



## **Textos para Discussão**

# SISTEMAS ALIMENTARES, DESIGUALDADES E SAÚDE NO BRASIL

Desafios para a Transição Rumo à Sustentabilidade e Promoção  
da Alimentação Adequada e Saudável



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

Fundação Oswaldo Cruz

## GOVERNO FEDERAL

Presidente da República  
*Jair Bolsonaro*

Ministro da Saúde  
*Marcelo Queiroga*

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz  
*Nísia Trindade Lima*

## SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral  
*Paulo Gadelha*

Coordenação Executiva  
*José Carvalho de Noronha*

Coordenação Editorial  
*Telma Ruth Pereira*

Apoio técnico  
*Natalia Santos de Souza Guadelupe*

Normalização bibliográfica  
*Monique Santos*

Projeto gráfico, capa e diagramação  
*Robson Lima — Obra Completa Comunicação*

## TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no contexto da “Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030”/Fiocruz.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)



Textos para Discussão  
Nº 81

# SISTEMAS ALIMENTARES, DESIGUALDADES E SAÚDE NO BRASIL

Desafios para a Transição Rumo à Sustentabilidade e Promoção  
da Alimentação Adequada e Saudável

Renato Sergio Maluf  
Luciene Burlandy

Este documento serviu como pano de fundo para os temas específicos tratados durante o Seminário “O Brasil depois da pandemia - Alimentação e nutrição: perspectivas na segurança e soberania alimentar”, realizado em 29 e 30 de novembro de 2021, na Fiocruz.

Rio de Janeiro, Fevereiro 2022

## AUTORES

### **Renato Sergio Maluf**

Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Metodista de Piracicaba (1973), Mestre (1976) e Doutor (1988) em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é Professor titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), onde coordena o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFRRJ) e integra a equipe do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

### **Luciene Burlandy**

Graduação em Nutrição pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1986), Mestre (1993) e Doutora (2003) em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz. Atualmente é Professora associada da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense (UFF), Programa de Pós-Graduação em Ciências da Nutrição, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFF).

## SUMÁRIO

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introdução                                                                                                       | 7  |
| Sustentabilidade, Equidade e Promoção da Alimentação Adequada<br>e Saudável em Sistemas Alimentares Globalizados | 10 |
| Abastecimento Alimentar, Questões de Desenvolvimento e Disputa de Narrativas                                     | 16 |
| Desafios da Transição para Sistemas Alimentares Justos, Sustentáveis e Saudáveis                                 | 26 |
| Considerações Finais                                                                                             | 29 |
| Referências Bibliográficas                                                                                       | 32 |



# SISTEMAS ALIMENTARES, DESIGUALDADES E SAÚDE NO BRASIL

## Desafios para a Transição Rumo à Sustentabilidade e Promoção da Alimentação Adequada e Saudável

### 1. INTRODUÇÃO

Está em curso um intenso debate internacional em que ganha destaque a perspectiva de “promover transição justa em direção a sistemas alimentares sustentáveis com mudanças nas dietas, no contexto das mudanças climáticas”. Essa perspectiva se encontra refletida em textos acadêmicos e numa diversidade de documentos relacionados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como induzidos por eventos internacionais como a Cúpula das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares (UNFSS, setembro 2021) e a Conferência das Partes da Mudança Climática (COP 26, novembro 2021). Posicionamentos oriundos da sociedade civil e da iniciativa privada comercial, ao lado daqueles disseminados por meio de documentos de governo, fundações privadas e organismos internacionais, indicam que se configura um cenário marcado por intensa disputa de concepções e propostas de ações. Três aspectos recebem atenção especial: o enfrentamento das várias manifestações de desigualdades e o lugar ocupado pela promoção da equidade; o grau e a amplitude das propostas de transformações dos sistemas alimentares e dos caminhos para a transição; o tratamento das questões relacionadas com alimentação e saúde humana.

Considerando a relevância desses temas, este capítulo tem por objetivo abordar os desafios apresentados para promover transições em direção a sistemas alimentares sustentáveis, articuladas com a ampliação do acesso à alimentação adequada e saudável. Destacam-se os determinantes de desigualdades sociais presentes na produção, na circulação, no acesso e no consumo dos alimentos, bem como as questões de equidade e justiça envolvidas, levando-se em conta o contexto de intensas disputas de concepções e narrativas. Conceituam-se sistemas alimentares como conjuntos complexos conformados pelos fluxos de interdependência entre seus componentes cuja evolução envolve complementaridades, conflitos e contradições, portanto, requerendo mecanismos públicos e privados de coordenação entre os componentes dos respectivos sistemas que têm funcionamento não harmônico e cuja evolução é aberta a várias possibilidades. Esses componentes, por sua vez, podem ser organizados em distintas dimensões, interconectadas, mas que configuram práticas específicas nos âmbitos da produção, da comercialização, do abastecimento e do consumo alimentar (Burlandy, Magalhães & Maluf, 2006).

Adota-se uma abordagem multiescalar e multidimensional dos sistemas alimentares que aplica o enfoque sistêmico na análise dos alimentos e da alimentação, ao mesmo tempo que joga luz sobre tensões e conflitos em várias escalas e dimensões. As interações conflitantes entre atores, sujeitos, concepções e práticas em torno dos alimentos e da alimentação estão correlacionadas com os determinantes sistêmicos de desigualdades sociais derivados das assimetrias políticas e do predomínio das corporações alimentares, bem como com as modalidades de produção

agroalimentar e os hábitos alimentares. A pluralidade e a coexistência de sistemas alimentares com distintas escalas e amplitudes (mundial, nacional e subnacional) se expressam na alimentação das localidades e respectivos territórios envolvendo dinâmicas econômicas, atores sociais e fatores políticos que conformam o abastecimento em termos da disponibilidade e do acesso aos alimentos e à alimentação que são específicos em cada contexto.

Para captar essa coexistência, recorre-se à noção de sistemas alimentares descentralizados (SADs) que correspondem aos modos como se caracterizam a produção, a circulação e o consumo de alimentos nas localidades, resultantes do entrecruzamento de dinâmicas sistêmicas em âmbito local, nacional e internacional envolvendo uma diversidade de atores sociais, conflitos e processos decisórios igualmente multiescalares. A abordagem nos SADs se articula com a compreensão do abastecimento alimentar como conjunto diverso e complexo de atividades na esfera da circulação que medeiam o acesso aos alimentos e sua produção, atividades nas quais está envolvida uma diversidade de atores sociais, com destaque para os agentes econômicos privados e organismos de Estado (Maluf, 2021).

A conexão das esferas internacional e nacional com o plano local ou territorial das localidades é obrigatória para explicitar os elos daquilo que se produz e se come com a cultura e o ambiente, como apontou Josué de Castro em *Geografia da fome* (Castro, 1992 [1946]). Analogamente, a perspectiva de conectar alimentação, saúde e territórios se encontra subjacente à recente noção de “saúde pública ecológica” (ecological public health) proposta por Lang (2009). Por fim, são indivíduos em interação com grupos sociais específicos que elaboram modos distintos de lidar com os alimentos e com a alimentação, condicionados por fatores psicossociais e relações intersubjetivas que assumem dinâmicas muito particulares em cada contexto geopolítico territorial. Ainda que no escopo da análise aqui desenvolvida a dimensão das interações entre indivíduos e grupos não seja explorada, cabe considerar que o reconhecimento das especificidades dos diversos contextos cotidianos concretos implica pressupor que a transição para sistemas alimentares justos, sustentáveis e saudáveis demanda estratégias distintas em cada localidade e território e implica reconhecer a dimensão intersubjetiva da alimentação.

O desafio de lidar com essas diversas possibilidades de interação entre condicionantes psicossociais, culturais, econômicos e biológicos da alimentação, que assumem particularidades em indivíduos e grupos populacionais específicos, tem implicações para o planejamento de macropolíticas. Essas políticas tendem a formular respostas mais amplas e genéricas para os problemas de saúde, alimentação e nutrição, portanto, a adequação aos contextos particulares demanda desenhos operacionais flexíveis. Por outro lado, outros desafios se apresentam no âmbito dos processos de operacionalização dos programas nas instituições e nas redes locais de assistência à saúde, educação, e assistência social que implementam ações até mesmo nos domicílios, se considerarmos o atendimento domiciliar feito pelos profissionais que atuam nos sistemas de saúde e de assistência social em diferentes países, inclusive no Brasil. Nesses espaços institucionais onde as ações programáticas são implementadas, há uma interação mais próxima entre os profissionais e a população, e as múltiplas particularidades das práticas alimentares e de seus condicionantes ficam ainda mais evidentes. Portanto, é um desafio adequar as ações propostas nas políticas e nos programas às diversas situações particulares vivenciadas por indivíduos e grupos assistidos pelos programas públicos em cada contexto.

Os novos e mais complexos contornos adquiridos pelo abastecimento alimentar, assim como as críticas aos padrões dominantes de produção, circulação e consumo de alimentos, dão origem a iniciativas e disputas pelo controle social sobre o aprovisionamento alimentar, compo-

nente central da política dos alimentos (food politics) (Goodman, Dupuis & Goodman, 2012; Herring, 2015). No caso brasileiro, sobressai nessas disputas a atuação de um conjunto amplo e diverso de atores sociais mobilizados em torno dos preceitos da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA), doravante denominado de “campo político da SSAN/DHA”, resultante de um processo de construção social que remonta à segunda metade dos anos 1980, no contexto da redemocratização do país (Leão & Maluf, 2012).

As conexões entre sistemas alimentares, abastecimento e saúde pública são aqui analisadas recorrendo às perspectivas da equidade social e da justiça alimentar, bem como ao debate brasileiro da SSAN/DHA, com vistas a abordar os modos predominantes de estruturação desses sistemas alimentares como responsáveis pelos principais problemas ambientais, de saúde e nutrição em diferentes países, conforme indicado pela literatura acadêmica (HLPE, 2017; IPES-FOOD, 2017; Swinburn et al., 2019). Em face das crescentes demandas sociais para que sejam enfrentados os problemas ambientais e climáticos, critérios de justiça social e de direitos vêm sendo incorporados nas proposições de transformações nos sistemas alimentares atuais, como revela o uso cada vez maior das referências à justiça alimentar (Gottlieb & Josh, 2010) e justiça ambiental (Acsegrad, Herculano & Pádua, 2004) e à compreensão dos alimentos como bens comuns (Viveiro-Pol, 2018) abordadas neste capítulo.

Pretende-se explorar também como atores-chave do campo político da SSAN/DHA, do setor privado comercial e de segmentos governamentais concebem os desafios e propõem ações estratégicas que contribuem para (ou dificultam) a consolidação de sistemas alimentares saudáveis, equitativos e sustentáveis. A relevância dessa análise é dada pela proeminência de narrativas relacionadas com os alimentos e a alimentação que refletem desigualdades de poder entre os atores e instituições que operam nos sistemas alimentares, com significativa concentração de poder em setores organizados de forma transnacional – portanto, com distintas capacidades de influenciar políticas públicas na direção de soluções para doenças crônicas e obesidade, insegurança alimentar, fome e problemas socioambientais, entre outros. Vale dizer que o leque de “soluções” oriundo das narrativas em disputa atende de forma diferenciada aos interesses de setores governamentais, atores societários e do setor privado comercial, e afetam, também de forma distinta, os problemas ambientais, de saúde e nutrição. Consequentemente, as políticas públicas expressam as desigualdades existentes e podem até mesmo reforçá-las, além de serem pouco resolutivas em relação aos problemas ambientais, de saúde e nutrição condicionados por essas mesmas desigualdades.

Em síntese, o presente capítulo busca: 1) sistematizar os principais desafios para a sustentabilidade, a equidade e a promoção da alimentação adequada e saudável em sistemas alimentares multiescalares; 2) identificar complementaridades e conflitos entre os interesses dos setores governamental, societário e privado comercial na alimentação das localidades; 3) abordar as concepções e estratégias para promover transições justas em direção a sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis disseminadas por atores governamentais, societários e privados; e 4) sugerir caminhos possíveis, ainda que envolvendo conflitos e antagonismos, para a transformação das práticas de produção, comercialização e consumo de alimentos na direção de sistemas alimentares sustentáveis, equitativos e saudáveis.

Para cumprir com esses objetivos, o texto está dividido em três partes, além desta introdução e das observações finais. A primeira parte explora as conexões entre a configuração dos sistemas alimentares globalizados, a alimentação e os processos saúde-doença, relacionando-os com a

análise sobre equidade e considerando os determinantes das desigualdades nesses sistemas. Em seguida, são abordados os aspectos políticos desse processo à luz do referencial da política dos alimentos, ressaltando-se as mediações socioeconômicas, políticas, culturais e mesmo ideológicas que perpassam pelas proposições e iniciativas que se estabeleceram com a emergência do campo político da SSAN/DHA no Brasil. A terceira e a quarta partes do capítulo aprofundam, respectivamente, o debate sobre as estratégias e os desafios da transição para sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis e da consolidação de princípios de equidade nas práticas que atravessam as múltiplas escalas e dimensões desses sistemas.

## 2. SUSTENTABILIDADE, EQUIDADE E PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL EM SISTEMAS ALIMENTARES GLOBALIZADOS

Como antecipado na introdução, as conexões entre sistemas alimentares, abastecimento e saúde pública são aqui analisadas na perspectiva da sustentabilidade, equidade e da SSAN/DHA, em diálogo com a literatura acadêmica que atribui aos modos predominantes de estruturação dos sistemas alimentares boa parte da responsabilidade pelos principais problemas ambientais, de saúde e nutrição nas diversas partes do mundo (HLPE, 2017; IPES-FOOD, 2017; Swinburn et al., 2019). Tendências em curso nos sistemas alimentares nas últimas décadas vêm contribuindo para a conformação de problemas de saúde e bem-estar na forma de situações de insegurança alimentar e fome, obesidade, doenças crônicas, degradação ambiental e erosão de práticas culturais, entre outras. Os diferentes grupos populacionais são afetados de forma desigual por esses problemas, em razão tanto de fatores mais gerais de desigualdade característicos das formações sociais dos países quanto de determinantes sistêmicos de desigualdade específicos de sistemas alimentares marcadamente iníquos.

Importa salientar que as iniquidades presentes nos componentes dos sistemas alimentares, com destaque para a histórica concentração fundiária, são ao mesmo tempo importantes determinantes da elevada desigualdade que caracteriza a formação social brasileira. O crescente grau de mercantilização dos alimentos traz consigo a utilização concentrada e em larga escala de recursos naturais, insumos, equipamentos e comercialização, ao mesmo tempo que avança a transformação de bens em alimentos ultraprocessados, processo que leva à exclusão ou integração subordinada de amplos segmentos da agricultura de base familiar e camponesa. Além disso, o relatório produzido pelo International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, publicado em 2017, demonstra que os segmentos mais vulnerabilizados da população, sujeitos às condições adversas de pobreza, desigualdades de renda e de acesso a bens e serviços públicos e à alimentação adequada e saudável, são aqueles que mais sofrem com os impactos negativos em suas condições de vida e saúde das tendências em curso nos sistemas alimentares (IPES-FOOD, 2017).

Esse mesmo relatório aborda os problemas de saúde gerados por tais sistemas e os desafios da transição para sistemas alimentares mais saudáveis, além de indicar caminhos possíveis para as transformações necessárias (IPES-FOOD, 2017). Ressalta que os problemas de saúde decorrentes dos processos de trabalho e dos chamados “riscos ocupacionais” afetam de forma desigual os diferentes segmentos populacionais. Aqueles mais afetados pelo uso de agrotóxicos na produção de alimentos são os trabalhadores rurais mais pobres (segmento que em alguns países é constituído pelos imigrantes), o que reduz a visibilidade do problema, cujos riscos tendem a ser

ignorados pelas políticas públicas. Os riscos relacionados aos agrotóxicos chegam até a esfera do consumo atingindo segmentos mais amplos da população, incluindo aqueles com maior nível de renda e acesso a bens e serviços que, por sua maior visibilidade, seriam mais capazes de influenciar os processos decisórios. Tais segmentos seriam, em princípio, mais suscetíveis às campanhas a respeito desenvolvidas por atores que lidam com questões relativas às políticas de saúde e nutrição (Carneiro et al., 2015). No entanto, a preocupação com os riscos relacionados ao uso dos agrotóxicos e outros tipos de insumos no âmbito da produção de alimentos não ocupa a agenda pública com a mesma intensidade (IPES-FOOD, 2017). Portanto, as desigualdades se situam não apenas nos processos de configuração das práticas que atravessam os sistemas alimentares e nos problemas por eles gerados, mas também nas condições que os diferentes segmentos populacionais têm para enfrentar esses problemas.

Os chamados fatores de risco ocupam lugar de destaque nos discursos sobre os problemas de saúde e nutrição, não raro deixando em segundo plano a pobreza e as desigualdades como condicionantes. As estratégias para enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), por exemplo, recaem em grande medida na promoção do abandono do hábito de fumar, na prática de esportes e na adoção de práticas alimentares saudáveis pelos indivíduos, por exemplo (Stringhini et al., 2017). A comercialização em larga escala e em caráter transnacional de alimentos ultraprocessados atravessa os sistemas alimentares globalizados, e o consumo desses produtos vem sendo associado às DCNTs (Moodie et al., 2013). Nesse caso, o confronto se dá com “soluções” em termos de políticas públicas que afetam as práticas comerciais, como as estratégias de caráter regulatório, que encontram forte resistência do setor privado comercial, que se baseia na narrativa da livre escolha e da autonomia decisória dos indivíduos, fundada na falsa premissa da escolha livre e informada (Nestle, 2013). Desse modo, a ação política corporativa busca fragilizar a legitimidade de estudos e respectivos argumentos que associam o consumo de alimentos ultraprocessados, agrotóxicos e insumos químicos com os problemas de saúde e nutrição (Burlandy et al., 2014; Henriques, Dias & Burlandy, 2014; Mialon, Swinburn & Sacks, 2015; Burlandy et al., 2021).

A propósito da noção de risco, cabe explorar o tratamento dado por Beck (2010) ao caracterizar a sociedade de risco em que a modernização reflexiva trouxe consigo a crítica da racionalidade científico-tecnológica, a perda do caráter apolítico do desenvolvimento técnico-econômico, ambiente de incertezas e ampliação da referência a direitos civis. Direitos civis, politização do desenvolvimento e a própria noção de risco estão presentes na agenda do campo da SSAN/DHA, como os debates públicos dos riscos embutidos nos alimentos derivados do uso da tecnologia, a demanda por regulação pública que leve à eliminação do uso de agrotóxicos e organismos geneticamente modificados e a redução de riscos como justificativa para aproximar produção e consumo, por exemplo. Apesar da dificuldade com o qualificativo de subpolítica dado pelo autor às novas formas de mobilização geradas pela proliferação da referência a direitos numa sociedade de risco, um aspecto de muita relevância dessa abordagem diz respeito à desigual exposição aos riscos que, segundo Beck, se deve a uma distribuição dos riscos e dos respectivos conflitos que reflete a distribuição de riqueza e também determinantes de outra natureza. Em países como o Brasil, é obrigatório considerar a superposição das desigualdades sociais aos demais fatores de exposição ao risco, como o fazem as noções de vulnerabilidade socioambiental ante as mudanças climáticas (Alves, 2006), de justiça ambiental (Acseirad, Herculano & Pádua, 2004) e justiça alimentar (Gottlieb & Josh, 2010). Além disso, vale considerar que essa racionalidade científico-tecnológica, quando opera de forma acrítica e despolitizada, pode favorecer

respostas paliativas e medicalizantes que são “vendidas” de forma generalizada como soluções para os problemas ambientais, de alimentação, saúde e nutrição (Burlandy et al., 2021).

Sabe-se que as desigualdades têm importante manifestação no acesso à terra e a bens e serviços públicos, mas são igualmente relevantes no acesso à alimentação adequada e saudável. Portanto, além das desigualdades situadas nos processos que estruturam os sistemas alimentares, que fazem com que os recursos produtivos e os riscos ocupacionais sejam distribuídos de forma desigual e atinjam principalmente os mais pobres, esses mesmos segmentos são os mais afetados pelos impactos negativos dos sistemas alimentares. Esses impactos referem-se aos problemas de saúde e bem-estar gerados por tais sistemas, especialmente situações de insegurança alimentar e fome, obesidade e doenças crônicas, degradação ambiental e erosão de práticas culturais tradicionais (IPES-FOOD, 2017). A possibilidade de os segmentos de mais baixa renda enfrentarem esses problemas em seu cotidiano de vida é muito mais limitada devido ao trabalho precário e mal remunerado e às barreiras que encontram para acessar os serviços de saúde e uma alimentação adequada e saudável.

Portanto, em contextos marcados por distintos tipos de desigualdades, as políticas públicas assumem um lugar ainda mais relevante e estratégico para o alcance de equidade alimentar. Mais do que isso, adiante veremos que os condicionantes dos problemas ambientais, sociais, de saúde e nutrição são sistêmicos, portanto, demandam políticas públicas capazes de implementar intervenções integradas que afetem simultaneamente os distintos fatores que vêm contribuindo para o cenário atual. Políticas públicas nacionais constituem um diferencial importante em conjunturas de crise internacional, uma vez que podem promover ações de acesso alimentar equitativo, alimentação saudável e apoio aos modos de produção diversificados e agroecológicos, em face de sistemas alimentares globalizados e das interações que estabelecem com sistemas com escalas nacional e local-territorial.

Não obstante, são distintos os tipos de respostas dadas pelos diferentes governos aos processos de crise, como o revela o caso brasileiro. A crise alimentar internacional que se instalou a partir de 2006/7, potencializada por uma crise econômica global, foi amortizada no contexto brasileiro por políticas públicas implementadas pelo governo federal que fortaleceram o poder de compra da população, além de impulsionarem ações de produção, abastecimento e comercialização de alimentos por meio das compras públicas. Outras foram as respostas à crise política e econômica posta em marcha no Brasil no período 2013-2015 e sucessivamente agravada em 2016 (destituição da presidenta) e 2019 (início do Governo Bolsonaro), além de ser afetada por circunstâncias internacionais. Sob a controversa referência da austeridade, as respostas governamentais foram muito distintas com significativo impacto em programas, ações e instâncias relacionados com a área da SSAN/DHA, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) (Maluf, Zimmermann & Jomalini, 2021).

Nesse contexto, vale ressaltar que os programas públicos de garantia de acesso alimentar e promoção da alimentação adequada e saudável, centrais na análise aqui desenvolvida, foram os mais afetados pelos cortes de recursos ao longo desse período de crise econômica e política. Essa é uma questão relevante para a problematização dos processos de transformação nos sistemas alimentares, uma vez que a experiência brasileira indica o quanto os fatores políticos e econômicos afetam as possibilidades de implementação de políticas públicas que são fundamentais para a garantia do acesso a uma alimentação adequada e saudável, especialmente em contextos

marcados por fortes desigualdades. Dados sobre o orçamento federal no Brasil, analisados à luz dos ODS, indicam que entre 2014 (quando aparecem os primeiros sinais da crise política e econômica) e 2017 os programas mais diretamente relacionados com o ODS 12 (garantir padrões de produção e consumo sustentáveis), quais sejam, aqueles destinados a financiar a produção de alimentos, o acesso alimentar – por meio dos bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias –, as ações de prevenção e controle da obesidade, a vigilância alimentar e a promoção da alimentação adequada e saudável, foram os que sofreram a maior variação negativa de investimentos, com cortes de 84,6% dos recursos. Nesse período, a maior variação negativa no orçamento de tais programas ocorreu entre 2014 e 2016, quando os recursos foram reduzidos em 75,7%. Os investimentos na agricultura familiar, relacionados com o ODS 2 (acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover agricultura sustentável) aumentaram entre 2014 e 2016, mas sofreram um corte de R\$ 3,1 bilhões de 2016 para 2017 (redução de 38,3%). A redução no orçamento do Programa Bolsa Família (PBF), que contribui para o ODS 2 e de igual modo para o ODS 1 (erradicar a pobreza em todas as suas formas), foi gradativa, com pequenas variações entre os anos, atingindo 15,3% no período de 2014 e 2017 (Souza et al., 2019). Mais recentemente, a medida provisória n. 1.061/2021, que institui o Programa Auxílio Brasil, para substituir o PBF, e o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), expressa os rumos do desmonte que se acentuou em 2016 e se radicalizou em 2019 – nesse caso, desmonte de programas reconhecidamente exitosos e articulados intersetorialmente substituídos por outros cuja concepção tem sido amplamente criticada por desfigurar objetivos, desassociar-se de visão integrada de política social e ter execução plena de lacunas. Em reação a esse processo, diversas organizações da sociedade civil vêm se mobilizando para que políticas públicas estratégicas para a transição para sistemas alimentares justos, sustentáveis e saudáveis não sejam destruídas (FBSSAN, CPCE e ANA, 2021; CFOAB, 2021).

Esses desafios indicam a relevância de análises sobre os fatores que condicionam a trajetória de construção e desmonte de políticas públicas que afetam os diferentes níveis e dimensões dos sistemas alimentares. De igual modo, sinalizam que é fundamental compreender as inter-relações que se estabelecem entre as escalas mundial, nacional e subnacional dos sistemas alimentares, bem como entre as dimensões políticas e econômicas que se configuram nessas diferentes escalas. Analisar conexões entre processos internacionais e nacionais implica compreender as articulações entre interesses políticos e econômicos que conectam atores que operam em escalas global, nacional e local, especialmente em contextos marcados por fortes assimetrias de poder, considerando seus reflexos nos processos decisórios governamentais.

O debate contemporâneo tem evidenciado que sistemas alimentares insustentáveis do ponto de vista ambiental e social contribuem para as mudanças climáticas, ao mesmo tempo que estão profundamente articulados a crescentes problemas de saúde e nutrição associados aos alimentos e à alimentação. Isso tem levado a que se apontem os fatores sistêmicos como condicionantes da chamada “síndemia global” de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, termo utilizado para se referir a uma sinergia de epidemias ou pandemias que coincidem no tempo e no lugar, interagindo entre si e compartilhando fatores sociais comuns. A presente síndemia global vem sendo considerada a maior causa dos problemas de saúde globalmente e reforça a relação desses processos com os sistemas alimentares, em particular as principais cadeias de valor agroindustriais que conformam tais sistemas em âmbito tanto internacional quanto nacional. O perfil alimentar e o perfil da produção e comercialização de alimentos se encontram profundamente

integrados por dinâmicas sistêmicas globalizadas que, ao lado do consumo baseado em alimentos ultraprocessados, produtos de bebidas, carne bovina e produtos lácteos, têm sido associadas a altas emissões de gases de efeito estufa, além dos problemas de saúde e nutrição (Sonino, 2019; Swinburn et al., 2019).

Os desafios combinados de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas remetem para os impactos sobre meio ambiente, saúde e equidade das diferentes modalidades de produção de alimentos, em especial a diferenciação entre agricultura de base familiar e camponesa e a agricultura patronal de grande escala. Os agricultores familiares e camponeses são afetados de forma desigual pelos custos e riscos dos processos de produção e comercialização de alimentos, uma vez que têm acesso desigual à terra e aos demais recursos produtivos, aos mercados, ao crédito e assistência técnica, além de serem os mais afetados negativamente por algumas características do comércio internacional, como os subsídios agrícolas fornecidos pelos governos dos países desenvolvidos. Portanto, apesar da contribuição significativa para a oferta de alimentos diversificados no mercado interno, os agricultores familiares e camponeses são considerados um dos grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar e à desnutrição em diferentes países, uma vez que 50% das pessoas famintas do mundo são agricultores de pequena escala (IPES-FOOD, 2016). Pesquisa no Brasil no contexto de agravamento da insegurança alimentar revelou que em dezembro de 2020 estavam nessa condição 60% dos domicílios localizados no meio rural, contra 54,4% no meio urbano, diferencial que se repete quanto à incidência da fome (12% contra 8,5%) (Rede Penssan, 2021). Trata-se de um evidente paradoxo, já que famílias rurais deveriam ser capazes de ao menos produzir seu próprio alimento, paradoxo que se explica pelas elevadas desigualdades sociais na própria base dos sistemas alimentares num país que está entre os maiores produtores e exportadores mundiais de produtos agroalimentares.

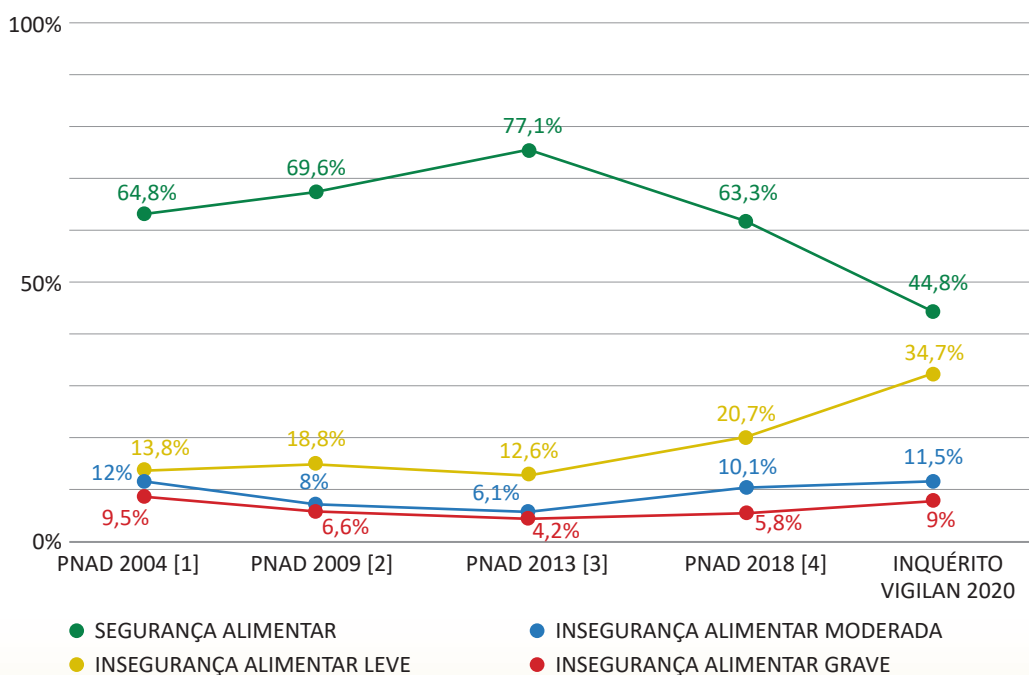
Conclui-se, portanto, que entre os principais fatores condicionantes dos problemas de saúde se encontram as iniquidades nos sistemas alimentares. A elevada concentração tanto no âmbito das práticas produtivas e mercantis quanto na esfera da representação de interesses e dos processos decisórios governamentais está na base da: 1) expansão no uso de agrotóxicos intimamente relacionados com problemas de saúde; 2) expansão de monocultivos e cadeias de valor agroindustriais acarretando especialização produtiva e, conseqüentemente, comprometendo a diversidade alimentar e nutricional em detrimento dos modos agroecológicos; 3) marginalização de diversos segmentos de produtores, especialmente a agricultura familiar e camponesa, contribuindo para a insegurança alimentar e de saúde desses mesmos segmentos; 4) invisibilidade dos próprios problemas econômicos, sociais e de saúde, vivenciados por determinados segmentos populacionais. Note-se a proeminência dos problemas que afetam segmentos populacionais mais “visíveis”, com a própria literatura acadêmica refletindo essa visibilidade, sendo mais escassos os estudos sobre questões de alimentação, saúde e nutrição que atingem determinadas populações, tais como habitantes das periferias das grandes cidades, famílias rurais empobrecidas, trabalhadores sem-terra e povos e comunidades tradicionais (IPES-FOOD, 2016, 2017).

Por fim, os condicionantes das desigualdades nos sistemas alimentares estão profundamente associados aos modos como as relações sociais e políticas se configuram em cada contexto. Cabe considerar também como as inter-relações que se estabelecem nas diferentes escalas desses sistemas afetam as decisões governamentais nacionais e locais, o que será feito adiante por meio de uma abordagem multiescalar da política dos alimentos (food politics). Além disso, relacionam-se com o nível de compreensão e visibilidade desse quadro para a população como um todo, e não apenas para os atores políticos organizados que lidam de forma mais direta com esses pro-

cessos. Isso porque os modos como os sistemas alimentares se configuram são impulsionados por fatores de diferentes ordens, não apenas políticos e econômicos, mas também por valores e práticas sociais em torno da alimentação e do processo saúde-doença que são socialmente construídos. Esses valores condicionam e são condicionados: pela própria trajetória de construção de relações sociais desiguais que é particular a cada contexto; pela forma como essas desigualdades se estabeleceram; pelos níveis de aceitação e de justificação das injustiças existentes. Esses valores condicionam a própria trajetória de construção de relações sociais desiguais que é particular a cada contexto; a forma como essas desigualdades se estabeleceram; os níveis de aceitação e de justificação das injustiças existentes, assim como são condicionados por todos esses fatores.

No caso brasileiro, esse cenário de desigualdades nos sistemas alimentares vem sendo associado à configuração de um quadro complexo de saúde e nutrição que abarca a prevalência crescente de insegurança alimentar, incluindo fome, obesidade, doenças crônicas não transmissíveis e doenças associadas com carências alimentares, que atingem de forma bastante desigual os diferentes segmentos populacionais, regiões do país e espaços urbanos e rurais. No entanto, mesmo que as desigualdades sejam históricas no país, estudos indicam o quanto contextos de crise política, em geral associados a crises econômicas, são capazes de provocar reversões drásticas e agravar de modo dramático a condição nutricional e de saúde da população, como demonstra o aumento da insegurança alimentar no Brasil já constatado em 2017/8 e muito agravado pela pandemia do Covid-19 em dezembro de 2020 (Figura 1). De modo reverso, contextos de pacificação política democrática associada ao fortalecimento de políticas públicas redistributivas, que potencializam os níveis salariais, o emprego e o poder de compra, no curso de processos econômicos virtuosos, além das políticas específicas de alimentação e nutrição, favorecem a SAN (Souza et al, 2019).

**Figura 1.** Comparação das estimativas de Segurança/Insegurança Alimentar do inquérito Vigisan e os inquéritos nacionais realizados conforme escala de oito itens



Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. R. Janeiro, PENSSAN, 2021, p. 48. (disponível em: <[http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf)>).

Essa perspectiva reforça ainda mais a relevância das análises sobre relações sociais e processos políticos no sentido de compreender os diferentes tipos de interesses, valores e aspirações que movem os atores sociais e provocam aproximações e articulações políticas entre eles. De igual modo, reforça a importância de se compreenderem as disputas que se dão em torno dos recursos públicos, a interação que se estabelece entre setores de governo, atores privados e societários e a forma como esses diferentes perfis de interação contribuem para as respostas que são construídas em contextos de crise. Acima de tudo, ressalta a relevância de se compreender o que possibilita a construção de pactos sociais mais amplos entre os diferentes atores envolvidos, no sentido de se aportarem recursos públicos e societários visando implementar ações que afetem os problemas alimentares e nutricionais existentes. Esses pactos são condicionados por dinâmicas internacionais, mas não se resumem a elas, uma vez que há diversas configurações que se estabelecem entre os atores que operam em âmbito nacional e podem reforçar ou redirecionar movimentos políticos e tendências internacionais. Essas questões ficam especialmente visíveis ao se tratar do abastecimento alimentar em suas várias escalas, no âmbito da política dos alimentos no Brasil, como abordado a seguir.

### 3. ABASTECIMENTO ALIMENTAR, QUESTÕES DE DESENVOLVIMENTO E DISPUTA DE NARRATIVAS

O tema do abastecimento alimentar ocupa lugar central nas abordagens sobre sistemas alimentares, notadamente quando abordado de modo a articular a produção e a circulação dos alimentos com o acesso à alimentação. Ele adquiriu novos contornos com a integração até o plano internacional da produção e circulação de alimentos sob hegemonia das grandes corporações, ao que se somam a complexidade das médias e grandes cidades e regiões metropolitanas, as transformações nas relações urbano-rural nos territórios e a evolução dos padrões de consumo, em particular dos hábitos alimentares combinando padronização e diversificação. Além disso, amplo espectro de iniciativas diferenciadas e disputas pelo controle social sobre o aprovisionamento alimentar originou-se das crescentes críticas aos padrões dominantes de produção, circulação e consumo de alimentos (Goodman, Dupuis & Goodman, 2012; Herring, 2015). No caso brasileiro, tais disputas incluem os preceitos da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA) mobilizados pelo “campo político da SSAN/DHA”, cujas construção se iniciou na segunda metade da década de 1980 (Maluf, no prelo). Um ambiente de antagonismos e disputas crescentes resultou da emergência e da evolução posterior desse campo tido como contra-hegemônico, repercutindo de modo mais intenso na política dos alimentos no Brasil a partir dos anos 2000, tendo a temática do abastecimento alimentar como um dos temas nucleares das discussões. Um marco referencial foi o lançamento pelo Consea, em 2005, da proposta de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar orientada pelos princípios da SSAN/DHA, que, embora não tenha sido plenamente acolhida pelo governo federal, suscitou muitos desdobramentos na forma de manifestações subsequentes do próprio Consea e das Conferências Nacionais de SAN, contribuindo para a visibilidade desse enfoque do tema.

A compreensão desse quadro e de suas repercussões sobre o abastecimento alimentar requer a abordagem dos modos como as relações sociais e políticas se conformam – no caso, recorrendo ao enfoque na política dos alimentos (food politics). Amplia-se o foco usual nas políticas alimentares (food policies) de modo a se ter em conta a dimensão política dos alimentos e da ali-

mentação refletida nas relações entre atores sociais cujas convicções, interesses, ações e práticas políticas geram tensões e conflitos nas esferas privada e pública, em especial (mas não somente) no Estado e nas políticas públicas. Parafraseando uma formulação de Mouffe (2005), antagonismos são constitutivos da dimensão política (*the political*) dos alimentos, enquanto a política dos alimentos (*food politics*) diz respeito às práticas e instituições que organizam a coexistência dos diversos atores em um contexto de conflitualidade.

Os alimentos têm natureza política diferenciada que, segundo Herring (2015), não é captada pelo olhar limitado das abordagens da economia política, que consideram apenas a dimensão mercantil dos alimentos e as correspondentes contendas quanto às fronteiras de ação entre Estado e mercado. Segundo esse autor, há que ultrapassar essa visão unidimensional de modo a se ter em conta três outras dimensões que diferenciam os alimentos e tornam as contendas mais complexas: 1) a urgência da sua provisão potencializando ações coletivas e contenciosos políticos; 2) as normas culturais e os padrões éticos profundamente estabelecidos que transcendem a política de interesses característica das mercadorias com menos incumbências; 3) a crescente percepção de crise e incerteza em relação à produção alimentar que tornou indispensável o discurso técnico, porém não menos controverso, dos peritos.

A abordagem da problemática do abastecimento com enfoque na política dos alimentos se completa com a premissa de que há uma questão alimentar no desenvolvimento dos países que envolve a complexa e conflituosa junção de negócios, poder, necessidades básicas e direitos (Maluf, 2021). Os alimentos e a agricultura estão inseridos na reprodução dos capitais e na formação de estruturas de poder, nos termos propostos pelo enfoque nos regimes alimentares (McMichael, 2009), de modo que as formas de produção, circulação e consumo dos alimentos envolvem poder e hegemonia. Ao mesmo tempo, os alimentos e a alimentação correspondem a uma necessidade básica vital cujo atendimento gera urgências, enquanto seu reconhecimento como um direito humano a uma alimentação adequada e saudável envolve conflitos na extensão desse direito ao conjunto da população e em torno dos instrumentos para sua materialização. Assim, a centralidade da provisão alimentar acentuada com a ótica de direitos tem a mediação da política dos alimentos ao se defrontar com a lógica dos negócios e instrumentos de poder. Nos termos de Mouffe (2005), a junção entre negócios, poder, necessidades básicas e direitos relacionados com os alimentos e a alimentação é mediada pelas práticas e instituições que organizam a coexistência, em um contexto de conflitualidade, de atores diversos em suas concepções, interesses e ações políticas que repercutem na trajetória dos países. Vale dizer que há um amplo e variado conjunto de temas propriamente de desenvolvimento passando pelos alimentos e a alimentação expressos nas características assumidas pelos sistemas alimentares.

De fato, como apontado em Leach et al. (2020), os alimentos tornaram-se um tópico central e uma lente através da qual se aborda de forma integrada uma gama de desafios globais contemporâneos por meio da relação entre política dos alimentos e questões de desenvolvimento, relação na qual os sistemas alimentares se encontram no centro. Argumentam os autores que a inter-relação entre a alimentação e o desenvolvimento sustentável e equitativo é uma questão fundamentalmente política que envolve um conjunto de problemáticas entre as quais destacam: a função do Estado e as relações Estado-sociedade em diferentes formas de regime alimentar; o papel da ciência e tecnologia e suas narrativas na definição das direções de políticas agrícolas e alimentares; os meios de subsistência rurais nos sistemas agroalimentares e as políticas de transformação estrutural inclusiva; as narrativas dominantes de nutrição; a política da cultura alimentar. Propõem combinar abordagens plurais para descrever a diversidade de caminhos

de mudança e intervenção em face das atuais injustiças nos sistemas alimentares, seus efeitos distributivos e a inclusão democrática ante as opções políticas para mudanças nos sistemas alimentares futuros.

Entre as questões de desenvolvimento, interessa-nos destacar o papel dos alimentos e da alimentação no enfrentamento da pobreza e das várias manifestações de desigualdades, dado o foco do presente capítulo na transição em direção a sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis por meio de processos que enfrentam desigualdades e injustiças e promovem equidade. Ao englobar parcela significativa das atividades econômicas e da população ocupada, o conjunto composto por produção, processamento, comercialização e consumo de alimentos é um dos componentes nucleares da organização social, portanto, sobre ele deve incidir parte das transformações necessárias na direção de uma ordem social que supera injustiças e promove equidade.

Nesses termos, promover justiça alimentar e equidade alimentar assume o significado mais amplo de promover justiça e equidade social por meio dos alimentos e da alimentação, perspectiva que se materializa nas transformações nos sistemas alimentares orientadas complementarmente pelos parâmetros de justiça e equidade. Assim, é parte das transformações identificar e atuar na superação de manifestações de injustiça nos sistemas alimentares em três dimensões interligadas conforme classificação de Fraser e Honneth (2003): a) injustiças distributivas (concentração econômica e demais desigualdades gerando iniquidades, insustentabilidade e insegurança alimentar); b) injustiças processuais (assimetrias de poder e incidência desigual nas políticas públicas) e c) injustiças cognitivas ou de reconhecimento (em relação à agricultura familiar e camponesa, povos indígenas e povos de comunidades tradicionais). De forma complementar, a premissa da equidade é assumida como processo pelos quais as transformações se dariam e também como resultado do enfrentamento das várias manifestações de desigualdades e iniquidades nos sistemas alimentares e suas repercussões sociais e de saúde apontadas anteriormente.

A entrada por meio dos conflitos de concepções e interesses envolvidos na problemática do abastecimento, uma das peças-chave da questão alimentar no desenvolvimento dos países, é um caminho promissor para abordar as possibilidades de transformações nos sistemas alimentares nas óticas da equidade e da justiça, considerando complementaridades e conflitos entre os interesses dos setores governamental, societário e privado comercial. Neste último se destacam as proposições e iniciativas oriundas do campo político da SSAN/DHA, começando pela perspectiva de tornar os alimentos e a alimentação temas permanentes e multidimensionais na agenda pública, superando a visão produtivista de abastecimento confinada à disponibilidade de bens cujo acompanhamento limita-se aos “problemas episódicos” de carestia ou crises de disponibilidade, independentemente da pauta de produtos, dos modos de produzi-los e do padrão de consumo que lhe corresponde.

A essa visão se contrapõe a adoção de políticas soberanas de abastecimento alimentar abrangendo ações e instrumentos que promovam a ampliação do acesso a alimentos adequados e saudáveis oriundos de formas de produção e distribuição socialmente inclusivas, ambientalmente sustentáveis e valorizadoras da diversidade em suas várias expressões (Burlandy & Maluf, 2016). A abordagem multiescalar aqui adotada significa que as ações e políticas públicas abrangeriam questões próprias às várias escalas em que a problemática do abastecimento se manifesta, desde a internacional até a local-territorial, como incidem sobre essas questões os sistemas alimentares com distintas amplitudes e como se manifesta a política dos alimentos nas várias escalas. Não haveria como abordar neste capítulo o elenco de questões que inclui, entre outras, comércio

internacional, manejo de estoques, formação de preços e instrumentos de regulação, fluxos de bens entre regiões, cadeias integradas e circuitos regionais e locais, redes de supermercado e formas de varejo de alimentos.

Não obstante, o plano local ou das localidades oferece um interessante ângulo de visão sobre o acesso à alimentação em face da coexistência de sistemas alimentares, bem como sobre as possibilidades da agricultura diversificada de base familiar. Para tanto, retoma-se a noção de sistemas alimentares descentralizados como abordagem do acesso aos alimentos nas localidades, uma referência socioespacial delimitada a partir do núcleo urbano em que atores sociais e atividades vinculadas aos alimentos e à alimentação interagem na forma de relações de complementaridade, substituição e conflito, que são transpassadas por dinâmicas sistêmicas com distintas amplitudes que coexistem nos territórios respectivos. O principal elo entre o urbano e o rural, nesse caso, se estabelece pelo abastecimento alimentar, seja o rural no entorno dos núcleos urbanos, seja o rural longínquo conectado por meio de cadeias agroalimentares de maior alcance.

Com a abordagem multiescalar chega-se ao plano dos territórios e localidades no qual a disponibilidade de alimentos, as formas de acesso a eles e a própria formação de hábitos alimentares refletem a interação entre sistemas alimentares com distintas escalas, envolvendo fluxos e interações entre atores sociais, agentes privados e organizações públicas, além de uma intrincada articulação entre mercados locais, regionais, nacionais e internacionais. Essa interação influencia, ao mesmo tempo que reflete, a combinação de dietas ou hábitos alimentares (cardápios) nas localidades respectivas ou, de outro ângulo, os hábitos de consumo alimentar e as correspondentes formas de acesso aos alimentos, que se defrontam com dinâmicas multiescalares compostas de fluxos de produtos oriundos de circuitos curtos (locais, territoriais ou regionais) perpassados por fluxos nacionais e até globais de produção e distribuição de alimentos (Maluf, 2021). As complementaridades e os conflitos da interação constitutiva dos SADs são mediados pelas manifestações da política dos alimentos no plano das localidades, articulada com os demais planos.

Nesses termos, as cadeias e redes distintas e o conjunto amplo e diverso de produtos que por elas circulam não constituem mundos apartados; encontram-se emaranhados em modos que refletem características sociopolíticas das respectivas localidades, as estratégias dos atores que as integram e as disputas em torno do abastecimento alimentar. Agentes econômicos e entidades vinculadas à produção e ao comércio, órgãos de governo, organizações e movimentos de vários tipos compõem o quadro da política dos alimentos no plano local, tornada mais complexa quando em presença de “movimentos alimentares” (Luz & Maluf, 2019) ou de modalidades de “ativismo alimentar” (Portilho, 2020). Mesmo a contraposição entre “alternativo” e “convencional”, bastante comum no campo alimentar, se manifesta mais na forma de interações do que como mundos separados, conforme observam Goodman, Dupuis e Goodman (2012), para quem há proliferação de expressões híbridas criando novos e ainda mais complexos “mundos da comida”. Ao mesmo tempo, o processo dialético entre mercado e movimentos sociais faz com que valores como justiça social e sustentabilidade ecológica coexistam com o sistema capitalista hegemônico que busca adaptá-los a suas estratégias. Assim, as localidades e os territórios constituem a escala de análise na qual ficam mais evidentes complementaridades, conflitos e hibridismos resultantes da (ou associados à) coexistência de sistemas alimentares e onde melhor são observadas as manifestações dos hábitos alimentares e respectivos cardápios que, a despeito do entrelaçamento de referências, possibilitam valorizar, como se deve, a diversidade sociocultural e ecológica.

Ressalte-se, ainda, que a abordagem multiescalar e igualmente reflexiva da política dos alimentos evita idealizações comuns aos localismos, como supor que promover sistemas alimentares locais e aproximar produção e consumo garantem, por si só, uma produção de alimentos mais justa, igualitária e saudável. O “localismo reflexivo” proposto por Goodman, Dupuis e Goodman (2012) compreende a política dos alimentos no plano local como reflexiva e processual, assumidamente imperfeita e associada a uma concepção igualmente reflexiva de justiça alimentar. Uma política dos alimentos local democrática deve assentar-se em processos inclusivos, corrigir o apagamento da política, da diferença, da desigualdade e injustiça social e contrapor-se a certezas normativas, de modo a que as estratégias e políticas descentralizadas de abastecimento e a promoção de sistemas alimentares sustentáveis não gerem mais distinções e iniquidades relacionadas com a alimentação (Friedman, 2000; Goodman, Dupuis & Goodman, 2012).

Esse alerta se aplica às iniciativas locais-territoriais, governamentais e não governamentais relacionadas com a produção, a circulação e o consumo de alimentos que, com reconhecida importância na promoção da inserção mercantil da agricultura diversificada de base familiar articulada com o acesso à alimentação adequada e saudável, requerem a consideração das correlações entre os vários âmbitos das dinâmicas sistêmicas. Sendo parte da questão alimentar no desenvolvimento dos países, como antes definida, esse tipo de iniciativa remete a temas de desenvolvimento ao envolver escolhas entre distintas formas de produção, distribuição e consumo de alimentos nas localidades e seus territórios – no caso, a referida promoção da produção agroalimentar oriunda de uma agricultura diversificada de base familiar e camponesa, preferencialmente agroecológica. Tal orientação se insere na perspectiva mais geral de promover transformações de sistemas alimentares nos quais convivem dinâmicas com diversas amplitudes e agentes econômicos com distintos portes, que se entrecruzam nas localidades e em âmbito territorial.

Não obstante o significado e a importância das iniciativas de âmbito local-territorial, para muitos o verdadeiro caminho para promover transformações nos sistemas alimentares, cabe finalizar esta seção na qual tratamos de questões de desenvolvimento retornando ao plano mais geral em que está em curso intenso debate sobre a necessária transformação dos sistemas alimentares com não poucas diferenciações de concepções e estratégias. Como mencionado no início do capítulo, a formulação com ampla circulação internacional sobre “promover transição justa em direção a sistemas alimentares sustentáveis com mudanças nas dietas, no contexto das mudanças climáticas”, tinha entre suas perspectivas contemplar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Embora tratadas em escala global, as propostas para a transformação nos sistemas alimentares orientadas por critérios de justiça, sustentabilidade e saúde humana e os correspondentes caminhos de transição estão inter-relacionados com a política dos alimentos nos países em torno da qual se confrontam atores privados, societários e públicos.

Um dos principais elos entre a esfera global e a nacional se faz por intermédio do complexo soja-carne, composto pelo entrelaçamento das cadeias de valor da soja e da pecuária, um dos pilares do sistema alimentar mundial assentado na internacionalização de cadeias agroalimentares; sua importância resulta do aumento significativo no consumo mundial de carnes (Weis, 2013). Na geografia mundial da produção e do consumo de carnes, o Brasil ocupa lugar destacado por ser um dos maiores produtores e exportadores mundiais de grãos e de carnes, porém com modelo produtivo predominante muito distante de ter base sustentável por questões sociais

e ambientais e pelo fato de contribuir na emissão de gases de efeito estufa. Há ampla literatura tratando dessa mudança nos hábitos alimentares e suas repercussões na saúde humana, conjuntamente com o aumento da emissão de gases de efeito estufa devido à expansão das áreas dedicadas à atividade pecuária e ao cultivo da soja para produção de ração animal. Isso coloca o complexo soja-carne sob intensos questionamentos em decorrência da emergência climática e da crescente pressão internacional para a promoção de transições dos sistemas alimentares atuais para modelos ditos sustentáveis e saudáveis. Mencionaram-se as várias expressões de injustiça distributiva, processual e cognitiva em ambas as cadeias identificadas em trabalho anterior (Maluf et al., no prelo).

O histórico brasileiro de elevada concentração fundiária e o grande poder econômico e político das elites agrárias brasileiras e das corporações agroalimentares conferem a esses atores significativa capacidade de incidência no debate público e na orientação das políticas agroalimentares e ambientais. Em contraposição, e em consonância com o debate internacional, crescentes demandas sociais de fazer face aos problemas ambientais e climáticos vêm exigindo a incorporação de critérios de justiça social e de direitos no debate sobre transições nos sistemas alimentares atuais, como revela o uso cada vez maior das referências à justiça alimentar (Gottlieb & Josh, 2010) e à justiça ambiental (Acsehrad, Herculano & Pádua, 2004) e a noção de alimentos como bens comuns (Vivero-Pol, 2018).

O grau crescente de mercantilização dos alimentos – por alguns denominado de “commodificação” – no sentido da circulação por fluxos internacionais acoplada a instrumentos financeiros e mercados especulativos acentuou antigas críticas em relação a se considerarem os alimentos como mercadorias, resultando em proposições como a de retirá-los dos acordos comerciais internacionais. Sem desconhecer que relações como de solidariedade e reciprocidade podem ser construídas com base nos alimentos, efetivamente, eles são em sua grande maioria mercadorias, porém, mercadorias sobre as quais incidem várias incumbências que impedem reduzi-los à valoração monodimensional como mercadoria, como sustenta Vivero-Pol (2018). Aponta o autor seis dimensões ou atributos não econômicos dos alimentos: promotor essencial da vida; recurso natural; direito humano; determinante cultural; bem comerciável (porém, sujeito a comércio justo e produção sustentável); bem público.

O renascimento da ideia de comuns (commons) com múltiplas narrativas (acaparamento de terras, privatização da água, manejos coletivos das florestas, pescas e terras agricultáveis etc.) tem levado ao desenvolvimento do conceito alternativo dos alimentos como comuns. Como ressalta Vivero-Pol (2018), os alimentos são ao mesmo tempo agente relevante de mudança e determinante maior da destruição planetária, isto é, causa e solução de múltiplas crises afetando a humanidade. Nos termos desse autor, recomunalizar (recommoning) os alimentos desafia a hegemonia do mercado e dos tomadores de decisão do Estado sobre produtores e comedores de alimentos, apontando como exemplos o desenvolvimento de formas sustentáveis de produção (agroecologia), novas práticas coletivas de governança (democracias alimentares) e políticas alternativas para recuperar controle sobre o sistema alimentar (soberania alimentar). Em linha com a abordagem aqui proposta, trata-se, por um lado, de verificar em que aspectos ou dimensões da questão alimentar no desenvolvimento dos países são relevantes as categorias de bens públicos e bens comuns na ótica de abordar recursos, bens econômicos e governança; e por outro lado, de aplicar o princípio do comum na análise da política dos alimentos na ótica de jogar luz sobre valores e lógicas contrapostos aos dominantes e a construção de alternativas.

Vale dizer que há um campo aberto para explorar a comunalidade dos alimentos e da alimentação, isto é, os sentidos em que eles são comuns presentes em aspectos materiais e imateriais e os desdobramentos dessa perspectiva por meio da inclusão dos alimentos e da alimentação nos usos mais gerais dessa referência. Entre os usos atuais, mencione-se como os alimentos se inscrevem nos movimentos e lutas sociais e culturais que reivindicam os comuns (Klein, 2001), a adoção de formas de governança policêntrica com gestão comunitária de bens comuns (Ostrom, 2010) ou de recursos compartilhados como o conhecimento (Hess & Ostrom, 2007), processos de cercamento (enclosures) e mercantilização que privam os alimentos de seus atributos não econômicos (Vivero-Pol, 2018) e o desenvolvimento da ideia de comuns na ótica de gênero (Federici, 2019) ou outras. Nessa direção contribui a proposta de Dardot e Laval (2017), que, ao registrarem a emergência estratégica do paradigma do comum, vão além do foco nos bens ou recursos e sugerem o “comum” como princípio político a partir do qual se constroem comuns e com base no qual eles são preservados, ampliados e ganham vida.

Atores sociais ou redes políticas são capazes de impulsionar ou dificultar os processos de transição justa também por meio da disseminação de narrativas, ideias e proposições, assim como das respectivas incidências nas políticas públicas, disputa de narrativas que se observa no plano internacional e em âmbito nacional. As narrativas são parte da ação política corporativa do setor privado comercial (Mialon, Swinburn & Sacks, 2015) e também integram a ação política societária pelas mobilizações da sociedade civil. Esse quadro se completa com o “discurso oficial” de governos e organismos internacionais, fruto de processos políticos complexos com múltiplos acordos e negociações entre atores com influência distinta nos processos decisórios, podendo mesclar narrativas e mesmo conter contradições entre as perspectivas dos diferentes setores de governo e de organizações internacionais e nacionais. Relações de poder, convergências ou conflitos entre interesses público e privado e as estratégias políticas adotadas pelos atores para atingir seus interesses afetam as possibilidades de transformações na direção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis e saudáveis que contribuam para o enfrentamento das mudanças climáticas e das questões de saúde contemporâneas.

De forma sintética, pode-se classificar em dois grandes repertórios discursivos as ideias e proposições em disputa na arena pública em relação à sustentabilidade e saudabilidade dos sistemas alimentares no contexto de mudanças climáticas, repertórios com diferenciações em seu interior e interfaces entre eles. O primeiro grande repertório discursivo, predominante nos documentos elaborados pelas representações do setor privado comercial, é composto por narrativas que enfatizam respostas essencialmente econômicas aos desafios da sustentabilidade e das mudanças climáticas associadas ao uso econômico eficiente dos recursos naturais com foco na redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE). A ênfase econômica se direciona também para a mercantilização das emissões, por meio de créditos de carbono (mecanismos REDD e REDD+) ou pagamento de serviços ambientais. Com relação aos sistemas alimentares, há uma ênfase em inovações tecnológicas como principal caminho para fazer frente à crescente demanda de alimentos e contribuir na mitigação das mudanças climáticas, que no caso da agricultura significaria a busca contínua de aumentos na produtividade sem expansão da área utilizada e desmatamento. Essas narrativas vêm sendo reforçadas por campanhas visando promover uma imagem positiva do agro brasileiro, em que se destaca a incorporação de “narrativas alimentares” (Pompeia & Schneider, 2021).

Esse repertório discursivo coincide, em linhas gerais, com a proposição que consta do documento internacional subscrito por representantes do setor privado comercial dirigido à Cúpula

das Nações Unidas sobre Sistemas Alimentares (UNFSS), de transformar o sistema alimentar em direção a zero carbono (net-zero) e adotar práticas agrícolas inteligentes ao clima (UNFSS-PSGG, 2021). Este documento faz uso da noção de sustentabilidade em dois momentos, ambos vinculados à perspectiva de negócios: soluções científicas para modelos sustentáveis de negócios em alimentos e agricultura; incentivo ao consumo de alimentos produzidos sustentavelmente. Não obstante, inclui um alerta quanto aos riscos ambientais.

O segundo grande repertório discursivo, predominante nas narrativas de organizações e movimentos da sociedade civil nacionais e internacionais, enfatiza questões sociais, ambientais e de poder. É recorrente nesse repertório a narrativa de mudanças de paradigma nos sistemas alimentares em direção a novos paradigmas pautados na concepção de direitos e justiça, garantia da soberania alimentar e da promoção da sociobiodiversidade, na ótica da igualdade étnico-racial e de gênero e na redução das assimetrias de poder que atravessam os processos decisórios internacionais e governamentais (CSM, 2020). Associa fortemente sustentabilidade à diversidade ambiental, social e cultural, em termos como “agrobiodiversidade”, “sociobiodiversidade”, “diversidade da cultura alimentar”. Coloca ênfase nas desigualdades de poder que fortalecem as grandes corporações e o modelo agroindustrial e alimentar dominante e busca visibilizar a importância de determinados segmentos sociais rurais, destacando sua diversidade: camponeses, indígenas, povos e comunidades tradicionais, trabalhadores rurais sem-terra, agricultores familiares. Valoriza saberes e práticas envolvidas nos seus modos de vida, de produção, extração, processamento, distribuição e consumo de alimentos, tendo a agroecologia como uma noção-chave. A “soberania alimentar” se destaca como noção importante com ênfases e nuances conforme a posição dos atores, especialmente os segmentos mais próximos da agricultura e do mundo rural, que a consideram referência necessária para a sociedade como um todo. O enfrentamento das questões de sustentabilidade com foco quase único nas soluções tecnológicas e a chamada economia verde reproduzem a lógica do habitual de negócios, servem de ferramentas para as corporações internacionais e são portadoras de falsas soluções para a crise climática.

Os documentos internacionais oriundos da sociedade civil questionam e denunciam o enfrentamento das questões de sustentabilidade tendo como foco principal e quase único soluções tecnológicas que reduzam a emissão de GEE, argumentando que esta perspectiva acaba por reproduzir a lógica do (agri)business-as-usual. Nessa mesma direção vai a crítica à condução da UNFSS, denunciada pela narrativa predominante que ignora os impactos devastadores das cadeias alimentares industriais ((IPES-FOOD & ETC Group, 2021; ETC Group, 2021). Da mesma forma, documentos da sociedade civil criticam a chamada economia verde e respectivos instrumentos por servirem de ferramentas para as corporações internacionais que não alteram estruturalmente as desigualdades de poder e fortalecem o modelo agrícola dominante (GRUPO CARTA DE BELÉM, 2014), enquanto classificam abordagens como a do mercado de carbono, REDD, REDD+ e agricultura inteligente ao clima como falsas soluções para a crise climática (LVC, 2013, p. 32; GRAIN & Grupo Carta de Belém, 2019), ou ainda “falsas narrativas” que ignoram questões-chave sobre os verdadeiros responsáveis pelos danos ao meio ambiente e o clima, direitos humanos e o bem-estar (IPES-FOOD, 2017; ETC Group, 2021). Questionam as narrativas promotoras de soluções baseadas na natureza (nature based solutions) com notoriedade crescente, que são tidas como reciclagem de antigas falsas soluções assentadas em mecanismos de mercado que levam à privatização e exploração dos recursos naturais, não alteram elementos sistêmicos que levam à crise atual, são orquestradas por coalizões corporativas e reforçam os elementos que desestruturam a rede de produção de alimentos de base camponesa

(GRAIN & Grupo Carta de Belém, 2019). Ao analisarem as possíveis transformações dos sistemas alimentares, IPES-Food (2017) e ETC Group (2021) identificam nove fronteiras planetárias (planetary boundaries), das quais as mudanças climáticas – por vezes referenciada como crise climática – são apenas uma delas. No caso dos documentos do Grupo Carta de Belém, há menções ao termo agronegócio e críticas ao modelo fundiário brasileiro, associando-os igualmente ao desmatamento (GRUPO CARTA DE BELÉM, 2009).

Cabe ressaltar os pleitos por atuação governamental, ao lado da implementação de iniciativas da própria sociedade civil. Fundamentam-se na necessidade de transformações significativas na formatação dos sistemas alimentares que podem implicar mudanças paradigmáticas como na adoção do referencial da agroecologia e da justiça climática e ambiental (CSM, 2020). As organizações e os movimentos sociais são compreendidos como forças motoras das referidas transformações em face do controle exercido pelas grandes corporações (Canfield, Anderson & McMichael, 2021; Motta, 2021).

Os documentos governamentais refletem de forma diferenciada as influências das narrativas dos dois repertórios discursivos e as demandas dos setores privado comercial e da sociedade civil sobre ministérios específicos, consideradas as diferenças de hegemonia e correlação de forças entre as sucessivas administrações federais. A influência do primeiro repertório pode ser percebida em documentos do governo federal sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), tradicionalmente alinhado com as demandas e influências dos setores patronais e empresariais da agricultura, mas também em planos plurianuais (PPAs) cujas diretrizes gerais de governo incluem o fortalecimento de ganhos de escala dos setores modernos da economia e a importância da expansão da fronteira agrícola – enquanto o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) são mais permeáveis às demandas da sociedade civil, dando origem a políticas e planos nacionais de governo construídos com participação social.

No caso das políticas voltadas para a segurança alimentar e nutricional (SAN) sob responsabilidade do então MDS, era maior a incidência das redes de política da sociedade civil na abordagem dos desafios e proposições de ações estratégicas para a consolidação de sistemas alimentares saudáveis, equitativos e sustentáveis, porém num contexto de intensa disputa de narrativas com o setor privado comercial, notadamente em termos das concepções sobre o abastecimento alimentar. Essa análise é relevante, uma vez que as desigualdades de poder entre os atores e instituições que operam no sistema alimentar contribuem para que narrativas específicas relativas à alimentação, formalizadas nas políticas públicas, fortaleçam determinadas “soluções” para problemas como doenças crônicas e obesidade, insegurança alimentar e problemas socioambientais associados à agricultura monocultura de larga escala.

O leque de “soluções” e estratégias de enfrentamento abarca possibilidades que atendem de forma diferenciada aos interesses de setores governamentais, atores societários e do setor privado comercial organizados de forma transnacional, e afetam, também de forma distinta, os problemas ambientais, sociais, de saúde e nutrição. Consequentemente, as políticas públicas expressam as desigualdades existentes e podem até mesmo reforçá-las, dependendo das ações propostas e de como fortalecem determinados atores e interesses. Além de reforçarem desigualdades existentes, podem ser pouco resolutivas em relação aos problemas ambientais, de saúde e nutrição, uma vez que tais problemas são condicionados por essas mesmas desigualdades.

A esse respeito, vejam-se as disputas de narrativas em torno de conceitos-chave como alimentação saudável. Estudo recente, que analisou os diferentes sentidos atribuídos ao termo nas políticas governamentais, em documentos do setor privado comercial como parte da ação política corporativa e em documentos de organizações da sociedade civil no Brasil, constatou que eles impulsionam ações muito distintas de promoção da alimentação saudável que reforçam interesses econômicos específicos. Vale dizer que as disputas de narrativas são expressões das próprias iniquidades que se configuram nos sistemas alimentares, pois, por um lado refletem o peso diferenciado de vocalização das ideias dos distintos atores e, por outro, podem reforçar as assimetrias de poder econômico e político que configuram as práticas de produção, comercialização e consumo de alimentos (Burlandy et al., 2021).

A perspectiva biomédica focada na prevenção de doenças em uma abordagem restrita de “fator de risco”, por exemplo, reduz a multidimensionalidade da alimentação ao escopo da racionalidade específica da medicina tradicional ocidental e impulsiona a medicalização da alimentação com base em “soluções” como a suplementação indiscriminada, a fortificação de sementes e alimentos e o “enriquecimento” de alimentos por meio de múltiplos processos tecnológicos. As narrativas que potencialmente mais impulsionam transformações nos sistemas alimentares na direção da sustentabilidade, da equidade e da saúde são aquelas que problematizam os conflitos de interesse com o setor privado comercial; indicam respostas multissetoriais e multiníveis em uma ótica sistêmica que não fragmenta a análise dos múltiplos condicionantes (culturais, sociais, econômicos e biológicos, dentre outros) da alimentação e nutrição e dos problemas de saúde nem as estratégias de transformação, uma vez que propõem ações integradas e intersetoriais. As principais disputas se dão em torno das ideias sobre: 1) se existem ou não “alimentos não saudáveis” ou se a alimentação como um todo é que pode ser ou não saudável, uma vez que o Guia Alimentar Brasileiro indica que os alimentos ultraprocessados devem ser evitados; 2) quais devem ser as atribuições, os limites e as formas de ação do Estado, especialmente as ações regulatórias, que são as que mais afetam as práticas comerciais; 3) se a alimentação é uma prática da esfera individual ou pública, disputa que se reflete, portanto, no que cabe ou não ao Estado regular no âmbito dessa prática; 4) os sentidos da sustentabilidade, que podem ser restritos aos aspectos biofísicos ou abarcar as dimensões sociais, econômicas e culturais dos valores e relações sociais e indicar leques bem distintos de propostas que incluem o banimento total de agrotóxicos ou apenas a redução em seu uso, além das disputas em torno das “evidências” de que são prejudiciais à saúde (Burlandy et al., 2021).

A análise e as proposições devem também apontar para aspectos relevantes no cenário internacional, considerando as conexões entre os sistemas alimentares, seu envolvimento em problemas de âmbito global como as mudanças climáticas e as questões que são comuns aos diferentes contextos nacionais. No cenário global, as relações políticas e econômicas fortemente assimétricas contribuem para intensificar desigualdades de vários tipos e consolidar sistemas alimentares assentados em cadeias agroindustriais, apesar de todos os problemas sociais, econômicos e de saúde associados a elas. Isso leva a que referências à justiça e à equidade estejam sempre presentes em propostas internacionais de painéis de especialistas, organismos multilaterais, organizações da sociedade civil direcionadas para a transformação dos sistemas alimentares no sentido de promoverem saúde e alimentação adequada e saudável. Essas propostas indicam, inclusive, princípios e ações concretas que podem ser implementadas pelo setor privado comercial, por organizações da sociedade civil e governos em diferentes países (IPES-FOOD, 2016, 2017; HLPE, 2019). Não obstante, além de ações específicas que cada segmento de atores pode impulsionar, a

transição para sistemas alimentares justos, sustentáveis e saudáveis implica movimentos sociais mais amplos no sentido de: 1) compreender melhor a complexidade desses sistemas e suas conexões com os problemas de saúde, incluindo a perspectiva da saúde única, que considera as questões de saúde humana, animal e ambiental de forma integrada; 2) fortalecer uma perspectiva de pesquisa como bem público capaz de informar o processo decisório e a formulação de políticas públicas por meio de indicadores mais integrados de saúde, nutrição, bem-estar social e cultura, dentre outros; 3) construir políticas de alimentação e nutrição intersetoriais com base em processos políticos democráticos e participativos (IPES- FOOD, 2017).

Apontaremos a seguir quais seriam os principais desafios para a consolidação desses movimentos mais amplos, uma vez que as desigualdades, de modo geral, bem como aquelas que afetam de forma mais específica os sistemas alimentares, vêm se intensificando em todo o mundo.

#### 4. DESAFIOS DA TRANSIÇÃO PARA SISTEMAS ALIMENTARES JUSTOS, SUSTENTÁVEIS E SAUDÁVEIS

Ao se considerarem os tipos de propostas de transformação nos sistemas alimentares que vêm ocupando o debate público, verifica-se que algumas delas abarcam medidas muito específicas, ainda que por vezes relevantes, pontuais ou que afetam apenas algum tipo de fator condicionante ou alguma dimensão desses sistemas no âmbito da produção, da comercialização ou do consumo. Essas propostas podem levar a “soluções parciais” que não necessariamente promovem e garantem o acesso à alimentação adequada e saudável e que não afetam os condicionantes das desigualdades nos sistemas alimentares. Um exemplo é a comercialização de alimentos que se apresentam no mercado como “orgânicos”, mas que são também ultraprocessados, como alguns substitutos vegetais da carne. Esses “alimentos” são produzidos por práticas intensivas e de monocultura, além de serem ultraprocessados, mas se apresentam como “saudáveis” porque são produzidos com ingredientes orgânicos. No entanto, ferem os próprios princípios do Guia Alimentar Brasileiro – que indica que os ultraprocessados devem ser evitados – bem como os princípios da equidade e da sustentabilidade ambiental, econômica e social dos sistemas alimentares, porque são produzidos por meio de intensivismo e monocultivos, práticas que também acentuam as desigualdades existentes (Burlandy et al., 2021).

O cuidado com os limites e riscos ao serem adotadas soluções parciais está igualmente presente no fato de as transformações nos sistemas alimentares se fazerem por meio de processos de transição que não necessariamente abrangem todas as dimensões dos referidos sistemas, de forma simultânea. Utilizamos o termo “transformações” para nos referirmos às mudanças e “transições” quando se trata dos caminhos pensados para se concretizarem tais transformações. Num gradiente de propostas que vai da intensificação dos padrões vigentes, mesmo que adjetivada como intensificação sustentável, até mudanças paradigmáticas implicando transformações radicais nos sistemas alimentares vigentes, apresenta-se o desafio de pensar as transições sem incorrer em enfoques “etapistas” inaplicáveis a processos sociais naturalmente conflitantes, portanto, abertos a várias possibilidades, mediados pela política dos alimentos e pelo contexto político mais geral. Nesses termos, uma abordagem processual implica desdobrar a perspectiva mais geral de transformação dos sistemas alimentares naqueles elementos que lhes dão concretude, sugerem caminhos e indicam possíveis conflitos. Contribui para tanto a proposição de Anderson et al. (2019) de definir “domínios de transformação” essenciais para promover a transição

almejada – no caso, a transição agroecológica. Os seis domínios por eles destacados são: acessos aos ecossistemas naturais; conhecimento e cultura; sistemas de troca; redes; discurso; gênero e equidade. Em todos os domínios, é possível notar manifestações de desigualdades e injustiças e recorrer às disputas de narrativas ressaltadas no presente capítulo para a compreensão dos conflitos presentes em vários desses domínios ou caminhos.

Há propostas que incidem justamente sobre os processos políticos e sobre os modos de configuração dos distintos valores socialmente construídos em torno dos alimentos e da alimentação em cada contexto, em que se destaca o debate sobre como o modo em que as pesquisas são desenvolvidas afeta esse processo. São os casos de propostas que se fundamentam em uma perspectiva mais “sistêmica” ou visam reconfigurar determinantes nevrálgicos das desigualdades, incluindo análises sobre os processos e tipos de conhecimento que são politicamente e socialmente construídos. As “intervenções sistêmicas” são, em princípio, capazes de alterar simultaneamente os modos de produção e o consumo de alimentos em uma perspectiva integrada, consequentemente, podendo afetar as três pandemias que configuram a chamada *síndrome* global (obesidade, desnutrição e mudanças climáticas); porém, elas são de difícil implementação por diversos fatores. O relatório IPES-Food 2017 identifica sete desafios para a implementação de políticas públicas mais efetivas na construção de sistemas alimentares saudáveis: 1) superar “pontos cegos” na base de evidências relacionados com os segmentos populacionais que não detêm poder de influência política e com os problemas “invisíveis”; 2) reivindicar a pesquisa como um bem público; 3) superar a fragmentação entre alimentação e agricultura; 4) ampliar a abordagem das questões nutricionais; 5) abordar as conexões entre alimentação, saúde e questões climáticas reconectando os riscos em saúde com as questões ecológicas; 6) abordar as conexões entre alimentação, saúde e pobreza analisando os impactos em saúde no contexto socioeconômico; 7) construir um debate mais saudável no âmbito das interfaces entre ciência e política.

A “inércia política” também vem sendo destacada como um desafio para a implementação de estratégias sistêmicas na direção de maior sustentabilidade, equidade e promoção da saúde no âmbito dos sistemas alimentares. A inércia resulta dos efeitos combinados de: 1) governança política inadequada para promulgar políticas para responder a esses problemas; 2) forte oposição por poderosos interesses comerciais; e 3) falta de demanda por ação política por parte do público (Swinburn et al., 2019).

No que se refere às ações de promoção da alimentação adequada e saudável articuladas a todas as dimensões dos sistemas alimentares (práticas de produção, comercialização e consumo), estudos indicam que os principais conflitos de interesse com o setor privado comercial e as intervenções políticas desse setor no processo decisório governamental se dão em torno de questões relacionadas com: 1) atribuições, limites e formas de ação do Estado, o que deve ser regulado e como; 2) alimentação como uma questão da esfera individual ou de caráter público; 3) sentidos da sustentabilidade, da comensalidade, da cultura e da própria comida; 4) utilização de agrotóxicos, fortificação e suplementação de alimentos, sementes, publicidade, comercialização e consumo de ultraprocessados, incluindo a regulação dessas práticas (Burlandy et al., 2014; Henriques, Dias & Burlandy, 2014; Burlandy et al., 2021).

Os conflitos e tensões que se estabelecem em torno das concepções e práticas que atravessam as várias escalas e dimensões dos sistemas alimentares são constitutivos dos processos sociais. Os modos como cada sociedade lida com esses processos, por meio da ação política organizada, dos processos políticos e espaços públicos que promovem interações diversas entre esses atores,

e também pela violência, pode reforçar ou reduzir as desigualdades. O contexto brasileiro é marcado pela simultaneidade de respostas violentas, autoritárias, repressivas e opressoras que atravessam as instituições governamentais, privadas e a esfera social, ao lado de uma trajetória de constituição de espaços públicos de participação e concertação social, por meio de processos direcionados por ideais democráticos que prezam pela interação e pelo diálogo. As ameaças aos processos políticos democráticos de gestão desses conflitos refletem as assimetrias de capacidade de influência nas decisões governamentais entre os atores que disputam os recursos públicos, ao passo que fragilizam os próprios espaços públicos que possibilitam a expressão desses conflitos.

Observe-se que a visibilidade dos problemas de saúde e nutrição condicionados pelos sistemas alimentares não é inequívoca para toda a população brasileira, mesmo que algumas questões integrem de forma mais expressiva o debate social mais amplo, para além das organizações da sociedade civil que trabalham com esses temas, como a questão dos agrotóxicos e da alimentação saudável. Ainda assim, não se pode afirmar que os múltiplos processos que atravessam os sistemas alimentares – incluindo as desigualdades nos quadros de saúde e nutrição e seus determinantes; a relação dos governos com o setor privado comercial e com a sociedade civil; o volume de recursos que as políticas de alimentação e nutrição movimentam; os dilemas relacionados com os diferentes tipos de política (redistributivas, regulatórias, subsídios etc.) – sejam questões amplamente debatidas. A importância de se ampliar a visibilidade desses temas contribui no processo de politização da alimentação no âmbito dos diferentes segmentos populacionais para além dos segmentos já politicamente organizados da sociedade civil, com repercussões nos contextos eleitorais e na ação política societária.

Contextos de profundas desigualdades sociais e econômicas como o brasileiro tornam mais difícil enfrentar os problemas alimentares, ambientais e de saúde humana por meio de políticas integradas. Políticas desse tipo são assentadas em pactos políticos democráticos capazes de reunir os principais atores envolvidos com os sistemas alimentares e de reduzir as assimetrias de poder no processo de tomada de decisão. Portanto, demandam contextos políticos caracterizados não apenas por sistemas de democracia formal, mas sobretudo por práticas democráticas consolidadas no âmbito das instituições sociais e governamentais, capazes de possibilitar que: 1) a diversidade de situações em termos de alimentação e nutrição dos distintos grupos populacionais seja antes de tudo diagnosticada de forma adequada, ou seja, por meio de indicadores que expressem de fato as vulnerabilidades existentes; 2) a visibilidade dessas situações seja ampla o suficiente para repercutir na prática política de distintos segmentos sociais, seja por meio de canais de vocalização de demandas para o interior dos órgãos de governo, seja também pela possibilidade de gerar ressonância na própria sociedade e mobilizar apoio político de amplos segmentos do eleitorado; 3) espaços institucionais e práticas de articulação política e negociação entre setores de governo e sociedade estabeleçam os limites para os acordos e pactos políticos necessários, inclusive com o próprio setor privado comercial e com os atores que concentram poder, sem fragilizar os mecanismos regulatórios governamentais que são fundamentais para a promoção de sistemas alimentares equitativos e saudáveis.

Não obstante o contexto de desigualdades, o Brasil foi até recentemente referência internacional de construção de políticas integradas de SAN que articulam o fortalecimento da agricultura familiar, por meio de compras públicas, da ampliação do acesso alimentar para os segmentos mais vulnerabilizados e da promoção da alimentação adequada e saudável, articulando ações de produção, abastecimento, comercialização e consumo. Desse modo, impulsionou-se a equidade em diferentes dimensões dos sistemas alimentares por meio de estratégias intersetoriais e sistê-

micas (Sidaner, Balaban & Burlandy, 2013; Preiss, Schneider & Coelho-de-Souza, 2020; Maluf et al., no prelo). Portanto, o caso brasileiro indicou ser possível avançar, ainda que por vezes de forma gradual e limitada, na direção de se reduzirem desigualdades nos sistemas alimentares e consequentemente de se enfrentarem os problemas de saúde e nutrição. A construção desse tipo de política esteve fortemente associada com a democratização dos processos políticos ao interior das instituições governamentais por meio dos órgãos que integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), construído com forte incidência do campo político da SSAN-DHAA. A emergência desse campo, as contraposições que fez aflorar em relação aos padrões prevalecentes no país relativas aos alimentos e à alimentação e sua expressão nas políticas públicas foram possibilitadas pela redemocratização do país a partir da segunda metade dos anos 1980, daí se encontrarem sob ameaças e retrocessos pelo comprometimento da democracia no país.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos sistemas alimentares em uma perspectiva multiescalar e multidimensional indica elementos interessantes para a construção de caminhos possíveis para a transformação das práticas de produção, comercialização e consumo de alimentos na direção da consolidação de sistemas alimentares sustentáveis, equitativos e saudáveis no contexto de mudanças climáticas. Em linhas gerais, as proposições que impulsionam essas transformações são aquelas que operam segundo uma lógica sistêmica, ou seja, que analisam de forma integrada os múltiplos condicionantes das desigualdades nos sistemas alimentares e propõem estratégias intersetoriais e multiníveis. Os principais condicionantes referem-se às(aos): desigualdades no âmbito da comercialização internacional de alimentos; desigualdades de acesso à terra, à água e aos bens e serviços públicos; assimetrias de poder nos processos decisórios e na produção de dados e pesquisas e no acesso à informação; conflitos de interesse; ação política corporativa do setor privado comercial, que gera resistência para as estratégias governamentais regulatórias, dificulta a consolidação da pesquisa como bem público e que disputa narrativas com a sociedade civil no sentido de enfraquecer ideias, invisibilizar os efeitos negativos das práticas comerciais na saúde, na sustentabilidade ambiental, social e econômica, bem como na biodiversidade alimentar e cultural; desigualdades de gênero e étnico-raciais; desigualdades de acesso alimentar; condições de que os diferentes segmentos populacionais dispõem para enfrentar os problemas econômicos, sociais, de saúde e nutrição. Nesse sentido, as políticas públicas se apresentam como essenciais para redução dessas desigualdades e garantia de uma alimentação adequada e saudável em contextos marcados por essas profundas assimetrias.

No entanto, são múltiplos os desafios para que as próprias políticas públicas sejam efetivas em seus objetivos, uma vez que os recursos públicos são disputados por atores diversos e configuram-se redes de políticas que articulam segmentos do setor privado comercial, dos governos e organizações da sociedade civil mobilizadas em torno de interesses que podem ser opostos aos objetivos públicos. Portanto, é importante considerar tensões, conflitos e contradições desse processo à luz do enfoque na política dos alimentos que organiza a coexistência, num contexto de conflitualidade, do setor privado comercial, organizações e movimentos da sociedade civil e setores de governo. Nesse sentido, uma primeira questão a se destacar é a relevância de se compreenderem as especificidades nacionais e locais-territoriais desses processos, apesar das tendências internacionais que contribuem para a configuração de sistemas alimentares promo-

tores de desigualdades e causadores de problemas ambientais, de saúde e nutrição. Não há um único caminho ou forma de operacionalizar “soluções” que seja capaz de redefinir as relações locais que se estabelecem nos sistemas alimentares descentralizados e contribuem para configurar essas desigualdades. As estratégias, portanto, precisam ser contextualizadas. Essa perspectiva pode parecer paradoxal com os fundamentos do campo político da SSAN/DHA, uma vez que este último, principalmente, opera com base em valores “universais” que vêm orientando a ação política de diferentes organizações da sociedade civil e impulsionando políticas nacionais com impacto relevante na situação de SAN. No entanto, se as particularidades dos processos, valores e práticas locais que contribuem para as desigualdades não forem profundamente conhecidas, princípios e valores universais podem se impor como formas de juízo de valor sobre as práticas dos diferentes atores e não como propulsores de transformações nas relações sociais concretas e contextualizadas. Podem, ainda, ser impulsionados apenas em contextos de confluência com as orientações políticas e ideológicas de governos específicos.

Ainda assim, o debate público sobre princípios e valores em torno da SSAN e do DHA é fundamental pelo seu caráter crítico e pelos questionamentos que provoca em relação aos processos políticos, econômicos e sociais nacionais e locais. Tão fundamental quanto a referência a “ideais” e valores é a possibilidade de que os conhecimentos que são construídos no âmbito dos sistemas alimentares sejam capazes de contribuir para aprofundar a compreensão contextualizada dos determinantes das desigualdades e dos problemas ambientais, de saúde e nutrição. As análises sobre equidade nos sistemas alimentares destacam fatores condicionantes e tipos de desigualdades que são de diferentes ordens: econômica; política; ideológica; cultural; étnico-racial; de acesso à renda, à terra, aos bens e políticas públicas; entre agricultura “patronal” e camponesa, agroempresarial e familiar. Ainda que esses diferentes tipos de desigualdades estejam de alguma forma integrados e se potencializem no curso das práticas que atravessam os sistemas alimentares globalizados, assumem contornos muito específicos em cada contexto, portanto, essas desigualdades devem ser enfrentadas por meio de processos que são igualmente distintos. Não há resposta única.

Além disso, como visto, as intervenções de caráter sistêmico enfrentam o desafio de lidar de forma integrada com dinâmicas que se desenvolvem em diferentes escalas, níveis, dimensões e contextos institucionais em que as relações sociais em torno da alimentação se constroem: no espaço doméstico; no âmbito de coletivos políticos e sociais; de organizações privadas e públicas; na esfera dos processos de trabalho e nos múltiplos contextos de sobrevivência que se processam na vida cotidiana.

A consolidação das desigualdades nos sistemas alimentares e, conseqüentemente, a sua desconstrução também parecem relacionar-se com as concepções e práticas socialmente construídas sobre o alimento e a alimentação e que abarcam simultaneamente e, por vezes, de forma contraditória, noções de bem público, direito, mercadoria, alimentação como fonte de prazer, socialização, sobrevivência, cultura e identidade. Essas concepções, particularmente algumas delas, não só orientam a ação política corporativa do setor privado comercial ou de organizações da sociedade civil, mas também circulam nos múltiplos espaços sociais e nas relações cotidianas locais. Dessa forma, ganham ressonância distinta nas práticas alimentares dos diferentes segmentos populacionais. Portanto, a penetração desse debate sobre alimentação, sistemas alimentares e múltiplos tipos de desigualdades associadas aos problemas de saúde e nutrição no cotidiano de vida desses segmentos populacionais pode ser fundamental para os processos de transição para sistemas mais justos, sustentáveis e saudáveis. O caso brasileiro indica a relevân-

cia dessa disseminação capilarizada de concepções, valores e práticas por meio dos programas públicos, considerando-se, por exemplo, os efeitos da alimentação escolar e das ações de promoção da alimentação adequada e saudável e de garantia do acesso alimentar no cotidiano de vida de um conjunto amplo de famílias e indivíduos. São processos que abarcam a comunidade escolar, os indivíduos que frequentam os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias, as instituições que atendem os grupos em vulnerabilidade social e alimentar, as redes de saúde, educação e assistência social, os trabalhadores, por exemplo.

A possibilidade de implementação desses programas e de aporte de recursos públicos é fortemente condicionada pelas orientações políticas, econômicas e ideológicas dos diferentes governos, o que só reforça a relevância desse debate público, considerando os próprios contextos eleitorais. Nessa direção, cabe destacar que a problematização dos diferentes sentidos em torno da alimentação, do que seria uma alimentação adequada e saudável, associada com noções sobre bem público, bem comum e com a desnaturalização das desigualdades, dando visibilidade aos seus condicionantes, vem sendo fortemente impulsionada pela ação política da sociedade civil não só no Brasil, mas também em âmbito internacional. São essas organizações, além das instituições de ensino e pesquisa e algumas redes de pesquisadores, que mais contribuem para dar visibilidade aos diferentes tipos de interesses que atravessam os sistemas alimentares, às práticas políticas corporativas do setor privado comercial, bem como às desigualdades e aos problemas ambientais, de saúde e nutrição existentes. Naturalmente, esses segmentos não são homogêneos, e os interesses comerciais e políticos conectam segmentos do setor privado, sociedade civil e governos. Isso reforça a relevância do debate sobre os processos de produção do conhecimento, sobre a valorização dos diferentes tipos de conhecimento (não apenas o acadêmico) e sobre a pesquisa como um bem público.

O fato de que os processos relacionados com os alimentos e a alimentação envolvem fatores econômicos, sociais, culturais, políticos e psicossociais, que ocorrem em escalas e dimensões distintas no interior dos sistemas alimentares, é bastante desafiador do ponto de vista da construção de políticas públicas. O enfrentamento das desigualdades que se configuram nesses sistemas demanda a democratização política e econômica, o que por sua vez reforça a relevância da consolidação de espaços públicos participativos, mas também a regulação das práticas produtivas e comerciais transnacionalizadas dos agentes econômicos que vêm sendo associadas aos principais problemas ambientais, de saúde e nutrição na contemporaneidade.

Há desafios localizados na esfera mais “micropolítica” que, apesar de condicionados por processos mais amplos, podem adquirir contornos muito específicos, especialmente quando são considerados os condicionantes psicossociais e culturais da alimentação. Esses fatores apresentam desafios para o desenho operacional dos programas e implementação de ações específicas nas diversas instituições que integram as redes de saúde, educação e assistência social. Um deles refere-se a como lidar com as práticas alimentares culturalmente enraizadas ou fortemente condicionadas por fatores psicossociais (como são aquelas relacionadas com as DCNTs, sobrepeso, obesidade), que são antagônicas aos princípios de uma alimentação adequada e saudável. Esse processo é extremamente complexo e demanda que os profissionais compreendam como os diferentes tipos de condicionantes (psicossociais, econômicos, culturais) das práticas alimentares interagem e confluem no cotidiano concreto de um indivíduo e dos grupos sociais mais próximos.

Outro campo de tensões se apresenta em espaços como escolas ou instituições públicas onde há oferta alimentar. Os profissionais que ali atuam vivenciam em seu cotidiano os desafios para

lidar, por exemplo, com os conflitos entre liberdades individuais (e demandas de indivíduos e famílias em torno desses princípios), condicionantes psicossociais das práticas alimentares e valores em torno da alimentação como bem público, das instituições como espaços públicos, especialmente por meio de processos que valorizam a autonomia dos sujeitos. Nesse sentido, vale problematizar como os princípios das políticas públicas e os desenhos operacionais dos programas e ações podem contribuir para mobilizar práticas profissionais e estratégias de interação com os diferentes segmentos populacionais, visando à promoção da alimentação adequada e saudável, que não sejam orientadas por juízos de valor moral (que por vezes reforçam discriminações), sem desconsiderar princípios éticos, democráticos, públicos.

Esses diferentes tipos de condicionantes, escalas e dimensões dos sistemas alimentares interagem de forma complexa e não determinística. Tal dinâmica aberta reforça a compreensão multidimensional das práticas de produção, comercialização e consumo como um dos mais relevantes motores das transformações nos sistemas alimentares. Essa compreensão potencialmente afeta a ação política e a interação entre os diferentes atores e sujeitos, portanto, pode afetar os processos políticos de disputas não só em torno dos recursos públicos, mas também em torno da formulação e implementação de políticas públicas, programas e ações.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ALVES, H. P. F. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v. 23, n. 1, p. 43-59, 2006.
- ANDERSON, C. R.; et al. From transition to domains of transformation: getting to sustainable and just systems through agroecology. *Sustainability*, 11 (19), 5272, 2019. <https://doi.org/10.3390/su11195272>.
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Ed. 34,
- BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R. S. (Orgs.) *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ceresan/UFRRJ, 2006. (Relatório técnico 2).
- BURLANDY, L.; MALUF, R. S. Soberania alimentar: dimensões de um conceito em construção e suas implicações para alimentação no cenário contemporâneo. In: TADDEI, J. A. et al. (Orgs.). *Nutrição em Saúde Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Rubio, 2016. p. 387-394.
- BURLANDY, L. et al. Intersetorialidade e potenciais conflitos de interesse entre governos e setor privado comercial no âmbito das ações de alimentação e nutrição para o enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis. *Vig Sanit Debate*, v. 2, n. 4, p. 124-129, 2014.
- BURLANDY, L. et al. Reflexões sobre ideias e disputas no contexto da promoção da alimentação saudável. *Cadernos de Saúde Pública*. No prelo.
- CANFIELD, M.; ANDERSON, M. D.; McMICHAEL, P. UN Food Systems Summit 2021: dismantling democracy and resetting corporate control of food systems. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, v. 5, n. 15, article 661552, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.3389/fsufs.2021.661552>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

- CARNEIRO, F. F. et al (orgs.) Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. Disponível em: Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Acesso em 03 fev 2022.
- CASTRO, J. Geografia da fome: o dilema brasileiro (pão ou aço). Rio de Janeiro: Gryphus, 1992 [1946].
- CIVIL SOCIETY MECHANISM (CSM). Voices from the ground: from Covid-19 to radical transformation of our food systems. Rome: CSM/WG, 2020.
- CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (CFOAB). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 885. Brasília: OAB, 2021. Disponível em: <stf.jus.br>. Acesso em: 28 out. 2021.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. Comum: ensaio sobre a revolução do século XXI. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.
- DUBOIS, V. Os espaços sociais para a produção de políticas públicas – a noção de campo como ferramenta da sociologia da ação pública. In: OLIVEIRA, O.P.;
- ETC GROUP. Hijacking food systems: technofix takeover at the FSS. Communiqué, 118, 2021, 31 p.
- FEDERICI, S. Re-enchanting the world: feminism and the politics of commons. Oakland: PM Press, 2019.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN), COMISSÃO DE PRESIDENTES DE CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CPCE) e ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA ANA): Carta aberta pela rejeição da MP n. 1.061. Disponível em: <fbssan.org.br>. Acesso em: 27 out. 2021.
- FRASER, N.; HONNETH, A. Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange. London-New York: Verso, 2003.
- FRIEDMANN, H. Uma economia mundial de alimentos sustentável. In: BELIK, W.;
- GOODMAN, D.; DUPUIS, E. M.; GOODMAN, M. K. Alternative food networks: knowledge, place and politics. London: Routledge, 2012.
- GOTTLIEB, R. & JOSH, A. Food justice. Cambridge: MIT Press, 2010.
- GRAIN; GRUPO CARTA DE BELÉM. Narrativas climáticas sobre los territorios del sur global. 2019. Disponível em: <<https://grain.org/es/article/6350-narrativas-climaticas-sobre-los-territorios-del-sur-global>>. Acesso em: 1 nov. 2021.
- GRUPO CARTA DE BELÉM. Carta de Belém, 2009. Disponível em: <https://www.cartadebelem.org.br/wp-content/uploads/2020/07/carta-de-belem-A-CARTA.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.
- GRUPO CARTA DE BELÉM. Declaração do Grupo Carta de Belém frente à COP 20, 2014. Disponível em: <https://www.cartadebelem.org.br/wp-content/uploads/2020/08/cop-20-lima-2014.pdf>; Acesso em: 01 nov. 2021)
- HASSENTEUFEL, P. (orgs.) Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos. Brasília (DF): Enap, 2021. p. 135-152.
- HENRIQUES, P.; DIAS, P. C.; BURLANDY, L. A regulamentação da propaganda de alimentos no Brasil: convergências e conflitos de interesses. Cadernos de Saúde Pública, v. 30, n. 6, p. 1.219-1.228, 2014.
- HERRING, R. J. How is food political? Market, state, and knowledge. In: HERRING, R. J. (Ed.). The Oxford handbook of food, politics, and society. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 3-43.
- HESS, C.; OSTROM, E. Understanding knowledge as a commons: from theory to practice. Cambridge: MIT Press, 2007.
- HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS IN FOOD SECURITY (HLPE). Nutrition and food systems. Rome: HLPE/CFS, 2017. (Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, # 12).

- HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS IN FOOD SECURITY (HLPE). Agroecological and other innovative approaches. A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition July 2019 for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. Rome: HLPE, 2019.
- INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS (IPES-FOOD). From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems. Geneva: International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, 2016.
- INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS (IPES-FOOD). Unravelling the food-health nexus: addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems. Geneva: The Global Alliance for the Future of Food and IPES-Food, 2017.
- INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS (IPES-FOOD); ETC Group. A Long Food Movement: Transforming Food Systems by 2045. March, 2021. Disponível em: [http://www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/LongFoodMovementEN.pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/LongFoodMovementEN.pdf); Acesso em: 01 nov. 2021.
- KLEIN, N. Reclaiming the commons. *New Left Review*, v. 9, p. 81-89, 2001.
- LANG, T. Reshaping the food system for ecological public health. *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, n. 4, p. 315-335, 2009.
- LA VIA CAMPESINA (LVC) Annual Report 2013. Zimbabwe, 2014.
- LEACH, M. et al. Food politics and development. *World Development*, n. 134, 105024, 2020.
- LEÃO, M.; MALUF, R. S. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Brasília: Abrandh/Oxfam, 2012.
- LUZ, L. F.; MALUF, R. S. Social participation in political spaces and the valuing of culture as empowering resources to promote access to quality food in Brazil. *Revue Internationale des Études de Développement*, v. 1, n. 237, p. 115-136, 2019.
- MALUF, R. S. Decentralized food systems and eating in localities: a multi-scale approach. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 59, n. 4, e238782, 2021.
- MALUF, R.S. (orgs.), Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização. Campinas (SP, IE/UNICAMP, 2000, p. 01-21.
- MALUF, R. S. Participação social e política dos alimentos no Brasil: elementos para uma reflexão a partir do Consea. In: SCHUBERT, M. N.; SCHNEIDER, S. & TONIN, J. (Orgs.). *Desafios e tendências da alimentação contemporânea: consumo, mercados e ação pública*. Porto Alegre: Ed. UFRGS. No prelo.
- MALUF, R. S.; ZIMMERMANN, S. A.; JOMALINIS, E. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, p. 517-544, 2021.
- MALUF, R. S. et al. Global value chains, food and just transition: a multi-scale approach to Brazilian soy value chains. Rio de Janeiro: Ceresan/UFRRJ. No prelo
- McMICHAEL, P. A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.
- MIALON, M.; SWINBURN, B.; SACKS, G. A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information. *Obesity Reviews*, v. 16, n. 1, p. 519-530, 2015.
- MOODIE, R. et al. Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol, and ultra-processed food and drink industries. *The Lancet*, v. 381, n. 9.867, p. 670-679, 2013.

- MOTTA, R. Social movements as agents of change: fighting intersectional food inequalities, building food as webs of life. *The Sociological Review Monographs*, v. 69, n. 3, p. 603-625, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/00380261211009061>>. Acesso em: 16 dez. 2021.
- MOUFFE, C. *On the political*. Abingdon: Routledge, 2005.
- NESTLE, M. *Food politics: how the food industry influences nutrition and health*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 2013.
- OSTROM, E. Beyond markets and States: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, n. 100, p. 641-672, jun. 2010.
- POMPEIA, C.; SCHNEIDER, S. As diferentes narrativas alimentares do agronegócio. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 57, p. 175-198, 2021.
- PORTILHO, F. Ativismo alimentar e consumo político: duas gerações de ativismo alimentar no Brasil. *Redes* (St. Cruz Sul, online), v. 25, n. 2, p. 12-33, 2020.
- PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COELHO-DE-SOUZA, G. *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.
- REDE PENSSAN. Inquérito nacional de insegurança alimentar no cenário da Covid-19. Rio de Janeiro: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 1 fev. 2022.
- SIDANER, E.; BALABAN, D.; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutrition*, v. 16, n. 1, p. 989-994, 2013.
- SONINO, R. Translating sustainable diets into practice: the potential of public food procurement. *Redes*, v. 24, n. 1, p. 14-29, 2019.
- SOUSA, L. R. M. et al. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 7, e00084118, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311x00084118>>. Acesso em: 16 dez. 2021.
- SOUZA, L. E. P. F. et al. The potential impact of austerity on attainment of the Sustainable Development Goals in Brazil. *BMJ Global Health*, n. 4, e001661, 2019.
- STRINGHINI, S. et al. Socioeconomic status and the 25 × 25 risk factors as determinants of premature mortality: a multicohort study and meta-analysis of 1.7 million men and women. *Lancet*, v. 389, n. 1, p. 1.229-1.237, 2017.
- SWINBURN, B. A. et al. The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: The Lancet Commission report. *The Lancet*, published on line, 27 January, 2019.
- UNITED NATION FOOD SYSTEMS SUMMIT/ PRIVATE SECTOR GUIDING GROUP (UNFSS/PSGG). *Business Declaration for Food Systems Transformation*. Nova York: UNFSS/Private Sector Guiding Group, 2021. Disponível em: <<https://foodsystems.community/business-declaration-for-food-systems-transformation>>. Acesso em: 01 nov. 2021.
- VIVERO-POL, J. L. Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar. In: CORREA, L. (Org.). *Diálogos sobre direito humano à alimentação adequada*. Juiz de Fora: Faculdade de Direito/ Universidade Federal de Juiz de Fora, 2018. p. 41-90.
- WARDE, A. *The practice of eating*. Cambridge: Polity Press, 2016.
- WEIS, T. The meat of the global food crisis. *The Journal of Peasant Studies*, v. 40, n. 1, p. 65-85, 2013. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2012.752357>>. Acesso em: 16 dez. 2021.