



Abastecimento alimentar, política e soberania

Renato S. Maluf¹

Junho, 2021

O abastecimento alimentar é um componente permanente da agenda pública tanto pelo lugar central que os alimentos e a alimentação ocupam na vida das sociedades, quanto pelas recorrentes demandas de ações e políticas públicas plenas de controvérsias e disputas entre concepções e formas de agir. Uma compreensão mais abrangente da problemática do abastecimento coloca-a como uma das peças chave da questão alimentar presente no desenvolvimento dos países, englobando o conjunto diverso e complexo de atividades na esfera da circulação que mediam o acesso aos alimentos e sua produção, atividades nas quais está envolvida uma diversidade de atores sociais. Assim compreendido, o abastecimento adquire condição estratégica para a perspectiva de tornar os alimentos e a alimentação temas permanentes na agenda pública, e não apenas “problemas episódicos” das ditas crises de disponibilidade, articulando a obtenção dos alimentos por meios ambientalmente sustentáveis, socialmente equitativos e valorizadores da diversidade, com a ampliação do acesso e consumo baseado em hábitos alimentares adequados e saudáveis. Uma abordagem multiescalar dos sistemas alimentares contribui nessa direção (Maluf, 2021).

Isto nos leva para o âmbito da política dos alimentos, isto é, para as relações entre os diversos atores sociais, os interesses e conflitos em torno do conjunto de atividades relacionadas com os alimentos e a alimentação que se refletem, entre outras, nas estratégias adotadas pelos atores envolvidos e nas ações e políticas públicas correspondentes. Mais especificamente, nos leva a considerar a política que se expressa nas disputas pelo controle social do abastecimento em diversas áreas e distintas escalas, nas quais se destacam as formas e espaços criados por ativistas e movimentos alternativos (Goodman et al, 2012). É parte dessas disputas o fato de os alimentos e a alimentação possuírem natureza diferenciadamente política e múltiplas dimensões para além da mercantil, envolvendo complexas relações entre negócios, poder, necessidades básicas e direitos. Os pleitos crescentes pelo reconhecimento de que os alimentos não se limitam à natureza mercantil que eles efetivamente possuem, jogam luz sobre a condição de bens vitais e um direito não plenamente assegurados pela lógica mercantil dos sistemas alimentares e por seu uso como instrumento de poder. Há um campo ainda carente do desenvolvimento de proposições que impeçam reduzi-los à valoração monodimensional como mercadorias, a mais promissora delas

¹ Professor Titular do CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Coordenador da Rede PENSSAN e integrante da Coordenação do FBSSAN



sendo classificar os alimentos como bens comuns (Vivero-Pol, 2018), implicando explorar a comunalidade dos alimentos e da alimentação, isto é, as características que permitem enquadrá-los na categoria dos “comuns”.

Anos atrás, aqui mesmo na Proposta, tive a oportunidade de escrever sobre esse tema (Maluf, 2009) num contexto em que as disputas antes mencionadas contavam com a importante participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) questionando o enfoque de abastecimento que confere primazia às quantidades produzidas (as milhões de toneladas), o predomínio da regulação privada e a carência de princípios e diretrizes articuladas em uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar orientada pela soberania e segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação (SSAN/DHA). Apontava que a existência de vários instrumentos não é suficiente para caracterizar uma política nacional, ao mesmo tempo em que sugeria uma abordagem multiescalar que ressalta a importância da esfera local na implementação de ações de abastecimento, porém, articuladas com uma estratégia nacional. Embora muitas iniciativas importantes estivessem sendo implementadas naquele momento, é correto afirmar que persistiram a carência de uma política nacional, a ausência da adoção do preceito da soberania alimentar na crítica às repercussões da condição de grande produtor agroalimentar do Brasil, e a tibieza no enfrentamento da hegemonia privada exercida pelos agentes de grande porte. Circunstâncias agravadas pelo desmonte de políticas iniciado com o golpe parlamentar de 2016 e sua radicalização pelo Governo Bolsonaro que incluiu o fechamento do CONSEA.

Ao diagnóstico das persistências haveria que acrescentar alguns elementos novos relacionados com o abastecimento alimentar. Começando pela agenda internacional que dá sinais de importante reorientação na direção de assegurar o suprimento de alimentos por meio da elevação do grau de autossuficiência produtiva nacional ou regional (bloco de países) ou do investimento em terras, água e biodiversidade no exterior, motivo subjacente à apropriação de terras denominada como *landgrabbing*. Entre as razões dessa reorientação se encontram as suspeitas quanto à confiabilidade do mercado internacional como fonte de segurança alimentar acentuadas com a crise alimentar que eclodiu em 2006-2007. Outro componente da agenda internacional se expressa na perspectiva de associar o suprimento de alimentos com transições nos sistemas alimentares que contemplem requisitos de sustentabilidade ambiental, repercussões nas mudanças climáticas e modificações nas dietas. Enquanto em alguns casos essa perspectiva induz à busca por maior controle nacional ou regional sobre os respectivos sistemas alimentares e estruturas de abastecimento, de modo geral este também é um campo aberto a disputas de concepções sobre como promover sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis e com baixo impacto nas mudanças climáticas. O principal exemplo é a incidência das corporações privadas na pauta da Cúpula sobre



Sistemas Alimentares convocada pelas Nações Unidas para setembro de 2021, incidência objeto de importante resistência por parte das organizações mobilizadas pelo Mecanismo da Sociedade Civil vinculado ao Comitê de Segurança Alimentar Mundial da mesma ONU.

A introdução desses temas no debate brasileiro defronta-se com dificuldades devidas aos determinantes histórico-estruturais que estão na base da condição do país como um dos principais produtores e exportadores mundiais de produtos agroalimentares, condição que reúne considerável poder econômico e político. Circunstâncias conjunturais tais como o referido desmonte de políticas públicas e de legislação em vários campos (relações de trabalho, terra, ambiente, etc.) contribuem para a reafirmação dessa condição histórico-estrutural, traço forte da formação socioeconômica e política do país. Acrescente-se a notável ofensiva recente dos atores integrantes do agronegócio brasileiro acirrando a disputa de narrativas iniciada com a emergência, desde a década de 1990, dos campos políticos da SSAN/DHA e da agroecologia portadores de contundentes denúncias e formuladores de propostas que se contrapõem aos danos sociais, ambientais, culturais e na saúde humana provocados pelos modelos dominantes de produção, processamento e comercialização de alimentos no país. A ofensiva visa enaltecer e popularizar as qualidades do chamado “agro” por meio de campanhas publicitárias, material informativo nas escolas, diagnósticos e proposições sobre amplo e diverso elenco de temas. Atribuem-se a condição de principais promotores da segurança alimentar nos âmbitos nacional e mundial, no presente e no futuro, alegando ademais serem capazes de atender às demandas sociais por sustentabilidade, preservação ambiental e alimentação saudável a despeito das fortes evidências em contrário, começando pela insegurança alimentar e a fome como mazelas sociais recorrentes e pela amplitude da destruição ambiental no Brasil.

A pandemia do COVID-19 acrescentou complexidade quando à crise sanitária se somou uma crise alimentar com ao menos dois componentes. As medidas de controle da propagação do vírus, mesmo tímidas e irregulares, afetaram o funcionamento normal das atividades e a disponibilidade de produtos. Embora não tenha se conformado uma situação propriamente de desabastecimento nos padrões em que a oferta de alimentos é feita, exceto pela falta momentânea de um ou outro produto, verificam-se reajustes significativos nos preços dos alimentos especialmente daqueles em que há repercussão doméstica de preços internacionais de commodities. As reações governamentais não têmido além da habitual preocupação com a incidência dos preços dos alimentos na inflação, sem qualquer sinal de atenção para o que se passa com a produção para o mercado interno e com as repercussões diferenciadas da alta de preços nos grupos sociais mais vulnerabilizados.



Mais importante, porém, foram os efeitos das condições muito desiguais de fazer face ao distanciamento social fruto das enormes desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira que, desde antes da pandemia, já vinha de um período de aumento no desemprego e agravamento da precarização do trabalho. A insegurança alimentar e a fome voltaram a afetar parcela significativa da população brasileira como revelado no inquérito realizado pela Rede PENSSAN com dados de dezembro de 2020 (112 milhões com algum grau de insegurança alimentar, dos quais 19 milhões vivenciando a fome), fruto não apenas da pandemia pois estava em curso, desde 2017/18, a reversão da tendência de melhoria da segurança alimentar das famílias brasileiras segundo dados do IBGE.

Observe-se, a propósito, que em sociedades como a brasileira adquire pleno sentido a junção de soberania com segurança expressa na formulação soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) promovida pelo Fórum Brasileiro de SSAN e utilizada nos documentos do CONSEA, a despeito das controvérsias sobre a complementaridade ou contraposição de ambas as noções. Reunindo o nutricional ao alimentar sinônimo de disponibilidade, e interligando escolhas soberanas com garantia de acesso, esse entendimento significa dizer, no tema aqui abordado, que não há abastecimento alimentar soberano sem o enfrentamento das desigualdades manifestadas nas restrições de acesso à comida de verdade e na recorrência das várias manifestações de insegurança alimentar e de fome, incluídas as restrições à produção do próprio alimento responsável pelo paradoxo de serem mais elevados os indicadores de insegurança alimentar entre as famílias rurais.

Por fim, coloca-se a questão da recomposição da agenda do abastecimento alimentar na ótica da SSAN/DHA cuja construção vem sendo duramente afetada num país que precisa reencontrar um caminho. Desde logo, há que registrar a permanência da mobilização social do campo político da SSAN/DHA no Brasil, herdeira da perspectiva de politização da fome que remonta ao menos à Josué de Castro e fator decisivo no atual ambiente de antagonismos e disputas de narrativas no âmbito da política dos alimentos. O contexto da pandemia fez aflorar a perspectiva de combinar ações emergenciais com construção de possibilidades futuras. A emergência representada pela insegurança alimentar e fome vem sendo enfrentada com ações de solidariedade entre iguais e pressões para assegurar, entre outras, renda aos mais vulnerabilizados e alimentação escolar mesmo com escolas fechadas. Já a construção de possibilidades futuras pode ser encontrada nas muitas iniciativas associadas ao abastecimento alimentar por parte de organizações da sociedade civil com apoio de governos estaduais e municipais. Uma amostra ampla e diversificada se encontra no mapeamento de mais de 300 iniciativas realizado pelo projeto Ação Coletiva Comida de Verdade (<https://acaocoletivacomidadeverdade.org/>).



Chamo a atenção para dois desafios relacionados com o anterior. O primeiro deles é o de tornar os alimentos e a alimentação questões de atenção permanente de dinâmicas comunitárias como as que têm estado voltadas a prestar auxílio alimentar em face da extrema pobreza e da fome agravadas pela pandemia. O reconhecimento do caráter vital dos alimentos e da urgência da sua provisão pode ser sucedido de iniciativas visando promover o acesso à alimentação adequada e saudável. O segundo desafio é encontrar caminhos para que os elos que vêm sendo construídos entre agricultores familiares, em especial os que praticam a diversidade de cultivos e a agroecologia, e os consumidores urbanos alcancem as populações periféricas e de menor renda, favorecendo seu acesso à comida de verdade. É conhecida a questão dos limites no acesso dessas populações a esse tipo de alimentação, tanto acesso físico devido à ausência de equipamentos de SAN próximos ao seu local de moradia, quanto econômico por insuficiência de renda.

O destaque aqui dado à dimensão do acesso aos alimentos não significa supor equacionada a questão da produção agroalimentar. Ao contrário, reafirmo a decisiva disputa de narrativas em face da presunção do agronegócio e das grandes corporações apresentarem-se como portadoras do melhor e mais eficiente caminho para obter os alimentos que o Brasil e o mundo necessitam. Como consequência, a questão da autossuficiência produtiva mencionada no início deve ser recolocada no caso do Brasil, país que historicamente possui elevado grau de produção doméstica da maioria dos alimentos que consome, no sentido de adquirir maior controle sobre a pauta de produtos e modelos produtivos, um dos significados de soberania alimentar, em face da incontornável demanda por transformações nos padrões de produção e consumo alimentar.

Por último, é evidente a necessidade de retomar o conjunto de programas intersetoriais e participativos que foi a razão principal dos êxitos alcançados no país no passado recente, conjunto que poderia ser bastante aprimorado pelo papel articulador capaz de ser desempenhado por uma política nacional de abastecimento alimentar promotora da SSAN/DHA. Aqui também ajudaria a adoção de uma abordagem multiescalar dos sistemas alimentares como proposta em outro artigo (Maluf, 2021). Claro está que essa possibilidade depende de sermos capazes de superar a presente tragédia que se abateu no país e que esse tema apareça nos programas de governo em disputa em 2022.

Referências:

Goodman, D.; Dupuis, E. M.; Goodman, M. K. *Alternative food networks: knowledge, place and politics*. London (UK), Routledge, 2012.



Maluf, R. S. Decentralized food systems and eating in localities: a multi-scale approach. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 59(4), 2021 (e238782).

Vivero-Pol, J.L. Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar. In: Correa, L. (ed.) *Diálogos sobre direito humano à alimentação adequada*. Juiz de Fora (MG), Faculdade de Direito/Universidade Federal de Juiz de Fora, 2018.