: EcoAgriculture Partners, 2014.

FRAUNDORFER, Markus. Experiments in global democracy: The cases of UNITAID and the FAO Committee on World Food Security. *Global Constitutionalism*, v. 4, n. 3, p. 328-364, 2015.

FRIEDEN, Jeffrey A. *Capitalismo global: história econômica e política do século XX*. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2008.

FRIEDMANN, Harriet. The political economy of food: the rise and fall of the postwar international food order. *American journal of sociology*, v. 88, p. S248-S286, 1982.

_____. The political economy of food: a global crisis. *New left review*, n. 197, p. 29-57, 1993.

_____. The international political economy of food: a global crisis. *International Journal of Health Services*, v. 25, n. 3, p. 511-538, 1995.

_____. From colonialism to green capitalism: Social movements and emergence of food regimes. In: *New directions in the sociology of global development*. Emerald Group Publishing Limited, 2005a.

_____. Feeding the empire: The pathologies of globalized agriculture. *Socialist register*, v. 41, 2005b.

_____. Discussion: moving food regimes forward: reflections on symposium essays. *Agriculture and Human Values*, v. 26, p. 335-344, 2009.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy: understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

- GOLAY, Christophe. *The food crisis and food security: Towards a new world food order?*. Institut de hautes études internationales et du développement, 2010.
- GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011
- GORELICK, Steven. Facing the farm crisis. *The Ecologist*, v. 30, n. 4, p. 28-28, 2000.
- GREW, Raymond. Food and global history. p. 12-40, 1999. In: GREW, Raymond (ed). *Food in global history*. Routledge, 1999.
- GUPTA, Akhil et al. Global movements of crops since the age of discovery and changing culinary cultures. *Thailand Science Research and Innovation*, 2003.
- HAMANN, Ralph et al. The role of business and cross-sector collaboration in addressing the ‘wicked problem’ of food insecurity. *Development Southern Africa*, v. 28, n. 4, p. 579-594, 2011.
- HAYSOM, Gareth. *Food system governance for urban sustainability in the global south*. 2014.
- HAZELL, Peter; WOOD, Stanley. Drivers of change in global agriculture. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, v. 363, n. 1491, p. 495-515, 2008.
- HERFORTH, Anna et al. Toward an integrated approach to nutritional quality, environmental sustainability, and economic viability: research and measurement gaps. *Annals of the New York Academy of Sciences*, v. 1332, n. 1, p. 1-21, 2014.
- HINRICHS, C. Clare. Embeddedness and local food systems: notes on two types of direct agricultural market. *Journal of rural studies*, v. 16, n. 3, p. 295-303, 2000.
- HIPEL, Keith W.; FANG, Liping; HENG, Michele. System of systems approach to policy development for global food security. *Journal of Systems Science and Systems Engineering*, v. 19, p. 1-21, 2010.
- HLPE. *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, /Roma, 2014. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i3901e/i3901e.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2022.
- HOLT-GIMENEZ, Eric. Food Security, Food Justice, and Regime Change. *Cultivating Food Justice*, p. 309-30, 2011.
- HORRIGAN, Leo; LAWRENCE, Robert S.; WALKER, Polly. How sustainable agriculture can address the environmental and human health harms of industrial agriculture. *Environmental Health Perspectives*, v. 110, n. 5, p. 445-456, 2002.
- HOSPES, Otto; BRONS, Anke. Food system governance: A systematic literature review. *Food Systems Governance*, p. 13-42, 2016.
- HOWARD, Philip. *Concentration and Power in the Food System: Who controls what we eat?* Bloomsbury Academic, 2016.

HUANG, Jikun; ROZELLE, Scott. 24. China's 40 years of agricultural development and reform. *China's 40 years of reform and development*, p. 487, 2018.

INPE. *O que são mudanças climáticas?* 2022. *Online*. Disponível em: <<https://bit.ly/40FXKBo>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Aquecimento global de 1,5°C*. 2018. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/07/SPM-Portuguese-version.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2022.

_____. *Climate change and land*. An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, 2019. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/11/SRCCL-Full-Report-Compiled-191128.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2022.

_____. *Climate change 2021: the physical science basis*. Contribution of working group I to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change, v. 2, 2021. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>>. Acesso em: 18 out. 2022.

_____. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>>. Acesso em: 18 out. 2022.

IRENA; FAO. *Renewable energy for agri-food systems – Towards the Sustainable Development Goals and the Paris agreement*. FAO, 2021. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/cb7433en/cb7433en.pdf>>. Acesso em 18 set. 2022.

ISAAA. *ISAAA Brief 53-2017: Executive Summary*, 2018. Disponível em: <<https://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/53/executivesummary/default.asp>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

JBS. *Marcas*. JBS. Disponível em: <<https://jbs.com.br/marcas/>>. Acesso 26 out. 2022.

JOHNS, Timothy et al. Agricultural biodiversity as a link between traditional food systems and contemporary development, social integrity and ecological health. *Journal of the Science of Food and Agriculture*, v. 93, n. 14, p. 3433-3442, 2013.

KELLY, Philip. The geographies and politics of globalization. *Progress in Human Geography*. p. 379-400, 1999.

KIRCHMANN, Holger; THORVALDSSON, Gudni. Challenging targets for future agriculture. *European Journal of Agronomy*, v. 12, n. 3-4, p. 145-161, 2000.

KNEAFSEY, Moya et al. Short food supply chains and local food systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics. *JRC Scientific and Policy Reports*, v. 123, p. 129, 2013.

KONEFAL, Jason; MASCARENHAS, Michael; HATANAKA, Maki. Governance in the global agro-food system: Backlighting the role of transnational supermarket chains. *Agriculture and Human Values*, v. 22, p. 291-302, 2005.

KOPYTOFF, Igor; APPADURAI, Arjun. *The Social Life of Things: commodities in cultural perspective*. 1986.

KPMG. *The agricultural and food value chain: Entering a new era of cooperation*, 2013.

KRASNER, Stephen D. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. *International organization*, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

LANG, Tim; BARLING, David; CARAHER, Martin. Food, social policy and the environment: towards a new model. *Social Policy & Administration*, v. 35, n. 5, p. 538-558, 2001.

LAZARUS, Oliver; MCDERMID, Sonali; JACQUET, Jennifer. The climate responsibilities of industrial meat and dairy producers. *Climatic Change*, v. 165, p. 1-21, 2021.

LAZARUS, Richard J. Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future. *Cornell L. Rev.*, v. 94, p. 1153, 2008.

LEACH, Melissa; STIRLING, Andrew Charles; SCOONES, Ian. *Dynamic sustainabilities: technology, environment, social justice*. Taylor & Francis, 2010.

LELE, Uma; AGARWAL, Manmohan; GOSWAMI, Sambuddha. 2007–2012 Food Price Spikes and Crisis – A Decade and a Half Later. In: *Food for all: International Organizations and the Transformation of Agriculture*. Oxford, 2021.

LELE, Uma; GOSWAMI, Sambuddha. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. In: *Food for All: International Organizations and the Transformation of Agriculture*. Oxford, 2021

LIEN, Marianne. The Politics of Food: An Introduction. In: LIEN, M.; NERLICH, B. (eds) *The Politics of Food*. Berg, 2004.

LOWDER, Sarah K.; SÁNCHEZ, Marco V.; BERTINI, Raffaele. Which farms feed the world and has farmland become more concentrated? *World Development*, v. 142, p. 105455, 2021.

LOWDER, Sarah K.; SKOET, Jakob; RANEY, Terri. The number, size, and distribution of farms, smallholder farms, and family farms worldwide. *World Development*, v. 87, p. 16-29, 2016.

MACRAE, Rod. A joined-up food policy for Canada. *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, v. 6, n. 4, p. 424-457, 2011.

MADELEY, John. *Big business, poor peoples: How transnational corporations damage the world's poor*. Bloomsbury Publishing, 2008.

MAGNAN, André. *Food regimes*, 2012. In: PILCHER, Jeffrey (Ed.). *The Oxford handbook of food history*. Oxford University Press, p. 370-388, 2012.

MALASSIS, Louis. Les trois âges de l'alimentaire. *Agroalimentaria*, v. 2, n. 5, 1996.

MANSFIELD, Brent; MENDES, Wendy. Municipal food strategies and integrated approaches to urban agriculture: Exploring three cases from the global north. *International Planning Studies*, v. 18, n. 1, p. 37-60, 2013.

MARGULIS, Matias E. The global governance of food security, 2017. In: BIERMANN, Rafael; KOOPS, Joachim (eds). *The Global Governance of Food Security*. Palgrave Macmillan, p. 503-521, 2017.

MARGULIS, Matias E. *The global governance of food security*. Palgrave handbook of inter-organizational relations in world politics, p. 503-525, 2017.

MARGULIS, Matias E.; DUNCAN, Jessica. Global Food Security Governance: Key Actors, Issues and Dynamics, 2015. In: KOÇ, Mustafa et al. *Critical perspectives in food studies*. Oxford University Press, 2016.

MARGULIS, Matias E.; MCKEON, Nora; BORRAS JR, Saturnino M. Land grabbing and global governance: critical perspectives. *Globalizations*, v. 10, n. 1, p. 1-23, 2013.

MARTINELLI, Luiz A. et al. Agriculture in Brazil: impacts, costs, and opportunities for a sustainable future. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, v. 2, n. 5-6, p. 431-438, 2010.

MARTÍNEZ-TORRES, María Elena; ROSSET, Peter M. La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement. *The Journal of Peasant Studies*, v. 37, n. 1, p. 149-175, 2010.

MASIKE, Sennye; URICH, Peter. Vulnerability of traditional beef sector to drought and the challenges of climate change: the case of Kgatleng District, Botswana. *Journal of Geography and Regional Planning*, 2008.

MASSICOTTE, Marie-Josée. La Via Campesina, Brazilian peasants, and the agribusiness model of agriculture: Towards an alternative model of agrarian democratic governance. *Studies in Political Economy*, v. 85, n. 1, p. 69-98, 2010.

MAY, Christopher. *Who's in charge? Corporations as institutions of global governance*. Palgrave Communications, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2015.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *Histórias das agriculturas no mundo. Do neolítico à crise contemporânea*. Universidad Estatal Paulista (UNESP), 2010.

MCCULLOUGH, Ellen B.; PINGALI, Prabhu L.; STAMOULIS, Kostas G. Small Farms and the Transformation of Food Systems: An Overview. In: MCCULLOUGH, Ellen B.; PINGALI, Prabhu L.; STAMOULIS, Kostas G. (Ed.) *The transformation of agri-food systems: globalization, supply chains and smallholder farmers*. *Food & Agriculture Org.*, 2008.

MCKEON, Nora. *Food security governance: Empowering communities, regulating corporations*. Routledge, 2015.

_____. Transforming global governance in the post-2015 era: Towards an equitable and sustainable world. *Globalizations*, v. 14, n. 4, 2016.

McMICHAEL, Philip. Global development and the corporate food regime. *Rural Sociology and Development*, v. 11, p. 269–303, 2005. Disponível em: < <https://bit.ly/3RG1uyM> >. Acesso em: 22 jun. 2022

_____. A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 139-170, 2009.

_____. A food regime analysis of the “world food crisis”. *Agriculture and Human Values*, p. 281-295, 2010.

_____. Food system sustainability: Questions of environmental governance in the new world (dis) order. *Global Environmental Change*, v. 21, n. 3, p. 804-812, 2011.

_____. The land grab and corporate food regime restructuring. *The Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 3-4, p. 681-701, 2012.

_____. *Regimes alimentares e questões agrárias*. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2016.

MECANISMO DO SETOR PRIVADO (MSP). *About the Private Sector Mechanism*. Online. Disponível em: <<https://agrifood.net/psm/about/>>. Acesso em: 04 nov. 2022.

MEDINA, Gabriel da Silva. Market share hold by domestic companies in the beef supply chain in Brazil. *Informe Gepec*, v. 25, n. 1, p. 220-239, 2021.

MILLER, Michelle et al. Critical research needs for successful food systems adaptation to climate change. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, v. 3, n. 4, p. 161–175-161–175, 2013.

MINTZ, Sidney W. Comida e antropologia: uma breve revisão. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, v. 16, p. 31-42, 2001.

MINTZ, Sidney W. *Sweetness and power: The place of sugar in modern history*. Penguin, 1986.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antônio; GOLDFARB, Yamila. *O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo*. Mudança Climática, Energia e Meio Ambiente, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, São Paulo, 2021.

MONTEIRO, Carlos A.; CANNON, Geoffrey. The impact of transnational “big food” companies on the South: a view from Brazil. *PLoS medicine*, v. 9, n. 7, p. e1001252, 2012.

MONTEIRO, Carlos Augusto et al. The UN Decade of Nutrition, the NOVA food classification and the trouble with ultra-processing. *Public Health Nutrition*, v. 21, n. 1, p. 5-17, 2018.

MONTEIRO, Carlos Augusto; CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. Por que é necessário regulamentar a publicidade de alimentos. *Ciência e Cultura*, v. 61, n. 4, p. 56-59, 2009.

MONTEIRO, Guilherme; FARINA, Elizabeth; NUNES, Rubens. Food-Retail Development and the Myth of Everyday Low Prices: The Case of Brazil. *Development Policy Review*, v. 30, n. 1, p. 49-66, 2012.

MORGAN, Kevin; MARSDEN, Terry; MURDOCH, Jonathan. *Worlds of food: Place, power, and provenance in the food chain*. Oxford University Press on Demand, 2008.

MOUDATSOU, Argiro K.; GARCIA, Ana Saggioro. International trade and growth limitations: The case of Africa. *African Journal of Economic Review*, v. 10, n. 3, p. 63-88, 2022

MSCPI. *What is the CSIPM?* Disponível em: <<https://www.csm4cfs.org/what-is-the-csm/>>. Acesso em: 30 nov. 2022

MURPHY, Sophia; BURCH, David; CLAPP, Jennifer. *Cereal secrets*. The world’s largest grain traders and global agriculture, Oxfam Research Reports, 2012.

NASA. *Global Temperature*. Nasa. Disponível em: < <https://climate.nasa.gov/vital-signs/global-temperature/> >. Acesso em: 13 out. 2022.

NESTLE, Marion. *Food Politics*. University of California Press, 2013.

NIEDERLE, Paulo André; WESZ JUNIOR, Waldemar João. *As novas ordens alimentares*. Editora da UFRGS, 2018.

O GLOBO. *Cerrado tem mais de mil espécies ameaçadas de extinção; 2º maior número entre biomas do país*. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/11/06/cerrado-tem-mais-de-mil-especies-ameacadas-de-extincao-2o-maior-numero-entre-biomas-do-pais.ghtml>>. Acesso em: 03 dez. 2022.

OCDE; FAO. *International Regulatory Co-operation and International Organisations: The Case of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*, 2016. Disponível em: < https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/FAO_Full-Report.pdf > . Acesso em: 28 set. 2022.

OHNUKI-TIERNEY, Emiko. We eat each other's food to nourish our body: The global and the local as mutually constituent forces. In: GREW, Raymond (ed). *Food in global history*. Routledge, p. 240-72, 1999.

OLLINGER, Michael; POPE, Leslie. Strategic research interests, organizational behavior, and the emerging market for the products of plant biotechnology. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 50, n. 1, p. 55-68, 1995.

OOSTERVEER, Peter. *Global food governance*. Wageningen University and Research, 2005.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Can we feed the world and ensure no one goes hungry?* Online, 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2019/10/1048452>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

_____. *Agricultura familiar produz mais de um terço dos alimentos no mundo*. 2021a. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2021/04/1748622>>. Acesso em: 5 nov. 2022.

_____. *Population, food security, nutrition and sustainable development*. UN/DESA Policy Brief n. 102, 2021b. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-102-population-food-security-nutrition-and-sustainable-development/>>. Acesso em: 11 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). *Report of the Conference of FAO*. First Session. Canadá, 1945. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/x5584E/x5584e00.htm#Contents>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

_____. *Report of the Conference of FAO*. Eighteenth Session. Roma, 1975. Disponível em: < <https://www.fao.org/3/x5589E/x5589e00.htm#Contents> >. Acesso em: 02 dez. 2022.

_____. *Commodity Market*. Capítulo 6, 1995. Online. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/w3240e/W3240E06.htm#ch6>>. Acesso em: 25 out. 2022.

_____. *Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação*. Roma, 1996. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em: 20 out 2022.

_____. *The state of food and agriculture: Innovation in family farming*. Rome FAO, 2014.

_____. *The State of Food Insecurity in the World. Addressing food insecurity in protracted crises*. Roma, 2010.

_____. *"Energy-smart" food for people and climate*. Issue Paper. Roma, 2011. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i2454e/i2454e.pdf>>. Acesso em 24 out. 2022.

_____. *Climate change and food security: risks and responses*. Roma, 2015. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i5188e/I5188E.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2022.

_____. *The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)*. Building climate resilience for food security and nutrition. Roma. FAO, 2018.

_____. *The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI): Safeguarding against economic slowdowns and downturns*. Roma, FAO, 2019.

_____. *The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)*. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome, FAO, 2021a.

_____. *World food and agriculture statistics*. Statistical Yearbook 2021b. Disponível em: <<https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4477en/>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

_____. *The share of food systems in total greenhouse gas emissions*. Global, regional and country trends, 1990–2019. FAOSTAT Analytical Brief Series, n. 31, Rome, 2021c. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/cb7514en/cb7514en.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2022.

_____. *The State of Agricultural Commodity Markets 2022*. The geography of food and agricultural trade: Policy approaches for sustainable development. Roma, FAO, 2022a.

_____. *Who we are*, 2022b. Online. Disponível em: <<https://bit.ly/3jGmyZz> />. Acesso em: 07 jul. 2022.

_____. *Reducing food loss and waste central to tackling climate change, food insecurity and to making more efficient use of our natural resources says FAO expert*. FAO, Roma, 2022c. Disponível em: <<https://bit.ly/3DQ0dPX> >. Acesso em: 10 set. 2022.

_____. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2022*. Towards Blue Transformation. Roma, 2022d. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/cc0461en/cc0461en.pdf> >. Acesso em: 23 out. 2022.

_____. *The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)*. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable. Roma, FAO, 2022e.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Obesity and overweight*, 2022. *Online*. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

O'ROURKE, Kevin H. The European grain invasion, 1870–1913. *The Journal of Economic History*, v. 57, n. 4, p. 775-801, 1997.

PAARLBERG, Robert L. Governance and food security in an age of globalization. *Intl Food Policy Res Inst*, 2002.

PECHLANER, Gabriela; OTERO, Gerardo. The neoliberal food regime: Neoregulation and the new division of labor in North America. *Rural Sociology*, v. 75, n. 2, p. 179-208, 2010.

PEREIRA, Laura M. *The future of South Africa's food system: What is research telling us*. SA Food Lab South Africa, 2014.

PEREIRA, Pedro A. Arraes et al. The development of Brazilian agriculture: future technological challenges and opportunities. *Agriculture & Food Security*, v. 1, p. 1-12, 2012.

PHILLIPS, Lynne. Food and globalization. *Annu. Rev. Anthropol.*, v. 35, p. 37-57, 2006.

PIRRONG, Craig. *The economics of commodity trading firms*. Houston: Trafigura, 2014.

POL, Jose Luis Vivero. The food commons transition: Collective actions for food and nutrition security. *Food sovereignty: A critical dialogue*, 2014.

_____. Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar. In: CORRÊA, L. (org.) *Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada*. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

POPKIN, Barry M. The nutrition transition: an overview of world patterns of change. *Nutrition Reviews*, v. 62, n. suppl_2, p. S140-S143, 2004.

_____. Global nutrition dynamics: the world is shifting rapidly toward a diet linked with noncommunicable diseases. *The American journal of clinical nutrition*, v. 84, n. 2, p. 289-298, 2006.

_____. Relationship between shifts in food system dynamics and acceleration of the global nutrition transition. *Nutrition Reviews*, v. 75, n. 2, p. 73-82, 2017.

PORTILHO, Fátima; CASTAÑEDA, Marcelo; CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, p. 99-106, 2011.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. História, 2022. *Online*. Disponível em: <<https://www.wfp.org/history>>. Acesso em: 06 dez. 2022.

POULAIN, Jean-Pierre. *Sociologias da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar*. Florianópolis, Editora da UFSC, 2004.

PRITCHARD, Bill. The long hangover from the second food regime: a world-historical interpretation of the collapse of the WTO Doha Round. *Agriculture and Human Values*, v. 26, p. 297-307, 2009.

- RAJ, Patel et al. The long green revolution. *Journal of Peasant Studies*, v. 40, n. 1, p. 1-63, 2013.
- RAKOTOARISOA, Manitra; IAFRATE, Massimo; PASCHALI, Marianna. *Why has Africa become a net food importer*. Rome, Italy: FAO, 2011.
- RAVENHILL, John (Ed.). *Global political economy*. Oxford University Press, 2017.
- RAYNOLDS, Laura T. et al. The “new” internationalization of agriculture: A reformulation. *World Development*, v. 21, n. 7, p. 1101-1121, 1993.
- REARDON, Thomas et al. The rise of supermarkets in Africa, Asia, and Latin America. *American journal of agricultural economics*, v. 85, n. 5, p. 1140-1146, 2003.
- _____. Links between supermarkets and food prices, diet diversity and food safety in developing countries. *Trade, food, diet and health: perspectives and policy options*, p. 111-130, 2009.
- _____. Rapid transformation of food systems in developing regions: Highlighting the role of agricultural research & innovations. *Agricultural Systems*, v. 172, p. 47-59, 2019.
- REARDON, Thomas; GULATI, Ashok. *The rise of supermarkets and their development implications: International experience relevant for India*. IFPRI: 2008.
- Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*. São Paulo, 2022.
- RICCIARDI, Vincent et al. *How much of the world's food do smallholders produce?* Global food security, v. 17, p. 64-72, 2018.
- RIOUX, Sébastien. *Labouring bodies: living standards and the distribution of food in Britain, 1850-1914*. 2012.
- RITTEL, Horst WJ; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.
- ROCHA, Cecilia; LESSA, Iara. Urban governance for food security: The alternative food system in Belo Horizonte, Brazil. *International Planning Studies*, v. 14, n. 4, p. 389-400, 2009.
- ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UnB, 2000.
- ROSENZWEIG, Cynthia et al. Assessing agricultural risks of climate change in the 21st century in a global gridded crop model intercomparison. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 111, n. 9, p. 3268-3273, 2014.
- RUEL, Marie T. et al. Urbanization, food security and nutrition. *Nutrition and Health in a Developing World*, p. 705-735, 2017.
- RUEL, Marie T. *Growing Cities, Growing Food Insecurity: How to Protect the Poor during Rapid Urbanization*. CSIS, 2020. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/growing-cities-growing-food-insecurity-how-protect-poor-during-rapid-urbanization>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

SEED, Barbara et al. Integrating food security into public health and provincial government departments in British Columbia, Canada. *Agriculture and Human Values*, v. 30, p. 457-470, 2013.

SHAW, D. John; SHAW, D. John. Transforming Food Aid to Food Assistance. The World's Largest Humanitarian Agency: The Transformation of the UN World Food Programme and of Food Aid, p. 262-314, 2011. In: SHAW, D. *The world's largest Humanitarian Agency: the transformation of the UN World Food Programme and of food aid*. Springer, 2011.

SHAW, John D. *World food security: A History since 1945*. Palgrave MacMillan, 1a ed, 2007.

SHIVA, Vandana. *Soil, not oil: climate change, peak oil and food insecurity*. Bloomsbury Publishing, 2016.

SHOHAM, Jonathan. *Food processing industry*. Mapping the landscape for the FAO paper. Fourth meeting of the standing committee on the funding strategy and resource mobilization, 2021.

SLAUGHTER, Anne-Marie. The real new world order. *Foreign Affairs*, p. 183-197, 1997.

SOBAL, Jeffery. Food System globalization, eating transformations, and nutrition transitions. In: GREW, Raymond. *Food in global history*. Routledge, 2018.

SOBAL, Jeffery; KHAN, Laura Kettel; BISOGNI, Carole. A conceptual model of the food and nutrition system. *Social Science & Medicine*, v. 47, n. 7, p. 853-863, 1998.

SOMMERVILLE, Melanie; ESSEX, Jamey; LE BILLON, Philippe. The 'global food crisis' and the geopolitics of food security. *Geopolitics*, v. 19, n. 2, p. 239-265, 2014.

SONNINO, Roberta; TORRES, Camilo Lozano; SCHNEIDER, Sergio. Reflexive governance for food security: The example of school feeding in Brazil. *Journal of Rural Studies*, v. 36, p. 1-12, 2014.

STEARNS, Peter N. *Globalization in world history*. Routledge, 2016.

STUCKLER, David; NESTLE, Marion. Big food, food systems, and global health. *PLoS medicine*, v. 9, n. 6, 2012.

SUNDKVIST, Åsa; MILESTAD, Rebecka; JANSSON, AnnMari. On the importance of tightening feedback loops for sustainable development of food systems. *Food policy*, v. 30, n. 2, p. 224-239, 2005.

SWINBURN, Boyd A. et al. The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: the Lancet Commission report. *The Lancet*, v. 393, n. 10173, p. 791-846, 2019.

TANSEY, Geoff. Farming, food and global rules, 2008. In: TANSEY, Geoff; RAJOTTE, Tasmin (Ed.). *The future control of food: a guide to international negotiations and rules on intellectual property, biodiversity and food security*. Earthscan, 2008.

TENDALL, Danielle M. et al. Food system resilience: Defining the concept. *Global Food Security*, v. 6, p. 17-23, 2015.

THE ECONOMIST. *End-to-end game*. Commodity-trading houses are growing – and running more risks. The Economist, 2014. Disponível em: <<https://www.economist.com/finance-and-economics/2014/09/06/end-to-end-game>>. Acesso 26 out. 2022.

THE WASHINGTON POST. *Supreme Court weighs child-slavery case against Nestlé USA, Cargill*. The Washington Post, 2020. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/business/2020/12/01/cocoa-supreme-court-child-labor/>>. Acesso 26 out. 2022.

THORNTON, Philip K. et al. Agriculture and food systems in sub-Saharan Africa in a 4 C+ world. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, v. 369, n. 1934, p. 117-136, 2011.

THORNTON, Philip K.; BOONE, Randall B.; RAMÍREZ VILLEGAS, Julián. Climate change impacts on livestock. *CCAFS Working Paper*, 2015.

TUBIANA, Laurence. World trade in agricultural products: from global regulation to market fragmentation. In: GOODMAN, David; REDCLIFT, Michael (Ed.). *The international farm crisis*, p. 23-45, 1989.

TUBIELLO, Francesco et al. Methods for estimating greenhouse gas emissions from food systems. *FAO Statistics Working Paper Series*, n. 29. Roma, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.4060/cb7473en>>. Acesso em: 17 set. 2022.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). Climate Impacts on Agriculture and Food Supply, 2021. *Online*. Disponível em: <<https://bit.ly/3RJxUZb>>. Acesso em: 10 out. 2022.

UNMÜBIG, Barbara; BRANDT, Olaf; MUNIC, Jagoda. *MEAT ATLAS 2021: Facts and figures about the animals we eat*. Heinrich Böll Stiftung, Berlin; Friends of the Earth Europe, Belgica; Bund für Umwelt und Naturschutz, Berlin, 2021. Disponível em: <https://eu.boell.org/sites/default/files/2021-09/MeatAtlas2021_final_web.pdf>. Acesso em 08 ago. 2022.

USDA. *Retail Foods*. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Retail%20Foods_Sao_Paulo_ATO_Brazil_8-5-2021>. Acesso em: 08 ago. 2022.

VON BRAUN, Joachim et al. Science for transformation of food systems: opportunities for the UN Food Systems Summit. *Science and Innovations for Food Systems Transformation*, p. 921, 2023.

VON BRAUN, Joachim; BIRNER, Regina. Designing global governance for agricultural development and food and nutrition security. *Review of Development Economics*, v. 21, n. 2, p. 265-284, 2017.

WALLERSTEIN, Immanuel. A world-system perspective on the social sciences. *The British Journal of Sociology*, v. 27, n. 3, p. 343-352, 1976.

WEISS, Thomas G. *Global Governance: Why? what? whither?* John Wiley & Sons, 2016.

WHITE, Philip. War and food security in Eritrea and Ethiopia, 1998–2000. *Disasters*, v. 29, p. S92-S113, 2005.

WILKINSON, John. The food processing industry, globalization and developing countries. In: MCCULLOUGH, Ellen; PINGALI, Prabhu; STAMOULIS, Kostas (Ed). *The transformation of agri-food systems: globalization, supply chains and smallholder farmers*, p. 87-108, 2008.

WILKINSON, John; WESZ JUNIOR, Valdemar João; LOPANE, Anna Rosa Maria. Brazil and China: the agribusiness connection in the Southern Cone context. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, v. 1, n. 5, p. 726-745, 2016.

ZAAR, Miriam Hermi. A agricultura Urbana e Periurbana (AUP) no marco da soberania alimentar. *Sociedade e Território*, v. 27, n. 3, p. 26-44, 2015.

ZHAO, Jingzhu et al. Opportunities and challenges of sustainable agricultural development in China. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, v. 363, n. 1492, p. 893-904, 2008.

ZÜRN, Michael. *Globalization and global governance*. Handbook of international relations, v. 2, p. 401-425, 2013.