



CERESAN 20 *anos*

TRAJETÓRIA DE PESQUISA E
PERSPECTIVAS DO CAMPO TEMÁTICO DA
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
NO BRASIL

Luciene Burlandy
Márcio Reis
Renato Maluf
(organizadores)



Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

Luciene Burlandy
Márcio Reis
Renato Maluf
(Organizadores)

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CERESAN 20 ANOS: Trajetória de pesquisa e perspectivas do campo temático da segurança alimentar e nutricional no Brasil

Editora CRV
Curitiba – Brasil
2024

Copyright © da Editora CRV Ltda.
Editor-chefe: Railson Moura
Diagramação e Capa: Designers da Editora CRV
Revisão: Os Autores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Bibliotecária responsável: Luzenira Alves dos Santos CRB9/1506

C411

Ceresan 20 anos: Trajetória de pesquisa e perspectivas do campo temático da segurança alimentar e nutricional no Brasil / Luciene Burlandy, Márcio Reis, Renato Maluf (organizadores) – Curitiba: CRV, 2024.
194 p.

Bibliografia

ISBN Digital 978-65-251-6152-5

ISBN Físico 978-65-251-6153-2

DOI 10.24824/978652516153.2

1. Nutrição 2. Segurança alimentar e nutricional 3. Soberania alimentar 4. Sistemas alimentares 5. Direito Humano à Alimentação 6. Política pública I. Burlandy, Luciene, org. II. Reis, Márcio, org. III. Maluf, Renato, org. IV. Título V. Série

CDU 612.39

CDD 614.5732

Índice para catálogo sistemático

1. Nutrição - 614.5732

2024

Foi feito o depósito legal conf. Lei nº 10.994 de 14/12/2004

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Editora CRV

Todos os direitos desta edição reservados pela Editora CRV

Tel.: (41) 3029-6416 – E-mail: sac@editoracrv.com.br

Conheça os nossos lançamentos: www.editoracrv.com.br

Conselho Editorial:

Aldira Guimarães Duarte Domínguez (UNB)
 Andréia da Silva Quintanilha Sousa (UNIR/UFRN)
 Anselmo Alencar Colares (UFOPA)
 Antônio Pereira Gaio Júnior (UFRRJ)
 Carlos Alberto Vilar Estêvão (UMINHO – PT)
 Carlos Federico Domínguez Avila (Unieuro)
 Carmen Tereza Velanga (UNIR)
 Celso Conti (UFSCar)
 Cesar Gerónimo Tello (Univer. Nacional
 Três de Febrero – Argentina)
 Eduardo Fernandes Barbosa (UFMG)
 Elíone Maria Nogueira Diogenes (UFAL)
 Elizeu Clementino de Souza (UNEB)
 Êlsio José Corá (UFFS)
 Fernando Antônio Gonçalves Alcoforado (IPB)
 Francisco Carlos Duarte (PUC-PR)
 Gloria Fariñas León (Universidade
 de La Havana – Cuba)
 Guillermo Arias Beatón (Universidade
 de La Havana – Cuba)
 Jailson Alves dos Santos (UFRJ)
 João Adalberto Campato Junior (UNESP)
 Josania Portela (UFPI)
 Leonel Severo Rocha (UNISINOS)
 Lídia de Oliveira Xavier (UNIEURO)
 Lourdes Helena da Silva (UFV)
 Luciano Rodrigues Costa (UFV)
 Marcelo Paixão (UFRJ e UTexas – US)
 Maria Cristina dos Santos Bezerra (UFSCar)
 Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNOESC)
 Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)
 Paulo Romualdo Hernandes (UNIFAL-MG)
 Renato Francisco dos Santos Paula (UFG)
 Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)
 Simone Rodrigues Pinto (UNB)
 Solange Helena Ximenes-Rocha (UFOPA)
 Sydione Santos (UEPG)
 Tadeu Oliver Gonçalves (UFPA)
 Tania Sueley Azevedo Brasileiro (UFOPA)

Comitê Científico:

Ana Rosete Camargo Rodrigues Maia (UFSC)
 Carlos Leonardo Figueiredo Cunha (UFRJ)
 Cristina Iwabe (UNICAMP)
 Edson da Silva (UFVJM)
 Evania Nascimento (UEMG)
 Fernando Antonio Basile Colugnati (UFJF)
 Francisco Jaime Bezerra Mendonça Junior (UEPB)
 Janesca Alban Roman (UTFPR)
 José Antonio Chehuen Neto (UFJF)
 Jose Odair Ferrari (UNIR)
 Juliana Balbinot Reis Girondi (UFSC)
 Karla de Araújo do Espírito Santo
 Pontes (FIOCRUZ)
 Lucas Henrique Lobato de Araújo (UFMG)
 Lúcia Nazareth Amante (UFSC)
 Lucieli Dias Pedreschi Chaves (EERP)
 Maria Jose Coelho (UFRJ)
 Milena Nunes Alves de Sousa (FIP)
 Narciso Vieira Soares (URI)
 Orenzio Soler (UFPA)
 Sabrina da Silva de Souza (UFSC)
 Samira Valentim Gama Lira (UNIFOR)
 Thiago Mendonça de Aquino (UFAL)
 Vânia de Souza (UFMG)
 Wagner Luiz Ramos Barbosa (UFPA)
 Wiliam César Alves Machado (UNIRIO)

Este livro passou por avaliação e aprovação às cegas de dois ou mais pareceristas *ad hoc*.

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

AGRADECIMENTOS

Essa publicação não teria sido possível sem a colaboração de várias pessoas e instituições. Primeiramente, somos muito gratos à toda Equipe do Ceresan, nas pessoas de Beatriz Alves, Emília Jomalinis, Karina Carvalho, Manuela Cerqueira Garcia Martinez, Mariana Fernandes, Mariana Santarelli, Marianna Ferreira Dias Costa, Marina Lobo, Rosângela (Bibi) Cintrão, Tássia Camila e Thalita Viana Pontes.

Nossa gratidão se estende às/aos mediadoras/es, expositoras/es e comentaristas que participaram dos painéis que compuseram o seminário: Cátia Grisa, Cláudia Schmitt, Cecília Rocha, Emília Jomalinis, Elisabetta Recine, Humberto Palmeira, Jean-François Le-Coq, John Wilkinson, Jorge Romano, Lídia Cabral, Maria José Carneiro, Minna Kaljonen, Mônica Senna, Nelson G. Delgado, Renata Menasche, Theresa Tribaldos, Sara del Castillo, Sérgio Leite, Sandra Chaves e Silvia Zimmermann.

Ficamos honrados com a presença, na Mesa de Abertura, de Tereza Campello (BNDES), Flávia B. Vieira (UFRRJ/ICHS), Patrícia Camacho (FN/UFF), Cícero Pimenteira (UFRRJ/DDAS), Inês Rugani (Consea Nacional), Sandra Chaves (Rede Penssan) e Sérgio Leite (CPDA/UFRRJ).

Agradecemos também às/os autoras/es que, gentilmente, se disponibilizaram para transformar suas respectivas exposições nos artigos aqui publicados e a toda a assistência, presencial e virtual, por terem nos acompanhado nos dois dias de realização do Seminário.

Finalmente, agradecemos às instituições que nos apoiaram. A presente publicação contou com financiamento da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), com o apoio do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Faculdade de Nutrição Emília de Jesus Ferreiro, da Universidade Federal Fluminense (UFF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

LISTA DE SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Agroecologia
Abrasco – Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
Anuc – Associação Nacional de Usuários Camponeses
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
C40 – Rede Global de Cidades para enfrentar a Mudança Climática
Caisan – Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Ceasa – Centrais de Abastecimento
Ceresan – Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
Cirad – French agricultural research and cooperation organization
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Coep – Comitê de Empresas Públicas
Cofecub – Comitê Francês de Avaliação da Cooperação. Universitária com o Brasil
Comsea – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
Comusan-BH – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte
Conab – Companhia Nacional de Abastecimento
Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Consea-MG – Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais
CPDA – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DHA – Direito Humano à Alimentação
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
DHAAAA – Direito Humano à Alimentação Adequada e à Autonomia Alimentar

Ebia – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

Eligessan – Escolas de líderes em soberania e segurança alimentar e nutricional

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ETC Group – Group monitors the impact of emerging technologies and corporate strategies on biodiversity, agriculture and human rights

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

Faperj – Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

FBSsan – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

Femsa – Fomento Econômico Mexicano

Fevale – Fundação Educacional do Vale do Jequitinhonha

FiBL – Research Institute of Organic Agriculture – Suíça

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

Gepac – Grupo de Estudos e Pesquisas em Alimentação, Consumo e Cultura

Gepad/UFRGS – Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

IA – Insegurança Alimentar

Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

ICHs – Instituto de Ciências Humanas e Sociais

Iclei – Governos locais pela sustentabilidade

Idea – Instituto de Estudos Ambientais

IDS – Institute of Development Studies

Inca – Instituto Nacional do Câncer

Inra – French National research institute for agriculture, food and environment

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ipes-Food – International Panel of Experts on Sustainable Food Systems

Just-Food – Projeto de Pesquisa Just transition: tackling inequalities on the way to a sustainable, healthy and carbon neutral food system

Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

Luppa – Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares

MBA – Master in Business Administration

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

Nova – Nova classificação dos alimentos baseada no grau de processamento a que alimentos são submetidos

Nupens/USP – Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo

OBSsan – Observatório de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

ONG – Organização não-Governamental

ONU-Habitat – United Nations Human Settlements Programme

OPPA/UFRRJ – Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

OPsan/UNB – Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da Universidade de Brasília

Oxfam – Oxford Committe for Famine Relief (Comitê de Oxford para Alívio da Fome)

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAC – Código do produto para postagem de encomendas digital

Paniam – Plano Alimentar e Nutricional Afro e Indígena de Tumaco, Colômbia

PBF – Programa Bolsa Família

PGDR/UFRGS – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

PGDRedes – Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento

Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnan – Política Nacional de Alimentação e Nutrição

Pnsan – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PPGAnt/UFPel – Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pelotas

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Rede Penssan – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

Rede PP-AL – Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe

Rete – Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial

Ruaf – Centros de Recursos em Agricultura Urbana e Segurança Alimentar

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

Sasop – Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais

Sedex – Serviço de Encomenda Expressa Nacional

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Ssan – Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

Suas – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

Uece – Universidade Estadual do Ceará

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFpel – Universidade Federal de Pelotas

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UFSJ – Universidade Federal de São João del-Rei

UNB – Universidade de Brasília

Uneb – Universidade do Estado da Bahia

UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil

ZRC – Zonas de Reserva Camponesa

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	17
-------------------	----

PREFÁCIO	25
----------------	----

Francisco Menezes

PARTE I

TRAJETÓRIA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA DO CERESAN: temas de pesquisa e seus contextos, perspectivas do campo temático

CAPÍTULO 1	
CRIAÇÃO E PRIMEIROS PASSOS: construção dialogada de uma agenda de pesquisa	29

Renato Maluf

CAPÍTULO 2	
ANÁLISE DE POLÍTICAS E PROGRAMAS NA ÓTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	37

Luciene Burlandy

CAPÍTULO 3	
SISTEMAS ALIMENTARES, DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIOS	45

Marcio Reis

PARTE II

SISTEMAS ALIMENTARES: perspectivas analíticas e implicações para a questão alimentar

CAPÍTULO 4	
TRANSIÇÕES JUSTAS NOS SISTEMAS ALIMENTARES	59

Minna Kaljonen

CAPÍTULO 5	
SISTEMAS ALIMENTARES E O BRASIL: perspectivas analíticas e implicações para a questão alimentar	67

John Wilkinson

CAPÍTULO 6	
SISTEMAS ALIMENTARES MULTIESCALARES E A POLÍTICA DOS ALIMENTOS.....	73

Renato Maluf

CAPÍTULO 7	
SISTEMAS ALIMENTARES, CIDADES E CAPACIDADES ESTATAIS	83
<i>Catia Grisa</i>	

PARTE III

DESIGUALDADES, INIQUIDADES E INJUSTIÇAS NA QUESTÃO ALIMENTAR: enfoques e referenciais para a análise de políticas públicas

CAPÍTULO 8	
DESIGUALDADES NOS SISTEMAS ALIMENTARES E POLÍTICAS PÚBLICAS: um olhar desde a América Latina	95
<i>Jean-François Le Coq</i>	

CAPÍTULO 9	
EQUIDADE ALIMENTAR	107
<i>Lídia Cabral</i>	

CAPÍTULO 10	
ENFOQUES TEÓRICOS NA ANÁLISE DE DESIGUALDADES, POLÍTICAS DE SAN E SISTEMAS ALIMENTARES	117
<i>Luciene Burlandy</i>	

CAPÍTULO 11	
ANÁLISE DE DESIGUALDADES A PARTIR DE CRITÉRIOS DE JUSTIÇA.....	127
<i>Theresa Tribaldos</i>	

PARTE IV

ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL E COMIDA DE VERDADE: os olhares da Antropologia, Nutrição e dos Movimentos Sociais

CAPÍTULO 12	
A CONSTRUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NO BRASIL.....	137
<i>Elisabetta Recine</i>	

CAPÍTULO 13	
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL E COMIDA DE VERDADE: para que diversos olhares?	143
<i>Renata Menasche</i>	

CAPÍTULO 14	
ABASTECIMENTO POPULAR DE ALIMENTOS COMO DESAFIO PARA ENFRENTAR A FOME NO BRASIL.....	151
<i>Humberto Palmeira</i>	
CAPÍTULO 15	
AS ESCOLAS DE LÍDERES EM SEGURANÇA ALIMENTAR E SOBERANIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (ELIGESSAN): a experiência a partir das regiões da Colômbia	163
<i>Sara Eloisa Del Castillo Matamoros</i>	
REFERÊNCIAS.....	173
ANEXO	181
ÍNDICE REMISSIVO	185
SOBRE AS/OS AUTORAS/ES	189

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

APRESENTAÇÃO

Esta publicação registra tanto um momento particular de celebração acadêmica, quanto uma trajetória histórica de reflexões sobre saberes, instituições e práticas que configuraram o denominado campo da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ssan) e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil. Esse percurso é fruto de múltiplos encontros entre pesquisadoras/es brasileiras/os e estrangeiras/os, muitos dos quais reuniram-se no auditório do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Rio de Janeiro, nos dias 5 e 6 de outubro de 2023, com o intuito de comemorar os 20 anos de existência do Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan).

O Ceresan (<http://www.CERESAN.net.br/>) é um grupo de pesquisa criado em 2003, vinculado ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), e à Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense (UFF), com o objetivo de analisar, pesquisar e monitorar políticas, programas e especificidades da configuração política e institucional do campo temático da (Ssan/DHAA). Fundamentado na perspectiva de interação entre ensino, pesquisa e extensão, construiu ao longo de sua trajetória diversas parcerias interinstitucionais em âmbito nacional e internacional. Uma parte significativa desse percurso se expressa nas experiências aqui relatadas, somadas a um conjunto de reflexões sobre desafios teóricos, conceituais e metodológicos, impulsionados pelas diferentes formas como pesquisadores(as) vêm se aproximando dos temas relativos a esse campo. Trata-se de uma trajetória que é marcada por múltiplas interações sociais e conexões entre processos de pesquisa, de ação e prática política e de reflexão contínua sobre essas mesmas práticas.

O Seminário Internacional constituiu-se em ocasião oportuna para o compartilhar de reflexões sobre práticas de pesquisa, abordagens teórico-conceituais e desenhos de investigação, construídos em interação com processos políticos e sociais que constituem e caracterizam, de fato, o campo temático da Ssan/DHAA. O Seminário potencializou debates inovadores por ter sido pensado para promover o encontro entre pesquisadores(as) com distintas formações e olhares, abordando diferentes contextos e sendo provocados em seus respectivos cotidianos de pesquisa pelos desafios metodológicos impostos pela complexidade e amplitude desse tema.

Esses motivos justificam a decisão de dar ampla difusão às questões que nele emergiram por meio da presente publicação, cuja natureza fica “a meio caminho” entre anais de um evento e coletânea de textos elaborados para

publicação. Assim, os textos dos capítulos correspondem à transcrição das respectivas falas revisada pelos autores, incluindo as respostas às interpelações dos participantes durante os debates.

Acompanhando a organização temática dos painéis do Seminário, o livro está dividido em quatro partes, com os capítulos correspondentes às apresentações feitas em cada um deles. Na primeira, os organizadores do Seminário apresentam elementos nucleares e estratégicos do percurso de institucionalização do Ceresan, analisados à luz das dinâmicas de configuração do conhecimento em Ssan/DHAA no Brasil. Os(as) autores(as) problematizam as particularidades desse conhecimento relacionando-as, respectivamente, com: a conformação do campo da Ssan/DHAA; a ação política e as interações entre os diferentes tipos de atores envolvidos; as tensões entre as práticas voltadas para compreensão e transformação da realidade.

No Capítulo 1, Renato S. Maluf analisa as interfaces entre a trajetória de consolidação do Ceresan e o processo de construção social do campo político e institucional da Ssan/DHAA, a configuração conceitual articulada com a ação de um conjunto diverso de atores sociais, assim como a relação desse processo com a formulação e implementação de políticas públicas e a cooperação internacional. Finaliza apresentando as abordagens que norteiam as pesquisas recentes do Ceresan sobre sistemas alimentares multiescalares e a política dos alimentos.

Luciene Burlandy destaca, no Capítulo 2, as implicações da interação entre instituições acadêmicas, setores de governo e sociedade civil no contexto de espaços de pactuação política como os Conselhos de SAN e sinaliza como essa dinâmica plural afetou os desenhos de investigação e a trajetória de construção do conhecimento. Ressalta as características do processo de trabalho desenvolvido pelo Ceresan, que condicionaram o tipo de conhecimento construído, tais como espaços de diálogos sistemáticos entre pesquisadores/as caracterizados pela expressão livre de ideias, inclusive as intuitivas e experimentais, que tensionam os enquadramentos tradicionais do meio acadêmico. Por fim, apresenta exemplos de estudos que analisaram programas públicos na ótica da Ssan, integrando as dinâmicas que configuram os sistemas alimentares e os sistemas de políticas públicas.

No Capítulo 3, Marcio Reis problematiza o processo de construção do conhecimento em Ssan, destacando a tensão permanente entre os movimentos de compreensão da realidade e a intenção de agir sobre essa mesma realidade e contribuir para a transformação social. Com base em casos concretos de aplicação da abordagem sistêmica no contexto de Minas Gerais, mostra como essa tensão vem movendo experiências de integração entre ensino, pesquisa e extensão, correlacionando a degradação do meio ambiente, o

comprometimento da saúde, da nutrição e das condições de acesso aos alimentos, assim como a fragilização recente da participação social e das redes públicas de solidariedade.

Os capítulos que compõem a segunda parte do livro dedicam-se a questões relativas aos processos de transição e transformação nos sistemas alimentares a partir de diferentes perspectivas analíticas e com foco em distintos contextos e escalas. Refletem, desse modo, o objetivo do Seminário de ter um painel que buscasse dar conta de ao menos parte da complexidade de um tema que figura com destaque nos debates acadêmicos e no âmbito das políticas públicas.

Minna Kaljonen, no Capítulo 4, aborda os desafios dos processos de transição justa nos sistemas alimentares no contexto europeu, realçando a discussão sobre mudanças climáticas, a relutância de segmentos de agricultores frente às demandas de transformação dos modos de produção de alimentos na direção de práticas mais sustentáveis e a resistência de lideranças políticas de agirem contrariamente aos interesses dos agricultores. Tendo em vista o incentivo historicamente dado pelas políticas governamentais às práticas produtivas que precisam ser revistas, essa contradição torna o processo de mudança ainda mais desafiador e sujeito a alternâncias no apoio pelos governos nacionais. Sugere que a transição nos sistemas alimentares implica mitigar os problemas ambientais, sociais e de saúde, transformações na direção de processos emancipatórios de médio e longo prazo e a potencialização do papel das políticas públicas nas transições justas e sustentáveis.

No capítulo 5, John Wilkinson analisa a consolidação do sistema alimentar agroindustrial brasileiro condicionada pela trajetória de modernização e urbanização do país, e articulada às dinâmicas globais do comércio internacional de alimentos. Destaca os impactos dessas interações nas práticas de produção, comercialização e consumo e nas questões ambientais, sociais e de saúde humana, assim como as repercussões diretas e indiretas do comércio internacional com a Ásia em face do crescente consumo de carnes. As contratendências vão na direção do crescimento do veganismo, que deixa de ser um movimento de nicho específico, ao lado da internacionalização de inovações tecnológicas como a produção de alternativas à proteína de origem animal. O fato de os segmentos mais pobres terem menos acesso a alimentos saudáveis, produzidos de forma justa e sustentável, torna as referidas alternativas tecnológicas o ápice do modelo agroindustrial ambiental e socialmente destrutivo.

Renato Maluf, no Capítulo 6, desenvolve uma abordagem multiescalar dos sistemas alimentares que não pressupõe funcionamento harmônico e circular, valoriza a compreensão das assimetrias, hegemonias e conflitos e busca incorporar questões de justiça. Apresenta uma conceituação de sistemas

alimentares cuja perspectiva analítica é centrada no acesso aos alimentos e à alimentação a partir das localidades, em face da confluência de sistemas com distintas amplitudes, que implica interação de dinâmicas locais, regionais, nacionais e globais, com importantes desdobramentos na dimensão do abastecimento alimentar.

No Capítulo 7, Catia Grisa apresenta um desenho de investigação que analisa possibilidades de transformações nos sistemas alimentares no contexto das cidades, à luz da abordagem das capacidades estatais. Analisa como diferentes cidades – Curitiba, Belo Horizonte e Manaus – estão construindo respostas aos problemas relacionados com os sistemas alimentares e como as distintas capacidades institucionais e de gestão pública condicionam esse processo. Destaca redes institucionais que articulam prefeitos e gestores em âmbito mundial em temas estratégicos, promovem intercâmbio de experiências locais e estimulam distintas respostas pelos governos municipais.

A terceira parte do livro reúne as apresentações que abordaram as desigualdades, iniquidades e injustiças que atravessam os sistemas alimentares, em diálogo com distintos enfoques e referenciais para a análise de políticas públicas. Aqui também buscou-se ter um painel amplo e variado de enfoques, contextos e escalas de análise.

O Capítulo 8, de Jean-François Le Coq, analisa as várias desigualdades que afetam os sistemas alimentares no contexto latino-americano, em termos do acesso aos alimentos, disparidades regionais e de renda, padrões de consumo e seus reflexos nas práticas alimentares. Ressalta os desafios para a promoção de uma alimentação saudável, problemas de saúde decorrentes dessas iniquidades e a tensão entre as perspectivas dos produtores rurais e consumidores. Aponta para quatro cenários possíveis de futuro dos sistemas alimentares requerendo abordagem holística da SAN: convergência entre produção de alimentos, mudanças climáticas e políticas eficientes; prioridade às exportações associada à degradação ambiental e baixa inovação tecnológica; modernização excludente com baixa participação social; fragmentação dos negócios internacionais, desglobalização e adoção de estratégias próprias de resiliência pelos povos.

Lídia Cabral, no Capítulo 9, aborda conceitos centrais para a análise da equidade alimentar – equidade, igualdade, justiça alimentar, equidade alimentar e soberania alimentar – e apresenta distintos referenciais para sua análise nos sistemas alimentares. Duas questões centrais de pesquisa orientam essa abordagem: (i) as razões pelas quais determinadas pessoas não têm acesso a alimentos saudáveis e produção sustentável, considerando sua identidade e local onde vivem; (ii) os motivos pelos quais determinados grupos encontram-se em situação de maior risco de fome e má nutrição. Essas

questões vêm sendo analisadas no âmbito do *Food Equity Centre*, rede de pesquisa global e interdisciplinar integrada pelo Ceresan, em eixos temáticos que abarcam: fome e insegurança alimentar; insegurança nutricional e dietas saudáveis; meios de vida e produção rural e urbana de alimentos; territórios, relações de troca e injustiças. Por fim, dialoga com programas e ações implementadas no cenário internacional para redução das desigualdades alimentares.

No Capítulo 10, Luciene Burlandy apresenta algumas das tendências dos estudos sobre desigualdades, sistemas alimentares e políticas de SAN nas últimas três décadas. Destaca como a interação entre construção do conhecimento acadêmico, em diálogo com a sociedade civil, e a perspectiva da ação política contribuíram para compreensão tanto das desigualdades em saúde quanto em Ssan. Conceitos amplos como saúde, Ssan, sistemas alimentares e o recente conceito de *sindemia* global colocam desafios sistêmicos e implicam escolhas sobre os múltiplos tipos de desigualdades que podem ocorrer nas práticas, processos e instituições. Sendo as concepções sobre desigualdades socialmente construídas, ressalta a contribuição do processo de participação social e da interação de múltiplos atores para a compreensão integrada e ação sobre desigualdades. Destaca ainda o potencial dos estudos sobre conflito de interesses e ação política corporativa para análise das assimetrias de poder e a captura corporativa dos sistemas globalizados. Indica a relevância de compreender como relações intersubjetivas contribuem cotidianamente para as desigualdades, considerando que os estudos privilegiam a análise de desigualdades objetivas (renda e acesso a bens e serviços). Por fim, destaca como um desenho de institucionalidade com perspectiva sistêmica pode melhor lidar com os problemas alimentares e nutricionais.

Theresa Tribaldos, no Capítulo 11, problematiza os diferentes significados sobre transição justa e as formas de aplicar esse enfoque para avaliar os processos de transição nos sistemas alimentares. Apresenta os princípios e critérios de justiça utilizados na análise a respeito, indicando que são baseados em perspectivas normativas aplicadas a contextos concretos, bem como os desafios para consolidar processos de transição justa nos sistemas alimentares em face das demandas de produção e consumo. Nesse sentido, ressalta como distintos atores questionam se a demanda por menor consumo de carne, que seria adequada para os processos de transição sustentáveis nos sistemas alimentares, importaria condições econômicas indesejáveis para os produtores que atualmente comercializam alimentos de origem animal. Aqui também está posta a questão da interação entre os interesses dos agricultores e as respostas “políticas” no cenário contemporâneo de polarização política.

A quarta e última parte do livro é dedicada à questão da alimentação adequada e saudável, reunindo abordagens de distintos campos disciplinares,

como a Ciência da Nutrição, a Antropologia e a Sociologia, assim como incorpora a perspectiva dos movimentos sociais do campo. Valoriza-se a riqueza do diálogo interdisciplinar, ao mesmo tempo em que são apontados conflitos em torno dessa questão.

No Capítulo 12, Elisabetta Recine analisa o potencial de concepções socialmente construídas no contexto brasileiro sobre alimentação adequada e saudável, evidenciando como a complexidade e a amplitude dessa abordagem reflete as múltiplas dimensões da alimentação (culturais, sociais, econômicas e políticas) para além da biológica. Destaca como essa perspectiva se contrapõe ao nutricionismo, que marca boa parte da formação profissional na nutrição, e como os fundamentos e conceitos do Guia Alimentar para a População Brasileira são estratégicos para esse debate, especialmente a classificação por grau de processamento dos alimentos. Ressalta como a concepção de alimentação adequada e saudável, que fundamenta o Guia Alimentar, dialoga com a noção de “comida de verdade”, construída no contexto da 5a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e divulgada por meio de um Manifesto da Sociedade Civil Organizada, que orienta a ação política no campo da Ssan/DHAA. Assim, o capítulo valoriza a legitimidade política e social de concepções construídas por meio de processos sociais amplamente participativos e plurais.

O Capítulo 13, de Renata Menasche, aborda a questão alimentar na perspectiva da Antropologia e evidencia o mal-estar contemporâneo que se estabelece diante da alimentação industrializada, considerando o desconhecimento sobre sua composição, processos produtivos e múltiplas repercussões na saúde. Somam-se a esse cenário, os escândalos alimentares e as estratégias midiáticas com informações novas e contraditórias sobre alimentação em uma velocidade dificilmente administrável no cotidiano, gerando ainda mais insegurança. O capítulo problematiza os fatores que reforçam a ansiedade contemporânea e os diferentes tipos de mal-estar gerados tanto pelas possibilidades de acesso à alimentação na contemporaneidade, quanto pela falta de acesso e as estratégias desenvolvidas pela parcela da população que enfrenta cotidianamente contextos de escassez alimentar.

Humberto Palmeira, no Capítulo 14, aborda igualmente o conceito de alimentação saudável a partir da ação política da sociedade civil, particularmente do Movimento dos Pequenos Agricultores, que tem como centralidade de luta a questão da Soberania Alimentar. Destaca os problemas relacionados com o acesso aos alimentos, sobretudo o aumento no consumo de ultraprocessados e as dificuldades de oferta de uma alimentação saudável nas periferias das cidades. Os preços dos alimentos orgânicos e agroecológicos mais elevados requerem políticas públicas que favoreçam o acesso a esse tipo de alimento,

mencionando a construção de parcerias público-populares para efetivar uma Rede Popular de Abastecimento associada a estratégias regulatórias governamentais. Argumenta que o debate sobre a alimentação deve ser posicionado nos âmbitos da soberania alimentar e da segurança nacional, visando consolidar a perspectiva da alimentação como direito.

Impedimentos de última hora impossibilitaram a apresentação de Sara del Castilho no quarto painel do Seminário, porém decidimos incluir sua contribuição junto às demais (Capítulo 15). Sua apresentação da experiência desenvolvida pela rede de escolas de líderes na Colômbia introduz a dupla perspectiva da educação em Ssan por meio de iniciativa de extensão solidária enquanto aposta acadêmica para a construção de tecido social e comunitário e construção de conhecimento teórico-prático baseado na troca de saberes ancestrais, culturais e científicos. Os eixos temáticos que orientam as atividades de formação e atuação dizem respeito à autonomia alimentar, equidade nos sistemas alimentares, participação cidadã nos processos decisórios e modelos de governança. Consolidação de lideranças e criação de novos líderes no território assentadas no empoderamento das comunidades têm a perspectiva de promover cidadania alimentar adequada aos respectivos territórios.

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

PREFÁCIO

Quando o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan) foi criado, já há duas décadas, vivia-se um momento ímpar para este tema, em que tinham ocorrido avanços recentes e significativos no seu processo de compreensão e intervenção, ao mesmo tempo em que evidenciavam-se desafios antes não percebidos, seja para ações necessárias e imediatas, seja para novas definições no campo teórico. Foi a partir desta percepção que se concluiu sobre a oportunidade da existência de um Centro.

Muitos dos desafios e questões, senão a maioria, continuam presentes e sendo debatidos. O combate à fome dispensa a necessidade de que se garanta para todos uma alimentação adequada e saudável? Soberania e segurança alimentar e nutricional são excludentes entre si? E mais outros tantos aspectos, cercados de polêmicas, como a do cenário internacional e os efeitos da globalização; os papéis do Estado e da sociedade frente às políticas públicas e a efetividade da participação social e, também, os verdadeiros impactos da chamada modernização no plano da alimentação.

O Ceresan trabalhou imerso nesses desafios. Localizado inicialmente no CPDA/UFRJ, no Rio de Janeiro, com a posterior criação de uma subsele na Faculdade de Nutrição da UFF, em Niterói, gerou um acervo importante sobre o tema, ao mesmo tempo que realizou eventos reunindo pesquisadores nacionais e estrangeiros, com excelência nas contribuições para o desenvolvimento de formulações capazes de responderem aos já referidos desafios. Aqui, há que se ressaltar a adoção pelo Centro de uma perspectiva de análise interdisciplinar. Esse aspecto é bastante importante para que se compreenda a natureza da contribuição dada, diretamente relacionada com a abrangência que a soberania e a segurança alimentar e nutricional comportam. Com essa perspectiva, enfrenta-se a renitente tendência a análises sobre o tema, ainda demasiadamente setoriais, que empobrecem o debate e se mostram incapazes de enfrentar a complexidade das questões colocadas.

Nesse sentido, este livro, que é fruto de seminário realizado em outubro de 2023, celebrando os 20 anos de existência do Ceresan, reafirma a perspectiva por ele adotada, justamente por reunir um conjunto de textos que dão conta da diversidade de questões inerentes ao tema, sempre com uma preocupação de colocá-los em uma lógica integradora. Os textos resgatam o resultado de processos de encontro da produção acadêmica com a ação de diferentes atores sociais e de governos, que ocorrem nos espaços institucionais de participação social ou em outras formas de pactuação, indagando sobre os resultados obtidos e aferindo em que medida isso gera um movimento de retorno às pesquisas realizadas no meio acadêmico, dentro de um horizonte de transformação.

No tempo de vida do Ceresan, nos deparamos com o aparecimento de questões que passaram a ocupar um lugar central no elenco de desafios para os sistemas alimentares, como é o caso dos impactos gerados pelas mudanças climáticas e os conflitos de interesses surgidos a partir das transformações de modelos que contribuem para esse quadro de crise, olhando desde a situação nacional até a global. Esse debate também aparece com a força devida nesta publicação, que reflete a postura do próprio Ceresan de não fugir às questões controversas ou mesmo às novas temáticas que surgem na contemporaneidade do tema. Igualmente oportuna é a abordagem da publicação ao tratar sobre intervenções de diferenciadas capacidades institucionais nos sistemas alimentares, fugindo de um olhar reducionista do processo de incidência nesses sistemas.

As desigualdades são marcos definidores para inadequações encontradas em diferentes sistemas alimentares. De uma forma ampla, abordando diferentes contextos que vão além do território nacional, a publicação não só dá a devida importância a essa questão, como a trabalha conceitualmente, cobrindo o que já se acumulou de conhecimento a respeito e indicando caminhos para o seu enfrentamento no âmbito dos sistemas alimentares.

Por fim, confirma-se aquilo a que já tinha sido referido neste prefácio sobre a capacidade do Ceresan em dar conta da questão alimentar de forma ampliada, com a discussão acerca da alimentação adequada e saudável. Acrescenta à dimensão biológica outras dimensões não menos significativas sobre a busca desse ideal de alimentação. E o faz identificando não apenas as modalidades de políticas públicas que fortalecem essa possibilidade, como também examina a movimentação de representações da sociedade civil nessa direção. Trabalhando os determinantes e os efeitos do que chamamos “má alimentação”, a publicação ensaja a necessidade também prioritária de enfrentamento dessa questão.

Assim, o livro *Ceresan 20 anos: Trajetória de pesquisa e perspectivas do campo temático da segurança alimentar e nutricional no Brasil* traz uma valiosa contribuição, não só para aqueles que não tiveram a oportunidade de participar do seminário comemorativo dos 20 anos do Ceresan, mas porque deixa registradas as riquíssimas intervenções efetuadas naquele evento, que certamente serão referenciais importantes para o prosseguimento do que vem sendo construído nesse campo. Examinando o passado, intervindo no presente e iluminando caminhos para o futuro, é mais uma intervenção que prova o acerto da criação do Ceresan.

Francisco Menezes

Ex-presidente do CONSEA e atualmente assessor de políticas de ActionAid. Foi um dos fundadores do Ceresan em 2003.

PARTE I

TRAJETÓRIA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA DO CERESAN: temas de pesquisa e seus contextos, perspectivas do campo temático

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CAPÍTULO 1

CRIAÇÃO E PRIMEIROS PASSOS: construção dialogada de uma agenda de pesquisa

Renato Maluf

Essa primeira mesa, cabe esclarecer desde o início, foi pensada de modo a não nos limitarmos a contar a história do que fez o Ceresan, relatos que quase sempre terminam por serem enfadonhos e, inevitavelmente, um pouco narcísicos. O “jogral” entre nós três, Luciene Burlandy, Márcio dos Reis e eu, foi organizado de forma a dar mais relevância às questões temáticas do que ao mero relato de atividades, incluindo a correlação dessas questões com a trajetória do debate nacional e internacional nesse campo. Como se verá, é um relato da história do Ceresan que, ao mesmo tempo, procura ressaltar inquietudes conceituais e de políticas públicas e as interlocuções com os atores sociais. A trajetória do Ceresan aparece combinada com a construção do campo político-institucional da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação do qual fazemos parte, que em outro lugar caracterizei como “campo político da Ssan/DHAA” (Maluf, 2023). Por fim, além dos projetos específicos do Centro, essa trajetória é composta, obviamente, das dissertações de mestrado e teses de doutorado de pós-graduandos de algum modo vinculados ao Ceresan.

Pretendemos que nossas falas iniciais já sejam uma introdução ao debate temático que, esperamos, ocorrerá ao longo do Seminário, pois o objetivo de realizar um evento como esse, além de celebrar os 20 anos e de nos abraçarmos, foi oferecer um espaço para que apareçam abordagens, conceituações e inquietações que refletem o panorama atual do Brasil e internacional. Daí a programação das mesas ser muito diversa tematicamente, com atores e apresentadores também diversos.

Começando com as origens do Ceresan, não foi mera coincidência no tempo ter sido criado 2003, ano em que teve início o Governo Lula e a construção de políticas públicas e do marco institucional-legal da Ssan/DHAA. O estímulo principal para a criação do Centro veio do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSsan), a principal rede de sociedade civil criada em 1998 e que está completando 25 anos de existência contínua. Identificava-se, então, uma carência no Brasil de reflexões

sistematizadas, produção conceitual e análise de políticas públicas relacionadas com a Ssan/DHAA. Essa constatação pode soar estranha nos dias de hoje, quando, felizmente, o número de grupos de pesquisas que passaram a incorporar esse tema teve um crescimento exponencial no Brasil, segundo o Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. Uma característica interessante é que a constituição e crescimento exponencial de tais grupos de pesquisa refletiu ou esteve colada na evolução das políticas públicas, como foi também o caso do Ceresan.

Naquele momento, junto de Luciene Burlandy (UFF) e Francisco Menezes (então no Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase), criamos o Ceresan, um núcleo de pesquisa desde a sua origem vinculado com os atores sociais do referido campo político da Ssan/DHAA e com o debate público nacional e internacional. Tendo sido fundadores do FBSsan e tendo estado envolvidos na própria instituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), já em 2003/2004, participamos como consultores na elaboração dos documentos de referência da II Conferência Nacional de SAN, realizada em 2004. A agenda de pesquisa desse grupo, desde a sua origem, refletiu a construção social no Brasil de uma conceituação de segurança alimentar e nutricional, e sua articulação com as referências da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada.

Não se trata de construção inteiramente original, pois ela se alimenta do debate internacional e nacional, mas é muito própria, fruto de um campo amplo e heterogêneo em sua composição. Em outro texto desenvolvi o argumento de que esse campo é herdeiro de Josué de Castro na perspectiva de politização da fome e seu expressivo desenvolvimento ao longo dos anos 90 e irá desaguar no governo Lula. Do meu ponto de vista, o que passou no governo Lula nessa área não se explica sem essa construção que lhe foi anterior e que seguiu com engajamento social crescente.

Como reflexo do que se disse, o Ceresan já nasce como grupo de pesquisa interdisciplinar, e assim tinha que ser, porque essa era a nossa própria compreensão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) desde a origem. Outra característica da nossa trajetória é a relação entre pesquisa, ensino e extensão, tanto nas participações pessoais de cada um de nós quanto em projetos importantes de extensão, como os que desenvolvemos na UFF, com Luciene, e na Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ), onde está o Márcio. Em relação à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), que propiciou o apoio financeiro que viabilizou esse Seminário, devo reconhecer com satisfação que a constituição do Ceresan contou com o apoio fundamental de uma bolsa do programa “Cientista do Nosso Estado”, que me foi concedida em 2003. Muitos conhecem

esse programa que nos permite utilizar com bastante flexibilidade os recursos, mesmo que em montante limitado, permitindo contratar uma secretária e começar a montagem da infraestrutura do Centro (estantes e equipamentos) e de um acervo bibliográfico especializado.

No mesmo ano de 2003, tivemos aprovado, em edital do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o primeiro projeto institucional do Centro, intitulado “Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas”. Esse projeto representou nosso ingresso no enfoque sistêmico da segurança alimentar e nutricional, tema que não foi escolhido ao acaso, já que houve forte estímulo para incorporar ou desenvolver a abordagem sistêmica vindo do debate nacional, que dava então os primeiros passos em direção à proposta de instituir um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e sua formalização na Lei Orgânica de SAN, aprovada em 2006. Esse projeto desempenhou também importante papel na construção do Ceresan, ao ser um dos estímulos para a criação de uma subsele do Centro na Faculdade de Nutrição da UFF sob coordenação de Luciene Burlandy, e ao dar início a um modo de funcionamento por meio de pesquisadores associados, cujo envolvimento depende da existência de projetos.

Ações locais de SAN foi nosso objeto inicial, porém ao lado do engajamento no debate nacional, quando Luciene, Francisco Menezes e eu fomos designados pelo Consea para elaborar o documento de referência da II Conferência Nacional de SAN, realizada em 2004. A propósito do olhar para as ações locais, cabe breve menção à parceria com o Instituto Pólis (S. Paulo) no desenvolvimento de oficinas voltadas para mostrar ser possível realizar ações em âmbito local em todas as dimensões relevantes da segurança alimentar e nutricional – produção, abastecimento, consumo e atuação com grupos populacionais específicos. O projeto compreendeu quatro seminários com a apresentação, pelos próprios atores envolvidos, de casos para cada uma das referidas dimensões em distintas regiões do país. O conteúdo de cada um dos seminários foi objeto de publicação específica, junto de um caderno sintetizando o que seriam diretrizes de uma política municipal de segurança alimentar e nutricional. Tais diretrizes contribuíram com o desdobramento da parceria com o Instituto Polis no apoio da formulação e implementação de uma política municipal de segurança alimentar e nutricional em Piracicaba (SP).

Ainda nessa linha, o projeto sobre sistemas locais foi fundamental no desenho de um projeto de cooperação internacional de longa duração, intitulado *Building Capacity in Food Security in Brazil*, com o Centre for Studies in Food Security da Ryerson University (atual Toronto Metropolitan University), sediada em Toronto (Canadá), coordenado por Cecília Rocha. Havia nele

uma mistura de pesquisa e extensão na forma de ações desenvolvidas em três áreas e circunstâncias distintas no Brasil, a saber: a) junto a atores locais e à Prefeitura da cidade de Araçuaí (MG), no Vale do Jequitinhonha, em parceria com a Fundação Educacional do Vale do Jequitinhonha (Fevale); b) com entidades, universidades e atores sociais de âmbito regional a partir da cidade de Juazeiro (BA), no semiárido nordestino, em parceria com a Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (Sasop); c) entidades e grupos sociais urbanos de uma metrópole, no caso a cidade de Fortaleza (CE) em parceria com a Universidade Estadual do Ceará (Uece), Serviço Social do Comércio (Sesc) e a Organização Não Governamental Via Brasil. Esse mesmo projeto de cooperação deu origem à nossa primeira atuação internacional em Angola, aqui também mesclando ensino e extensão junto a organizações e movimentos sociais daquele país. Essa relação com entidades angolanas se desdobrou em iniciativas posteriores de mobilização e capacitação para participação nas políticas públicas e mais adiante em projeto de análise da cooperação internacional brasileira em Ssan em países da Comunidade dos países de Língua Portuguesa (CPLP).

Cabe ressaltar essa marca dos primeiros anos do Ceresan ao juntar o ingresso no enfoque sistêmico com a abordagem de ações locais, junção não muito comum na trajetória de muitos de nós mais propensos a um olhar macro, no Estado e nas políticas públicas.

Um segundo eixo que extrapola o âmbito temático específico do Ceresan e aproxima mais o Centro das linhas de pesquisa e dos colegas do CPDA foram os estudos sobre agricultura familiar e a construção de redes interinstitucionais e internacionais, com destaque para o principal projeto que se dedicou a uma apropriação pioneira para o caso brasileiro do enfoque na multifuncionalidade da agricultura. O projeto contou com estreita e decisiva participação de vários colegas franceses, entre os quais o saudoso Philippe Bonnal, tendo recebido apoio financeiro para pesquisa e publicações, em suas três etapas, do CNPq, do Acordo entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e o Comitê Francês de Avaliação da Cooperação Universitária com o Brasil (Acordo Capes-Cofecub), em conjunto com o Institut National de la Recherche Agronomique (Inra) e o Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), ambos da França, e do Núcleo de Estudos sobre Agricultura e Desenvolvimento, do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil. Estando a segurança alimentar incluída entre os papéis que conferem multifuncionalidade à agricultura familiar, o Ceresan entrou no debate das relações entre agricultura e nutrição, iniciando com a elaboração do que talvez tenha sido o primeiro artigo publicado no Brasil com uma análise da abordagem na “agricultura sensível à nutrição” à

luz da construção brasileira da Ssan/DHAA, a partir de convite para integrar um projeto internacional liderado por um centro análogo sediado na Universidade de Hohenheim (Alemanha). Essa relação será abordada em teses e dissertações e retomada, de um modo um pouco distinto, nas pesquisas sobre sistemas alimentares, que serão apresentadas por nós em outro momento.

A cooperação brasileira Sul-Sul em Ssan/DHAA terminou por se tornar um importante eixo de pesquisa e de atuação nacional e internacional dos integrantes do Ceresan. Após a primeira experiência localizada em Angola já referida, seguiu-se a entrada no debate mais amplo da cooperação Sul-Sul brasileira em Ssan/DHAA, no qual prevalecia a percepção de que o governo brasileiro não tinha uma política de cooperação digna do nome, para além de projetos bilaterais e sob demanda dos países interessados. Refletindo o lugar que o tema passou a ocupar na agenda do Consea, em contexto de fortes críticas a iniciativas do agronegócio e de projetos como o que se desenvolvia no Corredor de Nakala, em Moçambique, elaboramos um projeto para analisar a atuação brasileira em três países africanos integrantes da CPLP (Angola, Cabo Verde e Moçambique), com apoio da Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam). Um aspecto relevante desse projeto foi a perspectiva de solicitar a africanos/as que escrevessem sobre a atuação do Brasil em seus países, em lugar das já numerosas análises feitas por brasileiros(as). Os autores debateram seus relatórios em seminário realizado no CPDA, dando origem à publicação de três números da série Textos para Discussão do Ceresan, junto de um quarto número elaborado por nossa própria equipe sobre a atuação brasileira na América Latina e Caribe.

Mesmo que de passagem, há que mencionar nossa participação no projeto Ação Coletiva Comida de Verdade, voltado para o mapeamento e análise de iniciativas relacionadas com abastecimento alimentar no contexto do debate sobre transição ou transformação dos sistemas alimentares. Coordenado pelos colegas do Gepad/UFRGS, dele participaram também a ActionAid, Aliança por uma Alimentação Adequada e Saudável, Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), FBSSan, Instituto Ibirapitanga, OPSan/UNB, Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (Rete) e a Rede Penssan, então, sob minha coordenação.

Por fim, chego na trajetória mais recente do Ceresan, na qual ganhou muita relevância o tema dos sistemas alimentares com diversas derivações. Recuperando a aproximação inicial com o enfoque sistêmico de nosso primeiro projeto, os projetos e publicações evoluíram na direção de propor uma abordagem multiescalar dos sistemas alimentares, tendo o acesso aos alimentos como porta de entrada, e como objetos de atenção especial os processos e

dinâmicas sistêmicas geradoras de desigualdades, iniquidades e injustiças. Um ponto central do debate contemporâneo é a junção de agricultura, ambiente, saúde humana e clima, quatro dimensões presentes de forma articulada nos sistemas alimentares e de consideração inescapável, justificando o lugar ocupado pelas formas de organização e funcionamento dos sistemas alimentares e as transformações ou transições necessárias. Transições nos sistemas alimentares com as óticas da justiça, da saúde humana, da sustentabilidade e do clima é o tema de um grande projeto recém-concluído, em parceria com instituições finlandesas e suíças que apresentarei no painel subsequente a este.

Temos feito um esforço muito grande de desenvolvimento mais de tipo conceitual sobre sistemas alimentares que dê conta do que foi dito antes, em face do uso amplo dessa noção com múltiplos significados e propósitos. Interessa-nos insistir na diferenciação entre as noções de sistema e de cadeias, confusão muito comum que compromete a percepção de dinâmicas sistêmicas. Com a abordagem multiescalar, pretendemos analisar a coexistência de sistemas alimentares com distintas amplitudes, com a proposta da noção de sistemas alimentares descentralizados, que nos mostra a confluência desses sistemas nas localidades e territórios envolvendo complementaridades, tensões e conflitos, o que remete obrigatoriamente a focalizar nos atores. Não apenas por isso, já que temos desenvolvido um segundo esforço conceitual sobre a política dos alimentos (*food politics*) de ampliar o leque de observação para além das políticas alimentares (*food policies*), de modo a considerar a dimensão política dos alimentos.

Desdobra dessa linha a recente cooperação do Ceresan, em conjunto com o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/UFRRJ) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, cuja coordenação pelo CPDA compartilhei com Nelson Delgado. Foram produzidos vários e muito bons textos, que acabaram sendo publicados em livro (Noronha *et al.*, 2023). Luciene e eu escrevemos um dos capítulos, no qual desenvolvemos o enfoque sistêmico multiescalar, que aborda sistema alimentar partindo de como as populações acessam os alimentos, defrontando-se com a coexistência de sistemas alimentares com distintas amplitudes envolvendo complementaridades, conflitos e pronunciadas assimetrias. Isso se reflete nos hábitos de consumo e de compra, como se pode notar pela observação dos cardápios, noção utilizada com a intenção de ressaltar a ideia de escolha ao compor as refeições e respectivos determinantes. Cardápios híbridos que mesclam referências e circuitos híbridos pelos quais trafegam o convencional e o alternativo são perspectivas com não poucas complexidades e pontos de discussão. Essas e outras questões serão retomadas na fala da Luciene, que seguirá a minha, e em nossas apresentações nos painéis subsequentes.

Sobre as questões colocadas pelos presentes, devo agradecer, envidado, o reconhecimento recebido pela trajetória do Ceresan, seus feitos e desafios. É, sem dúvida, uma história bonita que a gente gosta de ouvir ser contada. Reagindo aos comentários sobre o conteúdo das nossas apresentações, começo pela questão dos retrocessos recentes ocorridos no Brasil. Nos “anos dourados”, iniciados em 2003, eu utilizava nos debates do Consea a expressão “fincar estacas” para me referir a iniciativas que funcionariam como catraca que evitariam retrocessos, partindo da noção de efeito catraca formulada por Albert Hirschman. Posteriormente, viemos a descobrir que as estacas eram frágeis, ou o solo em que foram fincadas era arenoso. Tome-se a Lei Orgânica da SAN (Losan), aprovada por unanimidade nas duas casas do Congresso Nacional, e que o Bolsonaro rasgou sem que nenhum congressista reagisse de alguma forma, como, um exemplo eloquente da nossa fragilidade institucional. Quando o Consea aprovou, novamente por unanimidade, a incorporação do direito humano na Constituição Federal de 1988, pensamos em aproveitar para alterar a Losan com vistas a regulamentar o direito constitucional e extrair compromissos mais explícitos dos órgãos de Estado e da sociedade. Logo se desistiu dessa ideia, pelo temor de terminarmos com uma lei pior do que a existente com seus compromissos tênues. Em seu livro sobre o chamado lulismo, André Singer (2012) tem uma interpretação do governo Lula segundo a qual o que se teve no que chamei de anos dourados foi um reformismo fraco, caracterização que utilizo para discutir os alcances e possibilidades da participação social no Brasil. Uma avaliação que não se esgota no objeto em si, mas que depende também do que o regime político oferece ou permite. Então, é uma combinação da capacidade dos atores construir institucionalidades ou se inserirem nelas com até onde os governos querem ou podem ir. Vivemos hoje desafios análogos com a perspectiva de reconstruir o que foi desfeito ou deturpado.

Não obstante, acho ser necessário cuidar para não desconhecer ou subestimar o que já foi feito. Por exemplo, o Consea fez um excelente trabalho de construção de uma matriz de indicadores para mostrar que indicador de realização de direito humano não é um único, mas há que se ter uma matriz que articule indicadores. O Consea montou também um orçamento de segurança alimentar e nutricional como instrumento de monitoramento de política a partir do desbastamento das milhares de ações constantes dos orçamentos até chegar a um recorte que, dando conta do enfoque bastante amplo e pretensioso da SAN, chegou a pouco mais de cem programas e ações cuja execução deveria ser monitora. Todo ano o Ministério do Planejamento ia à plenária do Consea apresentar e debater a proposta orçamentária em elaboração antes de seu envio ao Congresso Nacional. Há muito conhecimento e construção institucional acumuladas que é preciso não deixar se perder quando das inflexões

ou retomadas, como já ocorreu anteriormente, por exemplo, em 2003, quando deixou-se de considerar o documento produzido para a Cúpula Mundial da Alimentação em 1996, talvez a primeira experiência de diálogo governo, sociedade civil e setor privado, com registro de discordâncias.

Por fim, não há como discordar do destaque que deve ser dado ao tema das mudanças climáticas. O Ceresan tem uma experiência no tema iniciada quando desenvolvemos uma pesquisa a respeito, demanda do Comitê de Empresas Públicas (Coep), com estudos de caso em cinco realidades socioespaciais bastante distintas entre si. Como seria de se esperar, sendo a sociedade brasileira como é, entre as constatações, sobressaiu a de que as repercussões dos eventos climáticos extremos são atravessadas pelas profundas desigualdades sociais que caracterizam nosso país. Recorremos à noção de “vulnerabilidades socioambientais”. Veremos em minha outra apresentação como retornamos à questão climática agora no já mencionado projeto sobre transições nos sistemas alimentares.

As pesquisas e demais produções aqui mencionadas estão disponíveis como Relatórios Técnicos ou Textos para Discussão na página do Ceresan: <https://www.ceresan.net.br/biblioteca/>.

CAPÍTULO 2

ANÁLISE DE POLÍTICAS E PROGRAMAS NA ÓTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Luciene Burlandy

Para apresentar a trajetória do Ceresan e as abordagens de pesquisa desenvolvidas ao longo desses 20 anos, é importante mencionar inicialmente alguns aspectos referentes ao processo de trabalho em si e evidenciar as especificidades do processo coletivo de construção de conhecimento que foi consolidado e que não é algo trivial. A forma como o processo de trabalho é organizado faz muita diferença para o tipo de conhecimento construído.

Nesse sentido, cabe destacar três características desse percurso. A primeira refere-se ao fato de que foi um processo de construção de conhecimento desenvolvido em diálogo com a sociedade civil, especialmente com o FBSSan, mas também com várias organizações e redes da sociedade civil, com as quais houve interação permanente. Essa peculiaridade não é algo trivial, porque algumas perguntas de pesquisa, questões de investigação que nortearam os projetos, para além dos critérios dos editais de financiamento que colocam exigências específicas, não teriam sido feitas se não houvesse esse diálogo permanente, essa construção conjunta e interação com a sociedade civil. Um conhecimento construído a partir desse tipo de interação afeta de forma significativa os desenhos de investigação, inclusive porque valoriza também o diálogo entre diferentes tipos de conhecimento.

O fato de pesquisadores do Ceresan integrarem o Consea nacional, o Consea estadual e até o municipal, dialogarem com gestores em diferentes espaços institucionais, discutirem e projetarem pesquisas com os profissionais e gestores de ministérios e secretarias de Estado também confere um diferencial para o processo de trabalho e para o processo de pesquisa, por tratar-se de uma perspectiva de construção conjunta também de política pública.

Essa interação não é apenas um aporte, um acréscimo ou uma qualificação do trabalho acadêmico, mas uma trajetória fundada em uma visão de universidade distinta do que tradicionalmente se tem, de uma universidade que está junto formulando, monitorando e avaliando as próprias políticas públicas.

Um segundo elemento que vale ser destacado é o processo de trabalho da equipe de pesquisadores(as) do Ceresan, especialmente as reuniões mensais do laboratório de pesquisa, que contribuem para um contato sistemático entre os(as) pesquisadores(as). Esse trabalho conjunto contínuo possibilita que alguns processos de investigação sejam amadurecidos a partir das contribuições de diversos colegas e estudantes que participam dessas reuniões mensais.

O terceiro elemento refere-se ao próprio ambiente de diálogo. Além da escolha do que vai ser abordado em cada sessão do Laboratório, que em si já mobiliza um conjunto amplo de reflexões mensais, o processo de discussão é muito informal, favorecendo que os participantes se posicionem de forma muito livre. Isso é relevante porque alguns espaços na área acadêmica se tornaram nichos de enquadramento, onde os pesquisadores não se sentem nem livres e nem à vontade para problematizar certas questões. Em algum sentido, parece que houve uma perda da própria liberdade de pensar decorrente dos enquadramentos acadêmicos que não são apenas teóricos, mas, por vezes, políticos ou de outro tipo. Consequentemente, há uma perda de interação, da possibilidade de construção compartilhada e “livre” das ideias. Foi assim que as universidades surgiram, a partir da valorização do pensamento livre. Nesse sentido, ter um espaço como o Laboratório do Ceresan, onde é possível falar o que se pensa, problematizar sobre questões que ainda estão incertas, pouco claras para os(as) próprios pesquisadores(as), ou mesmo intuitivas, é um privilégio no meio acadêmico.

Foi a partir desses processos que as abordagens de pesquisa do Ceresan foram construídas, e uma dúvida recorrente, e que por muitas vezes mobilizou questionamentos de outros pesquisadores sobre os desenhos de investigação propostos, refere-se ao foco da análise. Os estudos do Ceresan pretendem compreender os Sistemas Alimentares ou os Sistemas de Políticas? Esse é um desafio que vem sendo enfrentado desde a pesquisa sobre Sistemas Locais de Segurança Alimentar e Nutricional, desenvolvida em 2004/6, que pretendia analisar os sistemas alimentares em municípios específicos. O objetivo era compreender como os alimentos são produzidos, comercializados, os fluxos econômicos, os fluxos sociais, a maneira de produzir, para inclusive entender aspectos do Sistema de Políticas, como a questão da intersetorialidade, das integrações que se dão nos processos de produção, comercialização e consumo. Outras pesquisas com desenhos semelhantes foram desenvolvidas posteriormente (Burlandy *et al.*, 2006; Burlandy *et al.*, 2014).

A compreensão dos sistemas alimentares locais estava integrada com a análise dos sistemas de políticas, considerando como os municípios e regiões organizam as políticas e os programas que lidam com produção, comercialização e consumo de alimentos. O objetivo dos estudos de caso era compreender

essa mutualidade de interferência, analisar como a organização dos sistemas alimentares (a forma como os alimentos são produzidos, comercializados, consumidos e abastecidos, que é específica em cada município) interage com os processos de desenvolvimento, de economia e com o sistema de políticas. Há especificidades nessas dinâmicas sociais em cada contexto que são afetadas pelas políticas públicas, mas que também afetam essas mesmas políticas e que trazem desafios específicos para as ações governamentais. Dependendo da forma como os fluxos sociais, econômicos e as relações políticas entre os sujeitos e os atores que estão nos sistemas alimentares se configuram e da interação entre esses sistemas e seus fluxos, as questões públicas assumem contornos distintos.

As dinâmicas de mercado, as dinâmicas políticas e as da sociedade civil operam em constante interação, e as distinções só existem do ponto de vista analítico. Trata-se de um processo que é integrado na sua própria natureza, e isso não é simples para a construção de desenhos de investigação que pretendam compreender dinâmicas de mercado, ação política da sociedade e do setor privado comercial também como instâncias que não estão separadas. Não existe inclusive mercado sem Estado, portanto, o que se pretende entender ao analisar políticas públicas é um processo em interação, que não é tão simples de ser analisado e compreendido. De igual modo, não é simples compreender como os sistemas de políticas afetam e são afetados pelas dinâmicas dos sistemas alimentares.

Vale destacar esse desafio porque foi uma questão concreta que se colocou no curso da construção das pesquisas do Ceresan. Isso ocorre quando alguns conceitos, como o próprio conceito de Sistemas Alimentares e de Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), entendidos como uma estrutura política e social que organiza os programas e ações, não estavam consolidados. O país dispunha de outros sistemas de políticas públicas organizados em âmbito nacional, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas), desenhados antes da consolidação e organização do Sisan, mas o processo de organização e consolidação do Sisan estava em curso.

Outra questão que vale ser destacada, em termos de abordagem analítica, é que a partir do momento que o próprio campo político institucional, social da SAN vai se consolidando, alguns princípios que são identitários, especialmente o da intersetorialidade, passam a ser operacionalizados por meio dos programas governamentais. Além disso, outros princípios que já estavam no SUS, como descentralização, equidade e participação social, norteiam o Sisan. Portanto, as pesquisas do Ceresan se propuseram a construir um desenho de investigação que possibilitasse analisar um programa, como,

por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAe), ou o programa de Banco de Alimentos, entre outros, na ótica da SAN (Burlandy *et al.*, 2010; Sidaner *et al.*, 2013).

Uma questão que então se colocava era se fazia diferença analisar o PNAe no contexto de uma política de SAN e como isso modificava os desenhos de pesquisa quando comparado aos estudos que pretendiam, por exemplo, avaliar a efetividade, a eficiência e a eficácia do mesmo programa. Nesse sentido, a equipe de pesquisadores foi se desafiando a construir desenhos de investigação que fossem adequados para analisar o princípio da intersetorialidade, porque era um debate relevante para distinguir, por exemplo, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNan) do Ministério da Saúde, ainda que o princípio da intersetorialidade oriente o próprio SUS, da Política Nacional de SAN (PNsan). Se a PNaN encontrou dificuldades para operacionalizar a intersetorialidade, como indicado em estudos sobre o tema, então a grande identidade da PNsana situa-se na construção da articulação entre diferentes setores e, portanto, de diferentes campos disciplinares. Nessa direção, as pesquisas do Ceresan foram amadurecendo alguns referenciais e desenhos de investigação para entender esses programas na ótica da SAN.

Outros enfoques de pesquisa se destacaram nessa trajetória também em decorrência do próprio processo que estava em curso, de construção do Sisan, da PNsana e do diálogo com as instituições públicas e organizações da sociedade civil. Nesse sentido, houve um debate intenso no início dos anos 2000 no país em torno das potencialidades e limites dos programas de transferência de renda, quando comparados aos programas de distribuição de alimentos, programas tipo cartão alimentação, no combate à fome e à pobreza. O país vivenciou experiências municipais de programas de transferência de renda, que também depois se unificaram no Programa Bolsa Família (PBF), e, no contexto da transição de governo em 2003, havia um debate sobre o que deveria ser priorizado: programas de transferência condicionada de renda ou outros tipos de estratégias. Essas questões também colocavam a interação com o campo da Assistência Social, que historicamente se articulou em torno das questões relacionadas com o combate à pobreza e à fome. Esse diálogo com os estudos sobre pobreza e com o próprio campo da assistência social foi importante e marcou os desenhos de pesquisa; posteriormente, condicionou o próprio desenho institucional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que abarcou no contexto da mesma estrutura o Suas e o Sisan. Até hoje essa é uma discussão importante para a compreensão da institucionalidade e da implementação dos programas do Sisan. Há uma portaria recente do MDS que impulsiona a articulação entre esses sistemas nacionais de política, que também não é algo trivial. O Brasil dispõe de três

sistemas nacionais de políticas públicas – SUS, Suas e Sisan –, e o desafio de integrá-los é permanente.

Portanto, nas pesquisas do Ceresan, foram desenvolvidos desenhos de investigação voltados para compreender os programas de transferência de renda como estratégias de promoção de SAN. Uma análise importante voltou-se para relacionar esses programas com a situação de SAN da população brasileira, para além do consumo alimentar, por meio de uma pesquisa estratégica coordenada pelo Ibase, que teve como objetivo avaliar o PBF.

Essa pesquisa foi uma experiência bastante importante de conexão entre os estudos acadêmicos e o debate que estava sendo feito pelo governo federal, sobre as potencialidades e desafios dos diferentes tipos de programa, com reflexo nos estados e municípios. Um dos motores desse debate referia-se aos motivos para se optar por programas de transferência de renda frente a outros tipos de desenho de intervenções, considerando os limites desses programas, por exemplo, em situações de calamidade, de desastres socialmente construídos. Cabe então pensar em como potencializar o desenho desses programas e integrá-los, por vezes, a outros tipos de ações que podem ser mais adequadas em alguns contextos e conjunturas.

O PBF é um exemplo de programa que foi sendo reconstruído ao longo do processo de implementação, à medida em que foi sendo avaliado e estudado. Foram realizadas muitas pesquisas sobre o programa no Brasil, que o avaliaram como uma estratégia de transferência condicionada de renda, que impacta a situação de saúde e de SAN. A pesquisa do Ibase sobre o PBF foi um marco nesse processo (Ibase, 2008). O Ceresan participou de um debate internacional sobre programas de transferência de renda em diferentes países do mundo, inclusive países onde os programas eram estruturados a partir da sociedade civil, porque não havia governo atuante e, portanto, não havia recursos governamentais (Burlandy; Maluf, 2007).

Por fim, o diálogo sistemático construído ao longo da trajetória do Ceresan foi fundamental para identificar temas estratégicos para as pesquisas nesse campo, como a questão dos indicadores de SAN e a compreensão de seus limites, ou seja, do que os indicadores permitem ou não analisar. Outros debates enfatizaram a compreensão de determinados conceitos e seus respectivos referenciais, as implicações analíticas de se trabalhar com conceitos que são integrados por elementos distintos e o quanto alguns deles ajudam a entender determinados processos e não outros.

Os conceitos são construções, e isso também vem impulsionando pesquisas que analisam os processos de construção de ideias no âmbito das políticas públicas e que reconhecem como o processo político, a ação política e as disputas entre os atores passam pela disseminação de ideias. Essas ideias

estão presentes nas políticas formais de governo, mas também nos próprios projetos de pesquisa, nas propostas da sociedade civil e do setor privado comercial. O que vem sendo disseminado em termos de ideias e narrativas em diferentes instituições fomenta mais os interesses de alguns setores do que outros. Portanto, as pesquisas mais recentes visam compreender essas ideias em disputa a partir da ação política da sociedade civil, entendendo-a como heterogênea, do setor privado comercial, igualmente heterogêneo, e das políticas públicas governamentais. Não há dissociação entre discurso e prática política, o discurso é uma prática política, os discursos são instituições e instituem processos.

Outro tema que merece destaque refere-se à análise dos processos de desmonte de políticas que se tornou estratégico na conjuntura atual e que demanda entender não só como foram construídos os processos que favoreceram a institucionalização do Sisan, mas também o que pôde levar à sua destruição, ou reconfiguração tão intensa e rápida. Como processos tão longos se reconfiguram e, mesmo em um contexto de destruição ou desmonte de alguns programas e ações, outros estão sendo reconstruídos. Temos no Brasil organizações com tanta vitalidade social e redes de políticas que, mesmo diante de fragilidades institucionais e contextos políticos adversos em âmbito nacional, tornam possível manter dinâmicas muito ricas nos estados e municípios. Essa é uma outra questão relevante para as pesquisas, ou seja, entender as políticas de SAN no contexto de um sistema federativo que se organiza da forma como se organiza no Brasil.

Por fim, vale considerar a importância de analisar princípios que norteiam esses diferentes sistemas (como descentralização, participação social, interseccionalidade e equidade) sem que os conceitos operem como enquadramentos da realidade. Cabe pensar a relação entre os referenciais teórico-conceituais e um desenho de investigação que explore de uma maneira livre e aberta as dinâmicas concretas em curso que não se explicam a partir das abordagens analíticas escolhidas.

Sobre as questões colocadas pelos presentes, começo tratando da relação do tema da SAN nas cidades e territórios que remete a uma característica do próprio conceito de SAN, qual seja, o fato de ser muito amplo. Essa amplitude possibilitou avanços do ponto de vista da ação política e da articulação de múltiplos atores, mas também dificuldades e desafios para as pesquisas que pretendem analisar um conceito tão amplo. Por um lado, possibilitou que vários atores que trabalhavam com questões específicas e temas diversos nas áreas de saúde, educação, agricultura, economia, entre outras, se organizassem em torno do campo da SAN, por ser fundamentado em um conceito e uma temática muito amplos. Por outro lado, há o desafio da identidade, do que é

específico, do que está sendo tratado, uma vez que várias questões podem ser conectadas quando uma pesquisa analisa SAN nos territórios, por exemplo. Portanto, uma questão que se coloca é como tratar de elementos tão diversos que se integram nesse conceito? Outro desafio, de ordem sociopolítica, é como se comunicar com a sociedade considerando que a SAN não tem uma visibilidade e concretude, como, por exemplo, o tema da fome. O conceito de SAN é muito abstrato e amplo, mesmo que trate de questões muito concretas, e ainda precisa ser mais discutido com a sociedade. Mas, por outro lado, considerando territórios específicos, atores com lutas específicas, há a possibilidade de conectar a SAN com essas lutas que emergem no território, com o que é prioridade para cada território. Se há um lado positivo na amplitude da SAN, que é a possibilidade de lidar com várias questões que afetam os sistemas alimentares, no campo da luta política, da ação política no território, tratar a SAN demanda reconhecer e dialogar com especificidades da ação política em cada contexto. O que é prioritário em cada território vai ser definido pelos atores locais, e a SAN pode ser integrada a essas prioridades e potencializar a ação política.

Nas décadas de 1970 e 1980, os fatores que provocavam maior probabilidade de pobreza, insegurança e indigência eram os mesmos que hoje são condicionantes da insegurança alimentar (IA). Quando os dados de IA são analisados por região, quando se identifica na família se o responsável pelo domicílio é a mulher ou o homem, quando os dados são desagregados por raça e cor da pele, por escolaridade, os fatores condicionantes são os mesmos que eram apontados na década de 80 nos estudos sobre pobreza e indigência. Isso indica a persistência dessas condições ao longo de tantas décadas, e, por outro lado, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) foi muito interessante para desconectar a maneira de diagnosticar pobreza, indigência, fome e, mais ainda, IA, que são situações diferentes. Houve um avanço no sentido de dar mais especificidades às situações de IA, fome, pobreza e, consequentemente, formular estratégias que sejam mais adequadas para as diferentes condições, mesmo que sejam condições muito entrelaçadas.

A Ebia acaba por reforçar a discussão de acesso aos alimentos e pobreza pela própria construção da escala a partir das perguntas que são feitas, mas quando os dados da EBIA são associados com vários outros tipos de indicadores, eles potencializam a análise das relações entre a IA e os outros fatores condicionantes.

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CAPÍTULO 3

SISTEMAS ALIMENTARES, DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIOS

Marcio Reis

Nessa minha breve intervenção, procuro seguir a linha de “não nos limitarmos a contar a história do que fez o Ceresan” e procurar “dar mais relevância às questões temáticas”, ressaltando “inquietudes conceituais e de políticas públicas e as interlocuções com os atores sociais”. Nesse contexto, fiquei encarregado da tarefa de dizer algumas palavras sobre nossa experiência acumulada em torno da associação entre três temáticas que marcam a história do Ceresan, a saber, sistemas alimentares, desenvolvimento e territórios. Início destacando na história do Ceresan uma tensão permanente entre tentar compreender a realidade e contribuir com a atuação política sobre essa mesma realidade, com participação ativa nos processos de mobilização social e experiência democrática, aprimoramento conceitual e aprendizado técnico e político-institucional que marcam a conformação do campo da SAN no Brasil. Nesse contexto, é importante destacar ainda o comprometimento com processos de transformação social orientados pelo respeito ao Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) e ao princípio da Soberania Alimentar. Tal comprometimento confere caráter contra-hegemônico à trajetória do movimento pela SAN no Brasil e do Ceresan.

Dito isso, o que vem a seguir está organizado da seguinte forma: primeiro, busco abordar um pouco da experiência do Ceresan em torno da apropriação da perspectiva sistêmica. Segundo, trarei algumas reflexões sobre SAN e desenvolvimento, a partir de duas noções com as quais tenho trabalhado: “representações do desenvolvimento” e “projetos políticos em disputa”. Por fim, tratarei brevemente da experiência de implementação do Programa de Extensão “Diálogos de saberes e práticas para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional como estratégia de desenvolvimento no território Vertentes em Minas Gerais”.

No âmbito do Ceresan, pode-se dizer que a aproximação com a noção de sistemas alimentares partiu de uma proposição inicial, denominada “sistemas (locais) de SAN” e tem percorrido duas trajetórias paralelas, mas em permanente diálogo. Me refiro aqui à apropriação da noção de sistemas como sistemas de políticas e como abordagem metodológica. Isto é, de um lado,

devido à própria natureza da noção de SAN, que define um objetivo de política pública, e às ligações interinstitucionais que o Ceresan mantém, nos apropriamos da perspectiva sistêmica, mas com o olhar voltado para a noção de sistemas de políticas públicas, com foco na intersectorialidade. De outro lado, ficamos diante da proposição de que o enfoque sistêmico era, ele mesmo, uma lente a partir da qual podemos jogar luz sobre a realidade, como um enfoque analítico.

Com efeito, o marco analítico para analisar os três estudos de caso propostos (Araçuaí-MG, Campo Alegre de Lourdes-BA e São Francisco de Itabapoana-RJ) que compunham o Relatório final do projeto de pesquisa intitulado “Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas” procurava enfrentar o desafio de associar três enfoques: o enfoque de SAN, o sistêmico e o de desenvolvimento. Dessa forma, procuramos abarcar o caráter multidisciplinar, como forma de abordagem, e o caráter intersectorial, como forma de intervenção por meio de políticas públicas, que se impõem ao campo da SAN, associando aspectos ambientais, culturais, político-institucionais e socioeconômicos em três dimensões: a dimensão populacional, produtiva e de consumo e programas e ações governamentais e não governamentais em SAN. A análise integrada dos estudos de caso levou em conta o conjunto de fatores relacionados ao contexto biofísico, à reprodução econômica das famílias e à densidade sócio-organizacional das respectivas localidades, como também a institucionalidade pública e o acesso a bens e serviços públicos, vistos como os elementos constitutivos dos sistemas locais estudados.

Vejo, no entanto, um avanço em relação à formulação comumente aceita sobre sistemas, quando Renato, ao descrever o marco analítico da pesquisa, trouxe as contribuições de A. Hirschman e Amartya Sen, para definir “sistema como um conjunto composto de inter-relações entre seus elementos que evolui com contradições” e “elementos de conflito” em um ambiente marcado pela incerteza. Se de um lado essa formulação permite a conjunção entre os aspectos relacional e processual próprios da perspectiva sistêmica, de outro, a meu ver, faz aproximar aquilo com o que somos mais acostumados – olhar para os processos históricos valorizando uma perspectiva dialética da realidade – daquilo que é novo no âmbito das Ciências Sociais, pelo menos, que é a abordagem sistêmica; e o fez colocando em evidência um elemento central da modernidade, que é a ação política com vistas à colonização do futuro, marcada pela incerteza.

Produziu-se, assim, uma abordagem ao mesmo tempo relacional e processual, condizente com a proposição de que “os sistemas só podem ser percebidos de maneira integrada, interna e externamente e há sempre um princípio de

coordenação que possibilita essa integração”. Dessa forma, “os dois elementos constitutivos principais de um sistema [...] são os fluxos de interdependência e os mecanismos de coordenação entre os componentes do sistema”. Essa formulação, com poucas variações, pode ser encontrada em vários trabalhos publicados e em documentos produzidos ao longo do tempo.

É preciso dizer que as contribuições de Renato aqui são bastante significativas. Em trabalho intitulado “*Decentralized food systems and eating in localities: a multiscale approach*” (Maluf, 2021), podem ser encontradas várias contribuições para esse enfoque, a começar por melhor qualificar a apropriação diferenciada da perspectiva sistêmica, ocorrida no âmbito das Ciências Sociais, superando o distanciamento entre sociedade e natureza, apontando a “[...] conexão entre saúde humana e ecologia [...]”, e ainda pontuando o lugar proeminente das “abordagens dos sistemas alimentares”. Os alimentos, aqui, aparecem “[...] como parte dos bens comuns [...]” e a alimentação, “[...] como um dos elos fortes da conexão entre saúde humana e ecologia [...]”.

Além disso, o autor avança nessa discussão não apenas desenvolvendo a noção de “sistemas alimentares descentralizados”, mas qualificando a noção de sistemas alimentares, tanto do ponto de vista teórico, quanto metodológico, conferindo-lhe seu caráter territorial e multiescalar, que ultrapassa as noções tradicionais. Essa superação ocorre: a) pressupondo “[...] a coexistência de sistemas com distintas amplitudes cuja coexistência torna mais complexa a própria realidade das localidades e territórios”; b) diferenciando-a, por exemplo, das noções de sistemas com uso indiferenciado e de sistemas como cadeias; c) pontuando a conexão do consumo de alimentos com o consumo de outros bens e serviços e sua subsunção a “normas alimentares” assentadas em sistemas de comunicação, fruto de relações sociais historicamente constituídas; e d) relacionando “mecanismos de coordenação sistêmica” a “instrumentos de regulação indispensáveis em face dos conflitos intrínsecos ao capitalismo”.

Em relação à apropriação dessa perspectiva como sistemas de políticas públicas, me parece que o maior desafio que está sendo aqui enfrentado é traduzir uma perspectiva essencialmente multidimensional em estratégias de políticas públicas com caráter intersetorial, tendo presente, inclusive, o fato de que a estrutura do Estado não facilita o diálogo entre diferentes setores de governo, entre diferentes instâncias estatais, tampouco entre a maior parte da sociedade e os órgãos públicos que configuram sua estrutura institucional. Nesse sentido, as discussões sobre políticas públicas, onde Renato e Luciene têm importantes contribuições, envolvem um conjunto grande de publicações.

Só para dar alguns exemplos, temos dois relatórios que Renato produziu com Cristiane Costa sobre políticas públicas de SAN nos anos 1990 (Produção alimentar e Abastecimento alimentar), publicados pelo Instituto Polis,

antes mesmo da constituição do Ceresan. Esses relatórios proporcionam uma síntese do aprendizado técnico e político institucional ocorrido durante os anos 1990 em torno do objetivo de se promover segurança alimentar. Além disso, menciono o trabalho produzido por Renato e Luciene com o apoio da ActionAid, abordando pobreza, desigualdades e políticas sociais no Brasil (Burlandy; Maluf, 2007), em que apontam para uma abordagem universal e integrada às políticas sociais e a necessidade de maior influência da sociedade na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, consoante com a integração de programas e mecanismos de coordenação.

O trabalho que Luciene escreveu sobre estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade na construção da política de SAN aponta a SAN como “tema estratégico na agenda governamental”, mas “que carece da conjugação de espaços institucionais que articulem os primeiros escalões de governo e que aproximem [...] programas que integrem produção, comercialização e consumo de alimentos”. Além disso, aponta também para os “desafios [referentes] à articulação com a política econômica e construção de um orçamento pactuado entre os setores, que seja integrado à gestão e ao monitoramento da política” (Burlandy, 2009). Luciene também produziu, com Cláudia Bocca e Ruben Araújo de Mattos (*in memoriam*), artigo a propósito das mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional, quando compara dois conjuntos diferentes de políticas (políticas de alimentação e nutrição e políticas de SAN) para jogar luz sobre a densidade institucional associada às políticas de SAN (Burlandy *et al.*, 2012).

Devo ainda aqui me referir ao livro organizado por Cecília Rocha, Luciene Burlandy e Rosana Magalhães (Rocha *et al.*, 2013) como uma das formas de coroar os resultados do Projeto “Construindo capacidades em segurança alimentar no Brasil e Angola”, desenvolvido pelo Centre for Studies in Food Security (Ryerson University, Canadá) e pelo Ceresan. Nessa publicação, além de aspectos conceituais e metodológicos, investiu-se na discussão em torno do lugar da SAN na agenda pública e no tratamento das relações entre SAN e segmentos populacionais específicos, como mulheres e quilombolas.

É interessante observar que, mais recentemente, passados pouco mais de 15 anos da publicação do Relatório Técnico Final da pesquisa do CNPq concluída em 2006, em trabalho publicado por ambos, Renato e Luciene, sistemas alimentares são definidos 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” (Maluf; Burlandy, 2023).

Há, portanto, uma linha que percorre toda a experiência de apropriação da perspectiva sistêmica como abordagem metodológica e como sistema de políticas públicas, evidenciando os aspectos relacional e processual da abordagem, por pontuar as noções de “evolução” e “transição” e por procurar jogar luz nas “conexões” a partir dos sistemas alimentares. Destaque-se aqui a “conexão das esferas internacional e nacional com o plano local ou territorial das localidades”; a conexão entre “alimentação, saúde e territórios” e “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”.

Trata-se, assim, de um esforço que se acumulou no tempo para melhor compreender e interferir nos processos em curso, pensando em diferentes escalas territoriais e na assimetria de poder existente entre os atores para engendrar propostas de políticas que venham a assumir lugar de destaque na agenda pública. A diferenciação entre distintas narrativas sobre sustentabilidade, sistemas alimentares e mudanças climáticas caminha nesse sentido. Essa é a abordagem desenvolvida em artigo fruto do Projeto *JustFood*, em cooperação internacional com colegas da Finlândia e Suíça, no qual o/as autor(as) se valem da “abordagem da disputa de narrativas”, definindo “categorias para análise de narrativas” a partir de “documentação sobre sustentabilidade, sistemas alimentares e mudanças climáticas”. Identificam então dois repertórios discursivos em disputa influenciando políticas públicas, com proeminência do primeiro em relação ao segundo: “Repertório discursivo – Uso econômico eficiente dos recursos naturais” e “Mudanças de paradigmas, agroecologia, democracia e direitos” (Maluf *et al.*, 2022).

Olhando para essa rica trajetória, não é possível deixar de apontar para o fato de que, partindo de uma situação em que os “sistemas” eram percebidos “como um conjunto composto de inter-relações entre seus elementos que evolui com contradições” e “elementos de conflito”, que se manifestam em diferentes escalas territoriais, caminhou-se na direção de se definir “sistemas alimentares”, apontando suas contradições e elementos de conflito, de forma multiescalar, territorialmente falando. Em outras palavras, a aproximação entre o enfoque da SAN e a perspectiva sistêmica tem mobilizado esforços tanto de cunho teórico quanto metodológico, que também permite traçar uma linha, desde a introdução para o relatório final do projeto de pesquisa do CNPq em 2006 e trabalhos recentes que revisam a literatura a respeito dos sistemas alimentares, passando pelo desenvolvimento da noção de “sistemas alimentares descentralizados”, apontando novas perspectivas, como a de justiça,

para o combate às desigualdades e promoção de sistemas alimentares justos e sustentáveis.

A noção de “desenvolvimento” também recebeu importantes contribuições por parte de Renato em livro no qual afirma que “há uma questão alimentar nos processos de desenvolvimento dos países” (Maluf, 2007). Mas faço aqui referência ao trabalho anterior em que busca “atribuir sentido(s)” à noção de desenvolvimento econômico, em que é realizada uma revisão importante da literatura acerca do tema (Maluf, 2000). A partir de uma das contribuições analisadas nesse trabalho, em vez de procurar encontrar sentidos para a noção, tenho preferido olhar para o desenvolvimento como fenômeno da modernidade, quando o tempo deixou de ser percebido na forma de ciclos – ciclos da natureza – para ser percebido como tempo linear, vinculado às ideias de progresso e de desenvolvimento, como que em uma busca ininterrupta por superar o tradicional em nome do moderno. “Representações da realidade”, traço indissociável da cultura, transformam-se então em “representações do desenvolvimento” na modernidade, no sentido de equacionar, sob diferentes perspectivas, o problema do discurso em torno da compreensão dos processos em curso, como pressuposto lógico da concepção e formulação das formas de atuação na realidade.

Nesse contexto, o que mais me chama a atenção na formulação, devido a Fritjof Capra (2012), que diz que “os sistemas se mantêm, se reproduzem e se transformam”, é a possibilidade de analisar conjuntamente as perspectivas relacional e processual. Para além da contribuição de Renato nesse sentido, mencionada acima, trazendo conflitos contradições, sinergias e incertezas para essa abordagem, recoloco essa proposição porque tenho tido a impressão de que as análises disponíveis e que se valem da perspectiva sistêmica, incluso aquelas que têm tratado dos sistemas alimentares, tendem a valorizar mais os aspectos relacionais do que os processuais. Essa proposição traz uma questão metodológica de fundo, que não poderá ser tratada aqui devidamente. Mas é importante, creio, o registro relativo à necessidade de superarmos a tendência de tratarmos “história” e “território” como adições, considerando com mais atenção o fato de estarmos no tempo e no espaço, em meio aos processos em curso que transcorrem nos territórios, diante do condicionante de interferir com eles. Nesse caso, ficam em evidência combinações particulares entre leituras que se faz dos processos em curso, futuros idealizados e estratégias políticas no presente para transformar processos históricos em processos de desenvolvimento.

Denomino essas combinações de “representações do desenvolvimento”, cujos proprietários são os “projetos políticos que se encontram em disputa” (Reis, 2019). Tenho identificado nove projetos políticos que se encontram em

disputa, com algumas variações, divididos em três grupos: os que estão empenhados em manter e reproduzir a ordem estabelecida: liberalismo conservador; liberalismo democrático; os que têm buscado regredir em relação à ordem estabelecida: conservadores, fascistas e fundamentalistas; e, finalmente, os que estão empenhados na transformação ou emancipação em relação à ordem estabelecida e, portanto, com caráter contra-hegemônico: socialistas, social-democratas, anarquistas, feministas, ecologistas e nacionalistas (democráticos).

Outra consequência diz respeito ao fato de que a ação política, inclusive por meio de políticas públicas, quando vista a partir dessa perspectiva do desenvolvimento, torna-se apenas o terceiro passo de um complexo processo que envolve (a) leituras que se faz dos processos em curso; (b) a idealização de futuros a serem alcançados; (c) a proposição de estratégias (onde está a ação política); e (d) o acúmulo de poder relativo para colocar em prática as estratégias propostas. Assim, além da qualidade da associação que se faz entre leituras da realidade, futuros idealizados e propostas políticas no presente, temos que saber avaliar o poder relativo dos diferentes projetos políticos em disputa, para efetivar, concretizar, materializar, tornar realidade, suas respectivas propostas e estratégias políticas.

Tenho trabalhado também com a noção de “oportunidades de poder” (Reis, 2019). A perspectiva de ver o poder como oportunidade me parece mais adequada, pois, dessa forma, podemos analisar tanto o poder acumulado para configurar a ordem que se estabeleceu, mas também apontar no sentido de tornar mais claro o desafio de promover transformação social. Estou aqui pressupondo que os processos de transformação social dependem das mudanças nas relações de poder e força entre os projetos políticos envolvidos. É possível sintetizar as oportunidades de poder disponíveis da seguinte forma: a capacidade de agir amparada: a) na ameaça da violência; b) no controle sobre fluxos de riqueza e meios de sobrevivência; e c) na capacidade de criar representações da realidade. Essas oportunidades, quando “plotadas” por sobre o que chamei de “Mapa da Estrutura-Ação Estendido” (Reis, 2002), permite percebê-las circulando na estrutura social desde o “espaço do sujeito” até o “espaço mundial”.

Assim, quando estamos falando de sistemas de políticas públicas, estamos disputando a capacidade de agir sobre a realidade utilizando o poder de agir amparado na ameaça da violência e no controle sobre os fluxos de riqueza concentrados no aparato institucional do Estado. E estamos realizando essa disputa com aqueles que já estão localizados – e bem localizados, diga-se de passagem – no interior desse aparato. Quando nos apropriamos da perspectiva sistêmica e a associamos às noções de SAN e desenvolvimento, para entender melhor o que ocorre nos territórios, estamos aprimorando nossa

capacidade de criar representações da realidade, para mobilizar recursos de poder disponíveis nos territórios – no âmbito das famílias, dos grupos sociais, das comunidades – no sentido da transformação social.

Posto isso, fico então me perguntando sobre que recursos são esses e como é possível ativá-los para acelerar sua mobilização na direção do desenvolvimento territorial. Em outras palavras, abre-se, assim, espaço para pensarmos em como acumular poder relativo nos territórios, em diferentes territorialidades, capaz de redirecionar os processos em curso na direção apontada pela reflexão e pela prática contra-hegemônica (Reis, 2018). Em adição, outras perguntas surgem: em que medida estratégias de desenvolvimento, que têm como mote e força propulsora as questões que relacionam alimento, alimentação ou, ainda, sistemas alimentares, podem contribuir para a melhora coletiva? Qual o potencial das questões alimentares para afetar positivamente a mobilização social e a proposição de ações públicas que possam contribuir para a promoção da biodiversidade e da diversidade cultural, da igualdade em meio à diversidade, da autonomia e soberania dos povos, da democracia e da justiça social nos territórios, em diferentes escalas? Que particularidades a noção de SAN traz a ponto de ser considerada como princípio organizador de ações políticas e de políticas públicas para a transformação social nos territórios? Em suma, podemos ver a “SAN como representação do desenvolvimento” (Reis, 2009) e como “estratégia de desenvolvimento nos territórios?”. Essas são questões que afloram da reflexão acima.

Na concepção e implementação do Programa de Extensão “Diálogos de saberes e práticas para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional como estratégia de desenvolvimento no território Vertentes”, temos nos deparado com essas questões (Reis, 2020; 2023). A experiência que vem sendo acumulada nesse sentido está apontando para o fato de que, se por um lado a proposição de redirecionar os processos em curso na direção apontada acima faz aproximar os objetivos da SAN e as linhas gerais de atuação política dos projetos com caráter contra-hegemônico, por outro, aperfeiçoar os mecanismos (sobretudo comunicacionais) que proporcionam a intensificação dessa aproximação é a chave para mobilizar recursos de poder disponíveis nos territórios no sentido da transformação social.

O foco nas estratégias coloca em evidência a ação, a capacidade de agir, o poder para tornar efetiva nos territórios medidas visando objetivos do desenvolvimento que, em nosso caso, convergem para aquilo que a história da SAN no Brasil nos ensina e a definição brasileira de SAN preconiza. Essa convergência, em face do poder acumulado no âmbito de projetos políticos hegemônicos, habilita, amplia, fortalece e permite acumular poder relativo no âmbito de projetos políticos contra-hegemônicos empenhados

na transformação social. E isso ocorre basicamente pelo fato de que a SAN permite compreender os processos em curso de uma forma tal que envolve, simultaneamente, indivíduos, famílias, grupos sociais, comunidades e países, entrelaçando aspectos que são ambientais, culturais, políticos, sociais e econômicos.

Essa capacidade confere à SAN o caráter de princípio organizador da ação política, cujo fortalecimento pode produzir três efeitos: aproximar a utopia da realidade e desconstruir muito da distopia prevalecente entre nós, produzindo esperança; a transformação da ação política de cunho setorial em ação política com caráter territorial; e ampliar a capacidade de conceber, implementar e avaliar políticas públicas, não apenas de modo a agir sobre a realidade sob o amparo do monopólio da tributação e da violência estatal, mas também ampliando as possibilidades de aglutinar recursos de produtores e consumidores rurais e urbanos (via comércio justo, mercados de proximidade ou circuitos curtos de comércio por exemplo) para atuarem em melhores condições nos espaços da produção e do mercado.

Esse potencial transformador parece ser importante, dado o fato de que o enfoque da SAN é multidimensional, e a transdisciplinaridade e a transversalidade que lhes são inerentes proporcionam melhores condições para a concepção e a implementação de políticas de cunho intersetorial. Isto é, no contexto do argumento aqui desenvolvido, o olhar transdisciplinar e transversal para a realidade, vinculado a um “futuro melhor” condizente com a noção de SAN, se desdobra na proposição de ações políticas e políticas públicas que tendem a vincular as diferentes dimensões possíveis de serem abordadas a partir desse enfoque. Assim, a abordagem em relação às suas dimensões (no âmbito dos indivíduos, das famílias, dos grupos sociais; dos habitantes de uma região ou de uma nação) inclui elementos ambientais, culturais, políticos e sociais, ampliando a percepção do que vem a ser insegurança alimentar, que envolve má nutrição, hábitos alimentares não saudáveis, condição de produção e de acesso e a qualidade dos alimentos disponíveis e consumidos. A SAN, dessa forma, é vista muito além de um dos objetivos do desenvolvimento, sendo antes a condição para que ele ocorra.

Nesse sentido, podemos atuar promovendo interações entre diferentes campos da prática política importantes para a agenda da transformação social. Nessa perspectiva, o exercício dessa “política” potencializa a vinculação de temas e problemas que à primeira vista encontram-se separados, como é o caso da saúde e da questão ambiental, da assistência social, da violência de gênero, étnica e racial, da economia solidária, da moradia e organização do espaço urbano, do direito ao trabalho e acesso à terra, das expressões culturais nos territórios. Isto é, abrir a possibilidade de fortalecer a ação política

integrando esses e outros temas (com múltiplas dimensões) e ainda transformar essa integração em políticas públicas com caráter intersetorial que, ao mesmo tempo, por exemplo, valorizam a condição feminina e a diversidade cultural, avançam na questão fundiária, apoiam a agricultura familiar, geram renda e ampliam as possibilidades de trabalho, estimulam a participação política, cuidam das crianças na escola, promovem a sustentabilidade ambiental, a saúde e a alimentação saudável.

O mais importante é que a noção de SAN permite perceber as manifestações derivadas das “transformações recentes” (Reis, 2015) e (re)introduzi-las para além dos aspectos normativos, tais como a adequação cultural das políticas de produção, abastecimento e consumo alimentar, no cenário conflituoso da disputa em torno das representações do desenvolvimento. Essa (re)introdução não se dá apenas por meio da afirmação de um direito legítimo, o direito humano à alimentação adequada (DHAA), mas também pela possibilidade soberana de organizar ações políticas, seja em termos de tempo (quando as questões imediatas são articuladas com as questões de médio e longo-prazos), seja em termos de espaço/território (desde os níveis locais até o âmbito global), passando pelas formas específicas de organização dos grupos sociais e das instituições. A SAN, assim, se torna uma representação da melhora coletiva promissora em termos da sustentabilidade dos meios de desenvolvimento em diferentes territorialidades, capaz de contribuir para acumular poder relativo por agregar pessoas, famílias, grupos sociais, comunidades e as instituições que elas formam, de modo a fazer convergir suas respectivas forças políticas no sentido da transformação social.

Por fim, gostaria de fazer referência ao esforço que temos feito no âmbito do Programa de Extensão para responder à pergunta relativa a como podemos, a partir do enfoque da SAN, associado à perspectiva sistêmica, compreender os processos em curso que transcorrem nos territórios, de modo a sermos mais objetivos tanto no que diz respeito à mobilização de forças sociais para proposição de políticas públicas, quanto no que respeita ao monitoramento das políticas que estão sendo implementadas pelos governos. Valemo-nos das proposições acima sobre desenvolvimento, no sentido de olhar para a realidade, para o que está ocorrendo nos territórios, entender os processos em curso e analisar os processos históricos em diferentes territorialidades. Em seguida, contrastar os processos em curso com a noção de futuro melhor condizente com a compreensão que temos sobre Ssan/DHAA. Por fim, fazer proposições políticas para intervenção nessa mesma realidade partindo do que conseguimos enxergar olhando para a realidade a partir do enfoque da SAN.

Nesse sentido, a partir da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN: Brasil, 2006) e da literatura própria do campo da SAN, foi

possível estabelecer cinco tipos de relações: SAN e meio ambiente; SAN, saúde e hábitos alimentares; SAN e condições de acesso aos alimentos; SAN, democracia e políticas públicas; e SAN, assistência social e redes de solidariedade. Identificamos então cinco tendências que estão em curso nos territórios. São elas:

- I. piora da qualidade ambiental decorrente das formas predominantes de apropriação e utilização dos recursos naturais, com impactos sobre a biodiversidade, a cultura e a saúde individual e coletiva – vinculando produção agroalimentar e agricultura familiar;
- II. tendência relacionada com hábitos alimentares e impactos na saúde das pessoas, decorrentes da predominância da estrutura concentrada no âmbito do abastecimento alimentar, conjugada com a piora nas condições de acesso ao trabalho, à renda, à informação, entre outros;
- III. piora nas condições de acesso aos alimentos e ampliação da vulnerabilidade social, em função do desemprego, inflação, concentração de mercados, acesso à terra etc.;
- IV. esvaziamento da política e comprometimento da democracia, decorrente do fechamento e/ou mudanças na organização de espaços de concertação entre estado e sociedade civil, que impacta negativamente a participação social e a própria capacidade de organização dos movimentos sociais;
- V. enfraquecimento das redes de solidariedade instituídas, com ampliação das incertezas em relação à efetividade da assistência social, das aposentadorias, do esforço dos governos em amparar as pessoas que se encontram em situação de muitas dificuldades, além da violência, em diferentes âmbitos e condições (mulheres, negros, indígenas, quilombolas, pessoas e famílias em situação de pobreza etc.), ensejando, por um lado, a mobilização da sociedade civil para ocupar o lugar do Estado, mas de outro, o voluntarismo e a filantropia como projeto, associado à acumulação de capital, o que não faz parte da nossa perspectiva de futuro.

Finalmente, a partir do que está acima, em relação aos comentários e às questões que me foram propostas pelos presentes no Seminário, quero dizer que a análise dos processos de desenvolvimento nos territórios, conjugada com os esforços no sentido de tornar realidade o que se pretende, em termos do futuro melhor que se espera, envolve formas de exercer poder que incluem, mas não se limitam à capacidade de construir discursos mobilizadores do poder disponível na estrutura social, seja para manter, reproduzir ou, ainda, transformar a realidade em um sentido definido *a priori*. Além de regular a

ordem social (manter e reproduzi-la) e transformá-la, estamos diante de um terceiro ponto de tensão que não reconhecíamos até poucos anos atrás e, diga-se de passagem, ainda não o compreendemos na sua completude: os esforços que têm sido feitos no sentido de “regredir” em relação a essa mesma ordem.

Esses grupos têm advogado em favor da reedição de privilégios, confrontando o conhecimento científico como forma de conhecimento válido e ainda têm questionado frontalmente valores como democracia, igualdade e a busca do bem comum. O fato de estarem alcançando relativo sucesso nos seus pleitos, por outro lado, coloca limites ou relativiza o poder inerente às perspectivas de justiça que valorizam o bem comum ou as reivindicações baseadas em direitos. Nesse caso, dada a indignação e a perplexidade que tem nos rondado diante da evolução das evidências em relação à (normalização da) fome, às desigualdades, às questões ambientais e ao sucesso que tem acompanhado a ascensão dos movimentos conservadores, fascistas, fundamentalistas, além dos neoliberais, a primeira interrogação que me ocorre é acerca do fato de que nossas estratégias políticas estão carentes de aprimoramento, digamos assim, e, por consequência, a compreensão corrente entre nós em relação aos processos em curso.

Contudo, segundo o que me parece, temos capacidade acumulada suficiente para conceber e implementar políticas públicas capazes de transformar a realidade em relativamente pouco tempo, desde que tenhamos acesso à estrutura institucional do Estado, como a experiência brasileira em SAN demonstra. Temos ainda muitas dificuldades para lidarmos com as práticas políticas dos grupos sociais privilegiados que se empoderaram ao longo do tempo. E a questão que se coloca é: como acumular poder relativo para colocar limites, obstar a prática política das forças conservadoras e redirecionar os processos em curso no Brasil e além, na direção da democracia e da justiça social, da igualdade em meio à diversidade, da sustentabilidade ambiental, da soberania e autonomia dos povos?

PARTE II

SISTEMAS ALIMENTARES:
perspectivas analíticas e implicações
para a questão alimentar

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CAPÍTULO 4

TRANSIÇÕES JUSTAS NOS SISTEMAS ALIMENTARES

Minna Kaljonen

Estou muito feliz por estar aqui e, ao mesmo tempo, muito triste por ter que falar inglês com vocês. Prometi que, quando voltar, começarei minhas aulas de português. Então, venho da Finlândia e nós, do Instituto Ambiental da Finlândia, temos colaborado com o grupo do Ceresan e outras pessoas da equipe do projeto *JustFood* para entender a transição do sistema alimentar, trazendo a perspectiva da justiça. Começamos a colaboração e a desenvolver o pensamento sistêmico a partir dessa perspectiva em 2019, e é realmente uma pena que só agora tenhamos a oportunidade de vir ao Brasil e nos encontrar com Renato, Luciene, Emília, Bibi, Mariana e todos, para estar a par das coisas, do que está em jogo aqui no Brasil. Também estou muito impressionada com o que aprendi sobre o Ceresan palestras introdutórias e sobre a colaboração e a cooperação que vocês têm, trazendo a pesquisa para a prática em conjunto. Venho do Instituto Ambiental da Finlândia, e colaboramos muito com o governo, eu diria, e com a sociedade, pensando muito em como levar a pesquisa à sociedade e como operacionalizar os conceitos e torná-los significativos. Sou uma cientista social, mas também sou muito interessada em políticas. E hoje falarei sobre a transição justa. Sei que é um conceito que vocês também têm revisitado no plano climático. Mas falarei a partir da perspectiva europeia, que é um pouco diferente, eu compreendo, mas espero que eu possa dar um pouco de entendimento sobre o que está sendo discutido na Europa e na Finlândia agora e, talvez, também possa fazer com que vocês reflitam um pouco não só sobre a situação brasileira, mas para ver como as coisas podem parecer diferentes em um contexto diferente.

Gostaria de começar mencionando que na Finlândia temos muitas turfeiras, e, do ponto de vista da mudança climática, isso é um pouco problemático, porque elas liberam muitos gases de efeito estufa. Se na Finlândia quisermos produzir e mitigar a mudança climática no setor de alimentos, deveríamos fazer algo com as turfeiras cultivadas. Mas agora são questões muito difíceis para os fazendeiros, que relutam muito em abandonar o cultivo nessas terras, e para os políticos, que relutam muito em agir. A Finlândia assumiu um compromisso, previsto em lei, de que seríamos neutros em relação ao

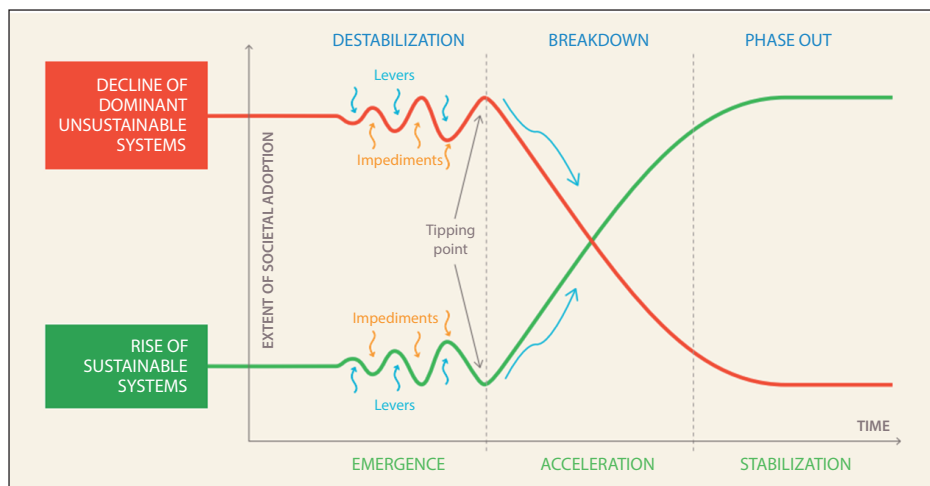
clima até 2035, e já é como se fosse daqui a dez anos. E isso foi feito pelo nosso governo anterior. Esse governo, que era liderado pelos social-democratas, também tinha a transição justa no foco do programa governamental. Mas, infelizmente, nosso governo mudou durante o último verão, e tudo isso está mais ou menos descartado. Então, de certa forma, sinto novamente que podemos aprender muito com o que vocês estão fazendo aqui no Brasil, como pesquisadores que atuam com a sociedade civil. Sinto que talvez eu também possa levar alguns aprendizados daqui para casa. Mas, de qualquer forma, os fazendeiros não querem desistir de cultivar suas turfeiras, pois elas são muito importantes do ponto de vista econômico, proporcionam uma colheita mais segura no contexto de clima em mudança e ajudam na adaptação. Mas elas emitem muitos gases de efeito estufa, embora também achem que deixar essas terras é injusto porque nossa política para a agricultura no passado os incentivou a investir em produtos pecuários por meio da obtenção de empréstimo para isso e para que, realmente, utilizassem essas terras para a produção de alimentos. Portanto, trata-se de um desafio político a forma como redirecionar as políticas agora de uma nova maneira. É sobre isso que falarei hoje.

Em uma escala internacional, os problemas em nossos sistemas alimentares são reconhecidos. O relatório sobre o uso da terra do Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) está dizendo que, da perspectiva da segurança alimentar, a mudança climática é um risco enorme, e precisamos abordá-lo em todos os ângulos do sistema alimentar, não apenas da perspectiva da produção, mas também pensando no que comemos e em nossas dietas, além de reduzir o desperdício de alimentos. Isso significa, obviamente, coisas diferentes em diferentes partes do mundo.

A mesma mensagem é destacada no recente Relatório sobre o Desenvolvimento Sustentável Global (The Sustainable Development Goals Report 2022), que também defende mudanças fundamentais para tornar nossos sistemas alimentares mais sustentáveis. Nesse relatório, o que achei interessante é que eles introduziram a chamada “Curva X” para pensar sobre a governança e a política, o que significa que não se trata apenas de como precisamos nos livrar das políticas que estão apoiando as práticas insustentáveis ou os sistemas insustentáveis, mas também apoiar as novas práticas, as mais sustentáveis. E, como vocês sabem, isso é politicamente muito difícil. A seguir, está o gráfico que procura mostrar, em termos de fases de transformação, o contraste entre a ascensão de sistemas sustentáveis e o declínio dos sistemas dominantes, que são insustentáveis. Considero que alcançar os objetivos relacionados à trajetória mostrada pela curva verde é muito mais fácil do que enfrentar os desafios implícitos pela evolução da curva vermelha. Como nos livrar, por exemplo, em nosso caso, dos subsídios agrícolas que estão mantendo o sistema como está agora e como argumentar para justificar essa mudança na

política pública também para os agricultores? Como gerenciar esse declínio realmente difícil e a promoção de novos sistemas sustentáveis na política?

Three phases of transformation

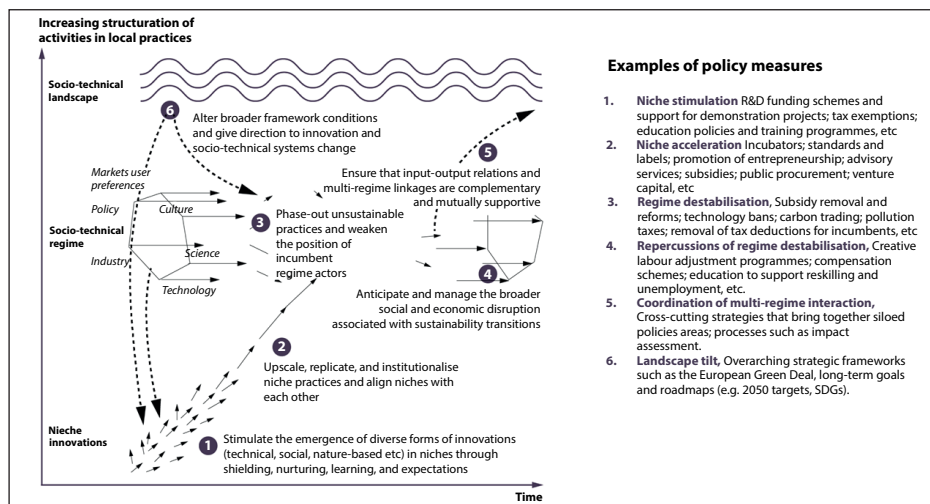


Fonte: Independent Group of Scientists (2023, p. 65).

Na União Europeia, essa é uma questão emergente: como podemos lidar com as questões ambientais e sociais simultaneamente ao abordar a mudança climática em nossas políticas? Do ponto de vista da pesquisa, o que é interessante também nesse relatório específico é que eles introduziram essa “curva X”, o que ocorreu pela primeira vez já em 2004. Leva tempo para que os conceitos e o pensamento cheguem à esfera política. Há um trabalho para nós, pesquisadores, fazermos.

Pretendo explorar agora esse pensamento na curva X. Isso também significa que há diferentes pontos de intervenção para a política, ou seja, como, por meio da política pública, pode-se apoiar essa mudança dinâmica. A seguir, está uma figura publicada por outro grupo de acadêmicos, que tratam da questão de transição e que tentaram especificar esses pontos de intervenção, destacando que há diferentes tipos de medidas políticas necessárias para estimular a inovação para a transição sustentável. Nesse contexto, pode haver oportunidades para acelerar o processo. Por exemplo, se eu pegar os exemplos brasileiros, o programa de merenda escolar pode ser algo em que os contratos públicos podem desempenhar um papel importante no apoio a práticas sustentáveis e no aumento de escala delas, desenvolvendo sua resiliência. Mas, nesse meio tempo, também precisamos de medidas que tentem ajudar a desestabilizar os sistemas insustentáveis. E isso pode significar, por exemplo, tributar, pensar nos subsídios públicos e assim por diante.

Policy intervention points for sustainability transition



Fonte: Kanger *et al.* (2020).

Mas, quando se desestabiliza um sistema, é preciso considerar também os impactos sociais e socioeconômicos. E isso é realmente o que, agora, por exemplo, na União Europeia, as políticas de transição justa estão tentando abordar, como os impactos sociais, por exemplo, de medidas de mitigação climática. Esses impactos podem ser diversos, tais como a abordagem dos efeitos sobre o emprego, a atenção à educação, a requalificação profissional e assim por diante. Como já discutimos no primeiro painel, o pensamento multisetorial é muito importante em qualquer mudança de sistema, o que significa também, em nível institucional, a necessidade de um trabalho inter-setorial, com o apoio de certas instituições e práticas. Estou pensando, por exemplo, em todos os ministérios. E então precisamos realmente das metas, que nos dão a direção, e isso, no pensamento de transição, é chamado de pensamento em nível de paisagem, que realmente nos dá, por exemplo, os acordos climáticos e assim por diante; ou, para nós, por exemplo, essa meta de sermos neutros em relação ao clima até 2035, para dar a direção para onde as políticas devem se dirigir.

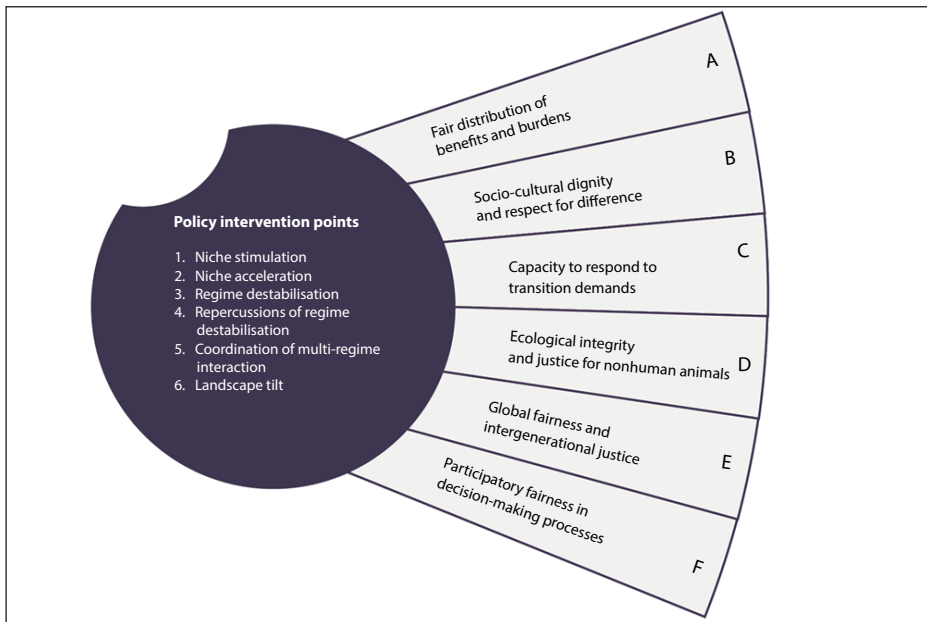
Portanto, nessa estrutura teórica, a transição justa é geralmente entendida, como eu disse, lidando com os impactos socioeconômicos das políticas climáticas, por exemplo. Mas acho que também é muito importante começarmos a pensar nas políticas de transição justa de uma maneira mais ampla. Vou apresentar a vocês uma série de conceitos que tentam entender a transição justa. Esse é outro conceito que considero útil, o que nos leva a pensar na divisão em medidas reativas, ativas e emancipatórias no apoio à transição

justa. As medidas reativas são aquelas que tentam apenas mitigar os impactos. As ativas, aquelas que se concentram na construção de capacidades, eu diria, tendo uma perspectiva de longo prazo. Mas os motivos emancipatórios são realmente algo que se aprofunda mais nas estruturas e nas desigualdades nelas existentes, de modo que estamos realmente nos aprofundando na mudança sistêmica, tentando realmente abordar as desigualdades nesse meio tempo e criando capacidades também para que as pessoas construam seus próprios futuros. Portanto, tomar a mudança em suas próprias mãos.

No momento, estamos fazendo uma análise de escopo para a Agência Europeia do Meio Ambiente, juntamente com o *Drift Institute* da Holanda, onde analisamos as diferentes políticas europeias sobre como elas entendem a transição justa e que tipo de combinação de políticas elas formam. Essas medidas são principalmente de caráter reativo. Mas a União Europeia tem agora um mecanismo específico para promover a transição justa, que dá suporte aos estados membros para, por exemplo, atuar em determinadas regiões, que são as mais afetadas pela eliminação dos combustíveis fósseis, como carvão ou até mesmo a turfa. Na Finlândia, esse financiamento é realmente destinado a eliminar o uso da turfa na produção de energia. Mas eles também enfatizam a requalificação das pessoas envolvidas e a reorientação produtiva dessas regiões, entre outras. Há, portanto, espaço para ampliar a combinação de políticas no apoio à transição justa também na União Europeia, e é isso que temos feito em termos de pesquisa.

No projeto *Just Food*, no qual colaboramos com o Ceresan e outros, realmente tentamos entender o que a justiça poderia significar para a transição do sistema alimentar. E estamos nos baseando nessa compreensão multidimensional da justiça, que precisa considerar os impactos distributivos, mas também a justiça de reconhecimento, o que significa que precisamos reconhecer as diferentes posições, os valores socioculturais das pessoas e apoiar a justiça processual nas transições desse sistema. Também chamamos a atenção para os efeitos da capacitação na transição, que, a nosso ver, é importante, assim como queremos que a integridade ecológica e os direitos dos animais também façam parte do pensamento sobre justiça. Neste artigo que recém desenvolvemos, tentamos introduzir esses diferentes elementos de justiça no pensamento sobre os diversos pontos de intervenção política (Kaljonen *et al.*, 2023). Como eles poderiam nos ajudar a ampliar o escopo das políticas concretas que possibilitam transições justas? Realizamos um processo de diálogo sobre políticas bastante amplo na Finlândia, no qual refletimos com os atores do sistema alimentar sobre quais seriam as medidas políticas necessárias para apoiar a transição justa na transição do sistema alimentar finlandês para enfrentar as mudanças climáticas.

Mobilizing the fuller potential of just transition: a comprehensive evaluation framework



Fonte: Kaljonen *et al.* (2023).

Olhando agora sob a perspectiva dos pontos de intervenção da política e sob a perspectiva dessas medidas reativas, ativas e emancipatórias, novamente, podemos ver que é muito mais fácil ou rápido pensar nos termos reativos, apenas por atuar nos impactos de curto prazo e dizer que: “Estarei aqui, caso precise de algum apoio”. Mas tentar pensar um pouco mais além exige muito mais dos próprios atores do sistema alimentar, principalmente dos políticos. Acho que, para nós, esse é um lugar para a pesquisa intervir, para realmente começar a tentar pensar sobre a operacionalização do pensamento sobre justiça, em termos de medidas políticas concretas, o que significaria ter também políticas de transição justa com caráter mais emancipatório. Por exemplo, no contexto finlandês, se eu voltar à questão das turfeiras com a qual comecei, isso realmente significaria que introduziríamos uma abordagem regional mais forte em nossas políticas agrícolas e ambientais. Agora, a política agrícola finlandesa opera em nível nacional. Não há muito espaço para a contextualização regional, e achamos que, como a questão das turfeiras é tão difícil de ser abordada pela formulação de políticas nacionais, talvez em nível regional, onde as pessoas são realmente atingidas, como algo que realmente importa para elas, haja mais espaço para buscar soluções coletivas para essas questões, e isso é algo que também queremos promover no futuro.

Há muitas outras coisas a comentar, mas não vou me aprofundar nelas; apenas digo, para terminar, que realmente precisamos perguntar como nossos governos devem agir na transição justa, no apoio à transição sustentável justa. Isso realmente significa que precisamos abordar também a curva verde que possui trajetória ascendente, o Gráfico acima, e não apenas pensar em como mitigar as repercussões, mas em como criar instituições e procedimentos que nos ajudem coletivamente a repensar nossos sistemas alimentares.

Com relação aos comentários colocados pelos presentes, é impressionante o debate e todas as coisas que foram abordadas. Eu poderia continuar um pouco sobre a questão do poder levantada por muitos de vocês. Theresa Tribaldos diz que deveríamos pensar em outros tipos de medidas que beneficiem aqueles que são mais marginalizados e para lidar com a questão relativa ao poder. Acho que essa pergunta também se aplica a nós, pesquisadores, pois, com nossa pesquisa, participamos dos desequilíbrios de poder. Portanto, ela também se refere à ética do que estamos fazendo. Ao ouvi-los, agora que estou aqui, sinto também que há muito a aprender do Sul para o Norte por meio da colaboração em pesquisa e da atuação em conjunto com a sociedade civil, o que é muito evidente aqui no Brasil e não tão evidente no Norte global. Nós cooperamos mais com os poderosos, por assim dizer. E acho que há muito o que fazer no momento com a emergência climática e as questões relacionadas, sobre as quais os políticos não querem fazer absolutamente nada. Muitas políticas estão paralisadas. Então, como podemos desenvolver e mobilizar a ação cívica? Para mim, essa é uma mensagem importante para levar para casa.

Outra coisa sobre a qual comecei a pensar como pesquisadora é sobre os conceitos que estamos usando e como sermos abertos e transparentes em relação a eles; e isso também se aplica ao entendimento de justiça que discutimos agora neste painel. Venho da Finlândia, que costumava ser uma sociedade de bem-estar social, onde a justiça e a sociedade justa para todos eram realmente a chave para a construção da sociedade de bem-estar social. A ideia era ter um Estado forte em que ninguém fosse deixado para trás, por assim dizer, de modo que a equidade estivesse no centro de todas as políticas de bem-estar. E, na verdade, a política finlandesa de bem-estar e o sistema de seguridade social tinham um princípio fundamental: fazer parte da vida de todos nós em alguns pontos, em alguns pontos-chave, não apenas daqueles que estão em posição mais vulnerável, mas de todos. Por exemplo, ao ter filhos, tive uma boa licença parental. Quando estamos estudando, recebemos apoio para estudar e assim por diante. Temos também um programa de alimentação escolar muito inclusivo, que tem sido fundamental para garantir uma alimentação saudável e nutritiva para todos. Portanto, acho que esse entendimento de justiça é muito diferente do que vocês têm no Brasil, que vem muito desse pensamento de colonização e decolonização das desigualdades.

É muito importante entender as diferenças, também na forma como utilizamos o conceito de justiça em nossos estudos. É peculiar da sociedade finlandesa de bem-estar confiar nas instituições, que existe um Estado no qual podemos confiar. No entanto, na verdade, a mudança climática, a necessidade de integração e de ter políticas ambientais mais fortes é algo em que o Estado está falhando no momento. Portanto, não está fazendo seu trabalho. Para mim, a questão é: como posso ajudar o Estado a encontrar melhores maneiras de reagir? Mas cada vez mais me pergunto como podemos trabalhar com a sociedade civil para mobilizar o mundo para que todos nós façamos algo melhor.

CAPÍTULO 5

SISTEMAS ALIMENTARES E O BRASIL: perspectivas analíticas e implicações para a questão alimentar

John Wilkinson

Gostaria de referendar as belíssimas palavras de Nelson Delgado em homenagem ao Ceresan e ao seu coordenador Renato Maluf. Realmente tem sido um trabalho impressionante pela sua capacidade de aglutinar e organizar equipes a nível nacional e internacional e de intervir com sucesso no processo legislativo e na elaboração de políticas. Para nós, no CPDA, isso é um motivo de orgulho, um exemplo da realização de reflexões acadêmicas na vida política e nos movimentos sociais.

Aproveito a abrangência do título desse seminário para fazer algumas reflexões sobre o contexto em que nos encontramos em relação aos desafios de segurança alimentar global (Wilkinson, 2023). O meu foco aqui são as tendências globais e a posição estratégica que o Brasil ocupa nelas. A modernização do sistema agroalimentar brasileiro, a partir dos anos 1960 até 1980, e mesmo até 1990, foi induzida pelo processo de crescimento econômico e urbanização no próprio Brasil. A migração da população rural para o mundo urbano e a transição para uma dieta de proteína animal motivou a consolidação de nosso complexo agroindustrial de carnes e grãos.

No último período, dos anos 2000 para cá, a expansão do complexo agroindustrial brasileiro tem sido em função fundamentalmente da demanda externa, ou da demanda global. Assim, a expansão de nossas fronteiras do Centro-Oeste indo em direção ao Norte, e todos os problemas que surgem a partir disso em termos de emissões de gases de efeito estufa, e de desmatamento, é intimamente relacionada à forma em que o Brasil agora se torna um elemento fundamental na viabilização dessa mesma transição alimentar em âmbito global, sobretudo na China, e depois em uma série de outros países, com destaque para o Sudeste da Ásia.

A China é um país de 1,4 bi de pessoas que, em um período de três décadas, se transformou de um país rural para urbano – 65% da população da China vive agora nas cidades – e um país com uma renda *per capita* maior do que o Brasil. Estamos frente a um desenvolvimento extraordinário que nunca aconteceu nessas dimensões na história. É possível pensar que essa transição,

no caso da China, nessa terceira década dos anos 2000, está basicamente completada, e que talvez os estímulos para a expansão de “*agribusiness*” de grãos e carnes brasileiro diminuam. Um olhar, no entanto, para o restante da Ásia, que, em ritmos diferentes, também adentra a transição para a proteína animal, e futuramente o continente africano, sugere, ao contrário, que a demanda global continuará em alta.

A Índia, com uma população de 1,4 bilhões, que ainda cresce e apresenta um perfil demográfico mais jovem do que a China, tem uma taxa de urbanização de apenas 35%, uma renda *per capita* apenas de US\$2.6 mil, um consumo *per capita* de carnes de apenas 6 quilos, e cresce em torno de 7% ao ano. Certo é que a Índia é o país mais vegetariano do mundo, mas 70% da sua população consome carne. Ao dobrar esse consumo nas próximas décadas, a demanda acrescida equivale a quase todo o volume atual das exportações brasileiras de carne. Mas não se trata apenas da Índia. O sudeste da Ásia, que inclui Indonésia, Malásia, Tailândia, Vietnã – para mencionar os maiores – comporta mais de 700 milhões de pessoas, um número maior do que toda a Europa ampliada. Esses países também exibem forte crescimento econômico, acompanhado por um aumento rápido das suas populações urbanas. O consumo *per capita* de carnes nessa região gira em torno de 17 quilos. Vários desses países são muçulmanos e, portanto, vão consumir menos carne *per capita* do que a China. Mesmo assim, podemos prever um aumento contínuo da demanda para o conjunto dos produtos que estão levando à expansão da fronteira brasileira em formas nitidamente insustentáveis. O continente africano, com uma população de 1,2 bilhões, deve acrescentar mais 1,4 bilhões de pessoas até 2050. Apesar de todos os conflitos, vários países da África estão crescendo economicamente a taxas altas. A urbanização no continente, já em 47%, aumenta rapidamente, embora varie enormemente de país para país, e traz consigo uma transição da dieta típica do mundo urbano.

Assim, temos um arrefecimento do crescimento da China e um consumo per capita já de 45 quilos de carnes que o governo chinês quer diminuir, o que coloca o país dentro da problemática dos países do Norte. Por outro lado, temos uma continuação da demanda global no continente asiático e no continente africano, que faz com que tenha um estímulo contínuo para os produtos da cadeia de proteína animal, seja na forma direta, de carnes e de pecuária, ou na forma de soja e de milho. Isso, claro, se os padrões de consumo se mantiverem nos padrões históricos. Analistas apontam também para a enorme demanda dos países asiáticos para o algodão brasileiro, que faz parte do mix de produtos na fronteira agrícola da Bahia e do Mato Grosso, e para a celulose também, concentrado agora em Mato Grosso do Sul. Todas essas *commodities* estão pressionando a fronteira não tão nova, do Centro-Oeste para o Norte do Brasil.

O que está acima nos faz levantar a questão: existe a possibilidade de que haja mudanças nessa trajetória da transição proteica, que historicamente tem acompanhado a urbanização? Segundo a curva de Engel e a lei de Bennett, uma migração para a proteína animal em relação à proteína vegetal ocorre quando aumenta a renda e quanto mais urbanizado for o país em questão. Qual é o *status* dessas leis e por que existe essa hierarquização da proteína de carne em relação à proteína vegetal? Trata-se apenas de renda ou ela se liga a processos mais profundos na história do desenvolvimento de nossas sociedades? Talvez essa hierarquização da proteína animal tenha se constituído já na vida rural. No contexto da economia camponesa, a maturação de um porco que se alimenta não de rações calibradas, mas dos restos em volta da granja, é de nove, dez meses. Na expectativa de matar o porco e distribuir a sua fatura nas festas de final de ano, estabelece-se uma hierarquização simbólica em torno da proteína animal. Assim, na migração rural-urbano, o camponês já traz consigo uma hierarquização a favor da proteína animal.

No contexto urbano, no entanto, a situação é totalmente diferente. Em vez da longa espera para a maturação da carne, o açougue ali do lado oferece todas as carnes possíveis e imagináveis disponíveis todos os dias da semana. A transformação na disponibilidade e na acessibilidade das carnes no contexto da vida urbana e o aumento da monetização que decorre dela se expressam em uma transição rápida de priorização da proteína animal no prato de cada dia. Ao mesmo tempo, as pressões de tempo e da dupla jornada da mulher favorecem comida de preparação mais fácil, como é o caso das carnes. Trata-se de uma tendência irreversível? Se for, é difícil imaginar como o Amazonas pode resistir, levando em conta as relações de poder no Brasil em torno dos agronegócios.

O que podemos vislumbrar como contratendências? Temos, em primeiro lugar, grandes mudanças no lado do consumo, expressas no vegetarianismo/veganismo, que explodiu no mundo inteiro nas últimas duas décadas. Mesmo aqui no Brasil, o país do churrasco, calcula-se que até 11% da população se declare vegetariana e/ou vegana. O vegetarianismo e o veganismo deixaram de ser uma questão de nicho e entraram no mainstream, um componente essencial nas gôndolas do supermercado. Além disso, postula-se hoje a existência de “flexitarianismo”, uma corrente composta de pessoas que não negam a sua predileção para carne, mas sentem a necessidade de diminuir o seu consumo, pelos impactos dos sistemas industriais de produção de carnes no clima e/ou no bem-estar animal. Para alguns, “reducionistas” trata-se simplesmente de comer menos carne. A maioria dos flexitarianos, porém, preferiria que tivesse uma alternativa igualmente deliciosa.

É essa percepção que motiva uma onda inédita de inovação visando novos produtos alimentares que reproduzem as características organolépticas das

carnes, com base em proteínas vegetais, fungi, micro-organismos ou carne celular produzida sem abate. Essas estratégias levam em conta a profundidade histórica e cultural da hierarquização simbólica em torno da proteína animal. Assim, mesmo aceitando as práticas alimentares existentes, as inovações se dirigem à eliminação das suas implicações negativas para o clima e o bem-estar animal, e em menor grau para a saúde humana. Uma transição para proteínas alternativas parece ser um componente essencial dos esforços para frear o avanço das cadeias de carnes e rações que tanto ameaçam aos nossos biomas dos Cerrados e da Amazônia.

Uma palavra sobre o futuro da agricultura e a sua relação com a segurança alimentar. A agricultura está se tornando aceleradamente mais vulnerável aos múltiplos impactos da mudança climática que atinge o mundo inteiro e, mais particularmente, os lugares com populações mais pobres e onde a população cresce mais. Acompanha-se a isso uma desterritorialização de populações inteiras pela própria inviabilidade dos sistemas agrícolas tradicionais, resultantes de conflitos e guerras e pela penúria econômica que motiva a migração para a Europa e os Estados Unidos. Temos, portanto, uma enorme população entre os mais frágeis e mais vulneráveis em termos de segurança alimentar, sem as mínimas condições ou para produzir ou cozinhar os seus próprios alimentos – não tem água, não tem eletricidade para preservar produtos e são pessoas em constante movimento, deslocadas. Devemos considerar também a emigração em massa para as cidades, não porque tem emprego, mas simplesmente porque a vida no campo se tornou insustentável, e na cidade, há maior acesso aos serviços de saúde e de educação. O crescimento da agricultura urbana é um reflexo disso. Assim, o nosso tipo ideal de um sistema agroalimentar alternativo: produtos frescos, circuitos curtos, não existe como possibilidade para centenas de milhões de pessoas.

Não devemos, portanto, diabolizar alimentos processados, os “alimentos duráveis” na frase memorável de Harriet Friedmann. De fato, alimentos duráveis incluem alimentos que concentram todos os nutrientes necessários para pessoas que não têm acesso à água e não têm como esquentar a comida, mas podem sobreviver e serem minimamente nutridos. Os produtos emergenciais do Programa de Alimentos das Nações Unidas, os “ready to use therapeutic foods” (RUTF), são um exemplo disso. Entre um conjunto de produtos fortificados prontos para comer, existe um produto para crianças que contém todos os nutrientes necessários, e, ao abrir, a criança só precisa sugar o alimento, que, além disso, não estraga, uma vez aberto.

Existe, a meu ver, um perigo de focalizar demais na busca de formulações exatas de segurança alimentar, como se o objetivo fosse uma solução conceitual, e não a busca de soluções práticas. Lívia Barbosa argumenta que os alimentos têm se tornado um fato social total, e eu diria que eles estão se

tornando, também, um fato político total. Existe o perigo de condensar todas as nossas ansiedades políticas dentro da possibilidade de uma solução via alimentos. Na literatura, sobretudo a inspiração pela economia política (*Group monitors the impact of emerging technologies and corporate strategies on biodiversity, agriculture and human rights* - ETC Group; *International Panel of Experts on Sustainable Food Systems* — Ipes-Food; e outros), a crítica do sistema agroalimentar dominante se torna um *proxy* para uma crítica ao sistema capitalista. Crítica à comodificação do sistema alimentar, à busca de lucro, à concentração econômica do setor, que não são aspectos específicos do sistema alimentar, mas características comuns à atividade capitalista. A questão de acesso é um *sine qua non* para segurança alimentar, e isso exige enfrentar problemas de fundo como a distribuição de renda, a questão tributária, de poder econômico e de cidadania em termos mais gerais. Todas essas questões fazem parte de lutas mais gerais para uma sociedade mais justa.

Ao mesmo tempo, é importante identificar e separar questões que podem ser decisivas para nossa sobrevivência coletiva, mas não vão resolver o conjunto dos problemas agroalimentares. Uma dessas questões fundamentais é a batalha por um sistema alimentar que não mais agudize os problemas ambientais e a crise climática. Poder fazer apenas isso seria uma contribuição decisiva para o futuro do planeta, porque o padrão de produção e consumo alimentar, sobretudo de proteínas animais, contribui decisivamente para os gases do efeito estufa. O segundo perigo das orientações atuais, a meu ver, é o foco quase exclusivo em políticas públicas e o Estado. Precisamos encarar o fato de que o sistema alimentar é dominado pelo mercado e por atores privados – até o próprio Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) está negociando contratos com os supermercados. Isso permite que nós, aqui no Rio de Janeiro, possamos ter acesso aos produtos da reforma agrária por meio de cadeias longas. O mainstream, o grande varejo, queiramos ou não, é decisivo para influenciar o consumo popular, e não se chega a mudar padrões de consumo em massa multiplicando nichos.

Ao mesmo tempo, devemos distinguir a questão de segurança alimentar global da defesa de modos de vida e de grupos sociais. Esse objetivo é inteiramente legítimo, e eu tenho contribuído para isso durante 30 anos ou mais, ao debruçar sobre estratégias para o fortalecimento da agricultura. Podemos criar mercados suficientes para animar a agricultura familiar e revitalizar territórios, sem atingir o sistema agroalimentar como um todo. Por outro lado, a base produtiva da agricultura familiar e da produção camponesa, mesmo sendo fundamental, constitui apenas um componente do sistema agroalimentar global.

Como consideração final, queria abordar a questão dos movimentos sociais e sua capacidade ou não de influenciar o mercado e as empresas. A minha análise apontaria para a porosidade das empresas às pressões de

movimentos sociais, que têm se multiplicado e se consolidado desde os anos 70 e 80 do século passado. Como resultado dessas pressões e das políticas públicas e das convenções internacionais resultantes, a relação das empresas com a sociedade, em termos de comprometimento socioambiental, é palpável. Podemos citar o estabelecimento de metas em relação ao desmatamento, as medidas para reduzir ingredientes como sódio, açúcar e óleos saturados, políticas proibindo a venda de refrigerantes e “*snacks*” nas escolas, a elaboração de diretrizes alimentares que priorizam produtos frescos, frutas e legumes, entre outras iniciativas e medidas. Movimentos sociais rurais e urbanos têm sido centrais no alcance dessas medidas, e o Brasil, com base nas análises e mobilizações do grupo em torno de Carlos Monteiro, na Universidade de São Paulo (USP), tem tido um papel protagonista. Não devemos subestimar as vitórias já alcançadas nesse sentido. As empresas líderes, por maior que sejam, não são imunes às pressões da sociedade. As vitórias são parciais e mesmo reversíveis sem a contínua pressão da sociedade civil. Nesse sentido, não existe “a vitória”.

Em relação especificamente aos alimentos ultraprocessados que se tornaram o símbolo de tudo o que é inaceitável no sistema alimentar, o importante aqui é reconhecer as vitórias já alcançadas nesse âmbito, como na questão dos ingredientes mencionados acima. Há que se reconhecer também a importância de produtos “ultraprocessados” no World Food Program das Nações Unidas. Assim, não podemos pensar nos alimentos sem levar em conta as suas características nutricionais, bem como o seu impacto sobre a saúde individual, pública e do planeta. Além disso, não podemos contrapor a noção de “alimentos de verdade” (que inclui toucinho de porco!) aos ultraprocessados, porque sabemos que dietas tradicionais não são necessariamente indicadas para a vida que temos atualmente no contexto urbano. Comida de verdade precisa obedecer aos critérios de saudabilidade e nutrição, o que tem implicado na eliminação e substituição de ingredientes.

À medida que a ciência avança, os alimentos passam cada vez mais pelo crivo de avaliações nutricionais e de saúde. Uma parte importante da população global não tem acesso a produtos frescos e diversificados. É natural, portanto, que alimentos altamente processados ocupem um espaço no sistema agroalimentar. Tudo isso implica um, por vezes doloroso, distanciamento das nossas tradições alimentares e estilos de vida. As mobilizações em torno de ultraprocessados forçaram as empresas alimentares a substituírem ingredientes tidos como nocivos e levaram a restrições cada vez mais generalizadas nas vendas de refrigerantes e *snacks*. Vitórias muito importantes. Mas a noção de ultraprocessados já está virando um *slogan* para uma crítica indiscriminada a alimentos que precisam ser cada vez mais nutricionalmente compostos e produzidos para populações também cujo acesso exige que os produtos sejam “duráveis”.

CAPÍTULO 6

SISTEMAS ALIMENTARES MULTIESCALARES E A POLÍTICA DOS ALIMENTOS

Renato Maluf

Em linha com o propósito do seminário de que as mesas tenham uma mescla de olhares, minha apresentação está baseada no esforço que a equipe do Ceresan vem fazendo de desenvolver um enfoque sistêmico em nossas pesquisas sobre alimentos e alimentação, trilhando mais um pouco por velhos caminhos, porém explorando novas perspectivas e respectivos desafios. Esse esforço consta de artigo em que proponho um enfoque multiescalar dos sistemas alimentares (Maluf, 2021), nos artigos elaborados pela equipe do Ceresan no âmbito do Projeto *JustFood* (Maluf *et al.*, 2022a, 2022b) e em produções derivadas (Maluf; Burlandy, 2023).

Há um uso generalizado de enfoques sistêmicos que se diferenciam pela própria conceituação de sistema e, conseqüentemente, no seu delineamento e caracterização. É bastante comum a intenção de colocar muita coisa junta e chamar o conjunto de “sistema”, como, por exemplo, em análises dos múltiplos determinantes de determinado fenômeno ou evento. Igualmente comum são os usos da noção de sistema para abranger a integração de atividades associadas a produtos ou modos de produzir, como nas denominações sistemas agroalimentares ou agroindustriais, quase sempre referindo-se mais propriamente a cadeias agroalimentares ou agroindustriais. De todo modo, são enfoques distintos com aplicações também distintas sem que isso constitua um problema a exigir padronização.

Não obstante, penso que, para falar de sistema, requer-se, desde logo e obviamente, a presença ou a identificação de dinâmicas propriamente sistêmicas (Maluf, 2021). Além disso, em nosso caso, o enfoque sistêmico em hipótese alguma significa mero concatenamento de atividades com funcionamento harmônico, muito menos qualquer sentido de circularidade, já que, não raro, a ideia de sistema sugere complementaridades em equilíbrio. Em nossa abordagem, sistemas envolvem, sem dúvida, interdependências entre as atividades neles envolvidas, mas também conflitos em que se manifestam assimetrias e hegemonias. Um outro elemento do enfoque sistêmico que começamos a esboçar em nossa primeira pesquisa sobre o tema, em 2006, diz respeito à premissa

de que para caracterizar um sistema é preciso identificar, junto dos fluxos de interdependência, os mecanismos ou espaços de coordenação ou de mediação que podem ser públicos ou privados. Ao contrário do que se poderia deduzir, essa premissa não resulta de qualquer hipótese de equilíbrio, mas justamente da possibilidade de dinâmicas sistêmicas conflitivas requerendo espaços de mediação ou de coordenação que podem ou não equacionar os conflitos, mas são necessários para o funcionamento dos sistemas. Embora esse seja um elemento do enfoque que ainda carece de mais tratamento, subjacente à referida premissa está a visão de dinâmicas sistêmicas como processos abertos, não harmônicos e abertos a várias possibilidades (Burlandy *et al.*, 2006).

Outra característica da nossa abordagem de sistemas alimentares que a diferencia das demais reside no fato de ela estar centrada nos alimentos (bens alimentares) e na alimentação (modo como os bens são apropriados). Não é possível separar essas duas dimensões, isto é, falar dos bens sem pensar em como eles são apropriados, ou falar da alimentação sem considerar de que bens ela é composta. Assim, nossa abordagem dos sistemas alimentares tem como porta de entrada o acesso aos alimentos e à alimentação, portanto, o consumo e seu provisionamento para, a partir daí, ampliar a lente na direção de abranger os atores, atividades e dimensão socioespacial relevantes para compreender as formas de acesso aos alimentos, padrões de consumo e o abastecimento alimentar. Por esse caminho, chega-se ao agrícola e ao rural, aos modos como os alimentos são produzidos e comercializados, em lugar de partir deles, como é mais frequente em análises que mais se assemelham a estudos de cadeias agroalimentares do campo à cidade. Note-se, ademais, que a alimentação é composta por um conjunto complexo e heterogêneo de bens, cujo consumo envolve inter-relações entre eles a serem consideradas na análise das tendências nos padrões de consumo e na própria produção desses bens, consideração facilitada pelo enfoque sistêmico como aqui proposto. Reside nesse ponto mais uma diferenciação com as abordagens nas cadeias descritas a partir de um determinado bem, que apresentam o risco de “fatiar” tanto o consumo ao olhar os alimentos individualmente quanto as unidades produtivas, de onde eles procedem e que, geralmente, combinam atividades diversas.

Vale dizer, partindo dos alimentos e da alimentação, que a abordagem proposta quase que inverte o sentido de bom número de estudos sobre sistemas alimentares com origem na agricultura (agricultura familiar), que, mais recentemente, ampliaram o escopo da análise, de modo a incorporar a problemática urbana. São abordagens distintas inclusive nos seus propósitos, não cabendo, portanto, estabelecer qual seria a melhor, mas apontar os méritos respectivos. Em nosso caso, pretendemos abrir uma nova perspectiva analítica, que parte do acesso em uma localidade – quase sempre um núcleo urbano – para

caracterizar atores, fluxos, interdependências e conflitos, indo até o âmbito do rural relevante para tratar dessa problemática. Não há uma delimitação prévia do rural, ainda que a abordagem territorial entre de maneira importante, sobretudo com a ótica da construção de territórios. Nessa visão, a relação urbano-rural é uma via de mão dupla com hegemonia urbana, já que se nota muita determinação urbana no comportamento das famílias rurais, ainda que haja influências na direção inversa.

Acrescente-se outra premissa da abordagem que é a da pluralidade de sistemas com distintas escalas ou amplitudes e a coexistência entre eles. Vários aspectos nos permitem supor a existência de um sistema alimentar mundial, outros remetem a sistemas alimentares nacionais e subnacionais, com o recorte que se achar melhor (regionais, territoriais e locais). A questão da pluralidade de sistemas, portanto, implica a coexistência de dinâmicas sistêmicas com distintas amplitudes e sua confluência nas unidades socioespaciais em questão, sejam países, regiões, territórios ou localidades. Coexistência e confluência não sem assimetrias, não sem conflitos, muito pelo contrário. Nesse sentido, nossa conceituação de sistemas supõe serem eles conjuntos complexos de inter-relações entre seus elementos, que evoluem com contradições.

Trata-se de uma abordagem multiescalar, residindo nessa característica um dos seus pontos fortes. Sistemas com múltiplas escalas ou distintas amplitudes possuem naturezas, componentes e modos de funcionamento também distintos, obrigando-nos a referir a sistemas alimentares sempre no plural. A multiescalaridade está presente em vários campos, abordagens e disciplinas. Interessa-nos ressaltar que as questões têm natureza distinta segundo a escala que se está tratando. Tome-se o caso da própria segurança alimentar, que envolve problemáticas com significados distintos segundo a escala, pois ela pode ser avaliada desde o global até o domiciliar. Além de distintas, conforme a escala, tais problemáticas estão inter-relacionadas e apresentam determinação recíproca.

Uma das principais aplicações da perspectiva antes apontada se dá na problemática do abastecimento alimentar que anda muito em voga no Brasil, ainda que nem sempre suficientemente compreendida. É bastante comum confundir ou limitar o abastecimento alimentar à comercialização agrícola, compreensão restritiva quase sempre derivada de visões produtivistas. Ao contrário, o abastecimento alimentar é o caso típico em que a coexistência e confluência de sistemas alimentares com distintas amplitudes se expressa. Em artigo anterior, propus a noção de sistemas alimentares descentralizados que, como resultado obrigatório da abordagem multiescalar, implicou chegar até o plano das localidades. Vale dizer, a noção de sistemas alimentares descentralizados pretende caracterizar a produção, circulação e consumo de alimentos

nas localidades que resulta do entrecruzamento de dinâmicas sistêmicas com esses âmbitos local, nacional ou internacional, envolvendo uma diversidade de atores, conflitos e processos decisórios igualmente multiescalares.

Processos decisórios são um componente fundamental da análise e estabelecem um elo com a abordagem com foco na política dos alimentos que temos desenvolvido há algum tempo no Ceresan. A política dos alimentos traz para primeiro plano os atores sociais, seus interesses e conflitos, e se manifesta em todas as escalas, claro, com as particularidades próprias das localidades, mesmo quando nelas se refletem questões com âmbito para além do local. Tome-se o enfrentamento do agronegócio com a agricultura familiar que tem uma expressão nacional, porém se expressa também localmente com peculiaridades ou particularidades. Quanto à noção de localidade, busca-se evitar uma delimitação geográfica determinada, administrativa ou político-administrativa, como seria o caso de considerar o município, em favor da perspectiva mais socioespacial. Recorremos à antropologia para definir a ancoragem territorial da abordagem multiescalar e tratar do acesso aos alimentos e à alimentação.

Passo agora a uma questão que me foi proposta tempos atrás, sobre como as pessoas se conectam com os sistemas alimentares, pergunta relevante que, acredito, nossa abordagem ajuda a responder. De fato, as pessoas se conectam com distintos sistemas alimentares simultaneamente, na maioria dos casos, no mesmo equipamento de varejo, dado o papel dominante dos supermercados nos hábitos de compra dos alimentos e, mesmo, da alimentação com as refeições pré-preparadas. Como se sabe, as redes de supermercado têm na diversificação do que oferecem uma chave da sua estratégia competitiva. Claro que, com elas, coexistem o comércio varejista diferenciado, ao passo em que transformações importantes vêm ocorrendo também no que se chama de varejo tradicional.

Temos trabalhado com a noção de cardápios buscando preservar, do uso corrente dessa noção, a ideia de escolha presente na composição das refeições e, portanto, nos hábitos de consumo e modos de compra, sem incorrer na conversa liberal da escolha livre e informada. Interessa-nos discutir os determinantes do acesso resultantes da coexistência de sistemas alimentares que influenciam os hábitos de consumo e modos de compra, parte dos determinantes das escolhas e dos cardápios resultantes, quase sempre cardápios híbridos pela mescla de referenciais que balizam as escolhas. Isso se verifica mesmo em contextos em que há forte enraizamento cultural nos hábitos alimentares, motivados por diversos pertencimentos, mas que não impedem que os cardápios contenham a presença de componentes estranhos a tais pertencimentos. Ao lado dessa instigante questão, estão as construções sociais que carregam a perspectiva da alternatividade; por exemplo, a construção de canais de

circulação e locais de venda alternativos aos circuitos e locais convencionais, cuja relevância está fora de questão. Contudo, há um interessante desafio a ser enfrentado devido ao entrelaçamento, nos circuitos e nos hábitos, do que é convencional e do que é alternativo. Basta mencionar a controversa iniciativa do MST de firmar contrato de fornecimento de arroz a uma rede nacional de supermercados que, no entanto, permite a um morador de Copacabana comprar arroz integral da reforma agrária no supermercado da sua quadra. O fato é que essas manifestações de hibridismo, na composição das refeições ou no entrelaçamento de circuitos, refletem um convívio que não é e nunca foi entre iguais, muito pelo contrário, mas que, de fato, há que ser considerado.

Com isso, retorno ao tema do abastecimento alimentar, compreendido como um conjunto complexo de atividades e atores que media o acesso e a produção. Nesses termos, uma política de abastecimento na ótica da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada deve ter a perspectiva de promover a ampliação do acesso a uma alimentação adequada e saudável – à “comida de verdade”, se quiserem, “em simultâneo ao apoio a modelos de produção agroalimentar de base familiar e diversificada, com modelos preferencialmente agroecológicos, e culturalmente enraizados”. No entanto, o abastecimento adquiriu novos contornos que não cabe detalhar aqui, mas como é sabido, se tornou complexo, especialmente porque os núcleos urbanos ficaram mais complexos. Esse é um componente incontornável da discussão de abastecimento, assim como sobre o lugar e as possibilidades de agricultura de base familiar.

As pesquisas no Ceresan têm buscado fazer a junção entre desigualdades, saúde humana, ambiente e clima. Isso porque os sistemas alimentares são talvez o principal objeto onde essas dimensões se manifestam conjuntamente e, por isso mesmo, estão no centro do debate global. Pode-se também dizer de maneira inversa: não há como discutir sistemas alimentares sem reunir desigualdades, saúde humana, ambiente e clima. Nessa mesma linha de pesquisa, em cooperação com colegas finlandeses e suíços presentes nesse Seminário, estamos introduzindo a ideia de justiça tanto como transição justa dos sistemas alimentares quanto como justiça alimentar. A utilização da noção de justiça alimentar vem crescendo em vários lugares, e no Brasil também, porém precisando, a meu ver, de mais desenvolvimento conceitual e político. Tenho sugerido a possibilidade de compreender justiça alimentar como sendo a promoção de justiça social por intermédio dos alimentos. Além disso, há várias iniciativas de reunir as várias referências de justiça, a saber, justiça alimentar, justiça ambiental e justiça climática, que não poderei desenvolver aqui.

Indo finalmente para a questão da transição dos sistemas alimentares, “dez entre dez” consultores do mundo e a maioria dos governos formulam

essa questão como sendo promover uma transição justa em direção a sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis, com mudanças nos hábitos alimentares no contexto das mudanças climáticas. Há uma enormidade de questões envolvidas aí, várias delas tratadas nos já mencionados artigos do Projeto *JustFood*, começando pelo nosso uso de transições no plural, pois são várias transições que ocorrem simultaneamente. O capitalismo não está parado e nunca esteve; então, você tem processos de transformação permanentes que são imanentes ao capitalismo. Ao lado disso, temos as transformações intencionais que implicam transições ou intervenções na direção do que se quer promover. Imanências e intenções nem sempre convivem de maneira harmônica, pelo contrário, muito frequentemente se conflitam, e é no âmbito desses conflitos que delimitam as possibilidades de promover transformações.

Muito promissoras nos parecem as abordagens que buscam definir o que tem que ser transformado, ou quais são os domínios de transformação. Nossas pesquisas, embora interessantes, com frequência terminam com um quadro de grandes tendências e transformações necessárias que imobiliza. Daí parecer um caminho interessante desdobrar as abordagens dos grandes quadros, sem dúvida necessárias, para pensar o que significa a transformação, que tipo de transformação, onde, por que caminhos, quais os conflitos identificáveis, quais instrumentos etc. A ideia de transição justa é uma apropriação, ainda carente de desenvolvimento, de uma noção que vem do mundo do trabalho, discutida inicialmente no âmbito da Organização Internacional do Trabalho com a intenção de compartilhar os ônus das transformações requeridas pela mudança climática, para que eles não recaiam apenas sobre os trabalhadores. Por exemplo, se uma atividade deve ser interrompida por estar condenada pelas repercussões nas mudanças climáticas, o que se faz em relação ao desemprego das pessoas que nelas trabalhavam? Os que lidam com alimentos e sistemas alimentares se apropriaram dessa ideia e passaram a falar de transição justa dos sistemas alimentares, que, em nossa pesquisa, passa pela identificação das diversas manifestações de injustiça (distributiva, processual e de reconhecimento) que se expressam nas distintas escalas dos sistemas alimentares.

Faço, agora, breve referência a duas outras etapas da mesma pesquisa sobre transições dos sistemas alimentares no Projeto *JustFood*, uma delas já mencionada no painel da manhã, em que discutimos as distintas e conflitivas narrativas em torno desse tema e as propostas que emergem dos dois grandes repertórios discursivos, que contrapõem o setor privado comercial e as organizações e movimentos sociais, com os governos refletindo posições de ambos os campos. Soluções parciais e falsas respostas *versus* proposições que chegam a pleitear mudanças de paradigma dão o tom bastante conflitivo

do debate. A outra e final etapa da pesquisa consistiu em pesquisa de campo, quando realizamos um exercício da multiescalaridade até chegar a um território e lá observar os atores, dinâmicas sistêmicas e conflitos, sendo a região de Santarém (PA) um território por excelência para esse tipo de observação, pela presença de povos indígenas, quilombolas, agricultura familiar, um grande número de movimentos, ao lado da presença das grandes corporações e obras de infraestrutura em apoio à expansão do monocultivo da soja e da pecuária.

Por fim, o governo brasileiro atual tem adotado um discurso forte de transição ou transformação ecológica, descarbonização, reindustrialização, bioeconomia e digitalização, que está demandando uma dedicação a esse debate que trata de opções estratégicas para o desenvolvimento do país. Vale dizer que a discussão de transição está mais do que na pauta, além da importância de analisar, mais especificamente, o lugar dos alimentos e da alimentação nessa agenda estratégica.

Como reação aos comentários que me foram endereçados pelos presentes, aproveito para introduzir duas questões que também estão em nossa pauta de debates. Primeiro, o tema da governança global dos sistemas alimentares e da segurança alimentar, que ganhou ainda mais relevância em face de recente iniciativa do Secretário Geral das Nações Unidas de convocar uma Cúpula Mundial com forte incidência das corporações na pauta e nas propostas saídas da Cúpula, que não teve a participação dos movimentos sociais muito ativos em outros espaços. Criticou-se um processo por fora da institucionalidade, sobretudo dos espaços multilaterais, e o predomínio da agenda corporativa. Relacionando o tema da governança dos sistemas alimentares com minha apresentação, afirmei que o delineamento de sistemas requer identificar fluxos de interdependência entre os seus componentes e mecanismos de coordenação sobre os quais pouco avançamos na compreensão. Sem mecanismos de coordenação, é difícil falar de uma dinâmica sistêmica que articula e integra elementos. Em um artigo, arrisquei dizer que tais mecanismos podem ser públicos ou privados e que têm distintas naturezas (Maluf, 2023). Um mecanismo de coordenação é onde as interdependências, os conflitos etc. aparecem e são tratados ou não, e é sobre essas questões que o debate sobre governança precisa avançar. Neste mesmo artigo, afirmei que o Consea é um mecanismo de coordenação, embora não passe por ele tudo o que se refere à governança, talvez nem as principais questões relativas aos sistemas alimentares. Os antigos comitês de agroindústria foram um mecanismo com importância no passado e que ainda persiste. Enfim, há que seguir buscando quais são e onde é que estão os espaços, fora as iniciativas estritamente privadas.

Sobre justiça, é certo que tenho um pé na ideia de justiça do Amartya Sen, que significa superar dinâmicas e processos que promovem injustiças

evidentes, em lugar de pensar em uma justiça perfeita, como Sen argumentou em sua discussão com John Rawls (Sen, 2011). Nancy Fraser e Axel Honneth (Fraser; Honneth, 2003) são outra referência importante, pela análise que fazem das três dimensões de justiça: distributiva, processual e de reconhecimento. É na justiça processual que aparece, principalmente, o tema do poder e das assimetrias, embora também na justiça de reconhecimento. Construímos uma tabela na forma de matriz multiescalar com as expressões de injustiça nas três dimensões e nas três escalas em que analisamos os sistemas alimentares (global, nacional e subnacional), faltando-nos melhorar a análise de como essas dimensões se articulam entre si e entre as distintas escalas.

A questão agrária está bastante presente, enquanto a questão da financeirização aparece indiretamente. Quando do debate sobre a crise dos alimentos, em 2006/7, o Consea produziu importante documento para tratar da volatilização dos preços internacionais, na qual o elemento financeiro estava explícito, por exemplo, com os circuitos especulativos articulando a crise das chamadas subprimes com a crise dos alimentos. Os alimentos, mais propriamente, as *commodities* tornaram-se ativos especulativos, e um capital especulativo novo saiu lá das subprimes para especular com *commodities*.

Com relação às escolhas, quero acrescentar que elas têm múltipla determinação. Cultura é uma, publicidade, outra, renda, outra, território, outra, sendo nossa intenção mostrar como as escolhas refletem esses determinantes e como isso aparece na composição das refeições. Já sobre a dimensão de poder, ainda estamos em processo de incorporar melhor a ideia das assimetrias de poder. Colegas que lidam com a noção de democracia alimentar têm desenvolvido iniciativas e pesquisas muito interessantes, tais como sobre o tema da representação, sobre ter voz ou não ter voz e como isso se expressa nas várias escalas.

Por último, sobre justiça alimentar, ela tem origem nos movimentos urbanos dos Estados Unidos para tratar de racismo e de iniquidades no acesso aos alimentos por motivos étnicos. Esses movimentos ampliaram o seu foco para abranger os determinantes, digamos, sistêmicos do acesso à alimentação e das formas de produzir os alimentos. Essa noção vem sendo crescentemente apropriada na América Latina, mas esse tema envolve uma conexão global. Há um estreitamento de relações dos movimentos e dos autores que utilizam a justiça alimentar com os portadores da referência na soberania alimentar. Vejo aí uma questão mais geral que está posta para nós, independente desse caso específico, que diz respeito à articulação entre as várias referências. No Brasil, temos três referências principais, tanto analíticas quanto de mobilização social, em torno das noções de segurança, soberania e direitos. Elas não estão perfeitamente casadas, ainda que muito se tenha avançado nessa direção. O uso

simultâneo das três envolve alguns problemas, agora acrescidos da introdução de uma quarta, que é a de justiça alimentar, para não mencionar a de democracia alimentar. Então, acho que há, sim, uma questão tanto analítica, talvez, quanto política sobre como juntar referências que giram em torno do mesmo objeto – digamos, os alimentos e a alimentação –, mas nem sempre expressando as mesmas perspectivas. Não foram poucos os conflitos dos movimentos que se movem pela soberania alimentar com os movimentos que se movem pelo direito à alimentação. Explicar para os agricultores que a embalagem de leite tem que ter um adesivo que diz que o leite não é recomendável para crianças até seis meses foi uma dificuldade que tinha, de um lado, o direito ao aleitamento materno, e de outro lado, a defesa da agricultura familiar. Então, respeitar as distintas referências e fazer uma construção conjunta envolve, sem dúvida, uma dimensão analítica, conceitual, mas sobretudo política.

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CAPÍTULO 7

SISTEMAS ALIMENTARES, CIDADES E CAPACIDADES ESTATAIS

Catia Grisa

Gostaria inicialmente de agradecer o convite feito pelo Ceresan. Destaco que grande parte da minha formação foi feita no CPDA, e, por isso, sou muito grata a todos/as os/as professores/as do programa, alguns/as deles/as aqui nesta mesa. Sou grata, em particular, a dois grupos de pesquisa, o OPPA, que faço parte até hoje, e o Ceresan, que, embora não tenha feito parte oficialmente, foi muito importante durante o doutorado, e ambos continuam fazendo integrando minha formação, seja pelas suas produções, seja pelos diálogos que temos. Então, fico bastante lisonjeada de estar aqui e participar da mesa e do Seminário de 20 anos do Ceresan.

O tema que vou abordar é “sistemas alimentares, cidades e capacidades estatais”. A ideia é discutir como as cidades estão respondendo aos desafios dos sistemas alimentares e quais são as capacidades estatais que as cidades e os municípios dispõem para operar políticas alimentares. John Wilkinson, em sua apresentação, já deu um panorama bastante grave dos sistemas alimentares. Eu gostaria de destacar a publicação, em 2017, do painel de Especialistas em Sistemas Alimentares (IPES-Food), quando mencionou que as cidades estavam frente a um dos problemas mais urgentes dos nossos tempos: a alimentação. Os autores argumentavam em torno do crescimento da urbanização, da continuidade do problema da fome, da má alimentação e da reprodução de práticas insustentáveis. Em 2019, The Lancet Commission publicou um documento apontando que o cenário era mais grave, configurando uma sindemia global, resultante das pandemias da fome, da obesidade e das mudanças climáticas (Swinburn *et al.*, 2019). Cinco anos depois, com a continuidade dos problemas e a pandemia da covid-19, a situação é ainda mais grave. Todos os indicadores sinalizam para o aumento da fome no mundo, incremento da obesidade no Brasil (há projeções de que em 2035 vamos ter 41% da população obesa no país) e agravamento das mudanças climáticas. Em 2022, a United Nations Human Settlements Programme também publicou um relatório, afirmando que um dos problemas gravíssimos que a humanidade tem pela frente é como as cidades vão lidar com a alimentação (UN-Habitat, 2022). Isso porque projeções indicam que, em 2050, vamos alcançar uma taxa de urbanização de 68% no mundo, e isso tem implicações no abastecimento das cidades (80%

do consumo dos alimentos se dá nas áreas urbanas), na distribuição dos alimentos nas cidades (com os seus desafios em termos de desertos e pântanos alimentares), no tratamento dos dejetos (as cidades produzem 70% do lixo) e no enfrentamento às mudanças climáticas. Então, a grande questão é: como as cidades vêm respondendo a esses desafios?

Para ilustrar a importância do tema “sistemas alimentares e cidades”, destaco um conjunto de redes internacionais que resolveram pautar as problemáticas citadas: i) a Rede Global de Cidades para enfrentar a Mudança Climática (C40) é um grupo criado em 2004, 2005, inicialmente reunindo cerca de 16 (dezesesseis) prefeitos das principais cidades do mundo. Hoje são mais de 100 (cem) preocupados com as mudanças climáticas e os sistemas alimentares; ii) o Pacto de Milão, que hoje tem mais de 270 (duzentos e setenta) cidades engajadas em promover sistemas alimentares sustentáveis; iii) a City Food é vinculada à Rede de Governos Locais pela Sustentabilidade (Icfei), que nasceu nos anos 1990 focada nas problemáticas ambientais. Contudo, recentemente, o Icfei se deu conta de que, sem pautar a transformação dos sistemas alimentares, pouco avançaria na questão ambiental; iv) a Growing Food Connection é uma rede nos Estados Unidos que articula gestores públicos e outros mediadores sociais para a produção e divulgação de experiências em políticas alimentares; v) a Sustainable Food Places é uma rede no Reino Unido que articula gestores de diversas municipalidades; vi) no Brasil, o Laboratório de Políticas Urbanas (Luppa), conduzido pelo Instituto Comida do Amanhã, está promovendo troca de experiências entre as cidades; vii) em 2020, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) lançou a Green Cities Initiative, com a expectativa de que até 2030 tenha mais de mil cidades envolvidas e engajadas na construção de sistemas alimentares.

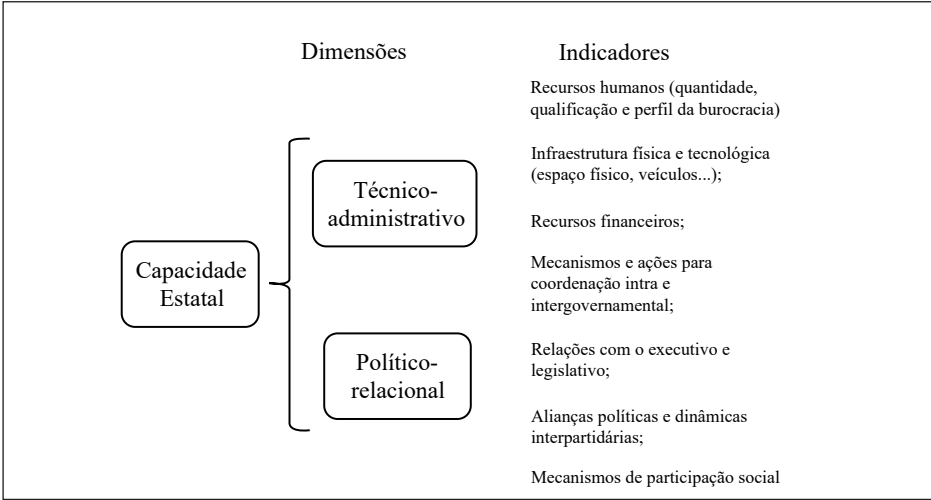
E, na literatura, temos os debates sobre sistemas alimentares cidades-regiões, sistemas alimentares urbanizados, sistemas alimentares circulares... Enfim, o debate sobre sistemas alimentares nas cidades foi ganhando espaço. E qual é o papel das cidades e dos governos locais na construção de políticas alimentares? Qual é a importância de enfatizar esses atores nas problemáticas alimentares? As respostas para essas perguntas são de diversas ordens. Ainda que tenham repercussões nacionais, esses problemas, quando acontecem, impactam os contextos locais, demandando respostas imediatas dos governos subnacionais e cidades. Também o local é um espaço de inovação. Hoje de manhã, Caio França e eu “cochichamos” sobre como, nos anos 1990, alguns municípios brasileiros foram super criativos na construção de políticas para alimentação. Ademais, as cidades, os territórios e os locais oferecem boas possibilidades para articulação de atores e políticas alimentares integradas. Sabemos que é importante que os municípios e as cidades avancem

nas políticas alimentares, mas a grande questão é: quais são as condições que as cidades e os municípios dispõem para construir essas políticas?

Para dialogar com essas questões, vou mobilizar a literatura de capacidades estatais, que aborda justamente as condições e os meios que o Estado dispõe para produzir e implementar políticas públicas, considerando que essas capacidades variam muito de acordo com as características de cada cidade/município. Os dados que vou apresentar são resultados parciais de um projeto de pesquisa no qual Silvia Zimmermann também está envolvida, sendo que boa parte das reflexões que apresento hoje foram construídas com ela, Adriana Aranha e colegas de diversas universidades e institutos federais, a quem aproveito para agradecer a parceria. Nesse projeto, vamos estudar cinco capitais. Já realizamos pesquisas de campo em Belo Horizonte, Curitiba e Manaus. Também analisaremos os casos de Porto Alegre e Salvador.

Para analisar as capacidades estatais dessas prefeituras, conforme Figura 1, a seguir, estamos mobilizando o quadro analítico construído por colegas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que enfatizam duas dimensões: i) a dimensão técnico-administrativa, contemplando aqui a quantidade e qualificação dos recursos humanos, a infraestrutura física e tecnológica e os recursos financeiros; e ii) a dimensão político-relacional, que diz respeito aos mecanismos de coordenação intragovernamental (coordenação entre secretarias de uma mesma prefeitura ou entre governos estadual, municipal e federal), mecanismos de participação social e relações do órgão responsável pelas políticas públicas com o Executivo e o Legislativo. A partir de *insights* e de provocações feitas por Silvia Zimmermann, também incorporamos outra variável que diz respeito às alianças políticas entre partidos e coalizões, que repercutem na continuidade ou não das políticas públicas.

Figura 1 – Dimensões e indicadores das capacidades estatais para análise das políticas alimentares



Fonte: Elaboração das autoras a partir de Gomide, Pereira e Machado (2017), Pires e Gomide (2016) e Gomide e Pires (2014)

Tendo isso em conta, vou apresentar muito rapidamente as políticas alimentares presentes nas três capitais. Curitiba começou a implementar políticas alimentares em 1986, com a redemocratização, em um contexto de elevada inflação no país. Diversas políticas foram implementadas nesse período, começando com o “Mercadão Popular”, que era um ônibus que vendia alimentação subsidiada nos bairros, seguido pelo “Armazém da Família”, que consiste em uma rede de pequenos mercados administrados pela prefeitura, espalhados na cidade inteira, que vendem alimentação subsidiada. Depois dessa experiência, foram surgindo os “Restaurantes Populares” nos anos 1990 e diversas outras políticas. É importante destacar que a prefeitura criou uma Secretaria Municipal de Abastecimento; nos anos 2000, deu-se início ao trabalho com a noção de segurança alimentar e nutricional. Logo, então, criaram o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 2003; a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) em 2014; em 2019, reconhecendo o avanço conceitual, renomeou-se a Secretaria para Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Também é importante dizer que a Prefeitura assinou o Pacto de Milão, está inserida em redes internacionais, acompanha o debate e tem reconhecimento internacional importante.

Quais são as políticas que a Prefeitura conduz atualmente? Curitiba tem dois Mercados Públicos; 89 (oitenta e nove) feiras; 34 (trinta e quatro) Armazéns da Família, onde são vendidos alimentos a preços subsidiados;

14 (quatorze) Sacolões da Família, que são espaços que vendem frutas e legumes, também de maneira subsidiada para a população; 5 (cinco) Restaurantes Populares; 100 (cem) Hortas Urbanas; uma Fazenda Urbana, que é um espaço (um quarteirão) usado para fins pedagógicos, educação alimentar e ações de segurança alimentar e nutricional; 3 (três) equipamentos do Mesa Solidária, que é um equipamento que articula a infraestrutura física da prefeitura (cozinha e refeitório), com doações de alimentos feitas por entidades da sociedade civil para a população em situação de rua ou população vulnerabilizada; um banco de alimentos; o Programa de Aquisição de Alimentos; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Jardins de Mel, que são caixinhas de abelha sem ferrão espalhadas pela cidade, com finalidade de promover a educação ambiental e alimentar.

Belo Horizonte, por sua vez, iniciou as políticas alimentares nos anos 1990, durante a gestão municipal de Patrus Ananias, em um contexto de elevação dos preços dos alimentos que compõem a cesta básica. A institucionalidade (Secretaria Municipal de Abastecimento) apresentou oscilações ao longo do tempo: era uma secretaria, depois virou uma subsecretaria. Hoje é uma Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. A Prefeitura criou o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan-BH) no início dos anos 2000; a Caisan, em 2015; assinou o Pacto de Milão e está inserida em redes internacionais de agricultura urbana, além de mobilizar um debate bastante atualizado sobre sistemas alimentares.

Em Belo Horizonte, foram implantados 4 (quatro) Restaurantes Populares; um Banco de Alimentos; um Sistema Participativo de Garantia para Produção Agroecológicas na região metropolitana; 223 (duzentos e vinte e três) hortas; 39 (trinta e nove) Hortas Urbanas institucionais; e outros equipamentos de segurança alimentar e nutricional.

Em Manaus, por fim, não existe uma Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional ou Abastecimento. As políticas alimentares estão dispersas entre a Secretaria de Agricultura, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Educação e de Saúde. Enfrentamos, durante a pesquisa, muitas dificuldades para reconstruir a história das políticas alimentares no município, porque há pouca continuidade dos gestores que trabalham na Prefeitura. Dentre as políticas alimentares executadas, identificamos o PNAE; 6 (seis) Cozinhas Comunitárias; 3 (três) Restaurantes Populares; 43 (quarenta e três) feiras; o “Manaus +Agro”, que doa sementes e insumos para os agricultores produzirem; e o “Leite do Meu Filho”, que distribui leite em pó para famílias vulnerabilizadas. E a Prefeitura atualmente está menos ativa e menos inserida em redes alimentares internacionais.

A primeira conclusão, ao retomar esse mapeamento das políticas alimentares nas três capitais, é que a concepção e formulação de políticas públicas

é muito diferenciada, em termos de quantidade, diversidade e inovação entre as cidades. Quanto às diferenças em termos de capacidades estatais, começo pelos recursos humanos para, em seguida, abordar as questões relativas à infraestrutura física e tecnológica, recursos financeiros, coordenação intra e intergovernamental, as relações da Secretaria/Subsecretaria com o Executivo e Legislativo, alianças político-partidárias e, finalmente, a participação social.

Curitiba tem cerca de mil funcionários na Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, 300 (trezentos) concursados com diferentes formações, e há um esforço da Prefeitura para fazer formação desses gestores em Master in Business Administration (MBA), em inovações, e isso constrói uma ideia de um servidor público empreendedor. A Prefeitura estimula os gestores a serem criativos, inovarem. Então, os gestores ficam sempre buscando coisas novas e acompanhando os debates para produzir inovações. Belo Horizonte tem bem menos gestores, mas ainda assim tem uma quantidade importante de gestores. O que marca é a qualificação desses gestores, sendo que alguns estão na Secretaria desde os anos 1990. Notamos um ativismo institucional muito forte desses gestores, que se identificam com a causa da segurança alimentar. Em Manaus, a Secretaria de Assistência Social tem 83 (oitenta e três) gestores, todos cargos comissionados, o que produz certa fragilidade na condução das políticas públicas. E, aqui, o ativismo institucional foi bem menos presente.

Em termos de infraestrutura física e tecnológica, Curitiba impressiona, pois mantém toda a infraestrutura de décadas anteriores, destoando de muitos governos (federal, estaduais e municipais), que se desfizeram das mesmas nos anos 1990. A Prefeitura mobiliza muito também a terceirização e parcerias público-privadas. Em várias políticas alimentares, o Executivo municipal teve protagonismo na criação ou coordenação, mas os operadores são permissionários ou organizações da sociedade civil. Em Belo Horizonte, os gestores têm habilidades para construir parcerias público-privadas, arranjos com permissionários e organizações não governamentais. Em Manaus, vimos muitas dificuldades. A Secretaria de Agricultura enfrenta dificuldades de infraestrutura; as feiras estabelecidas há décadas estão passando, agora e lentamente, por um processo de renovação; e a terceirização está presente em vários processos.

Em termos de recursos financeiros, as três capitais mobilizam o orçamento municipal. O que muda é que em Curitiba e em Belo Horizonte existe um Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, e isso contribui para a execução da política pública. Todas as prefeituras mobilizam recursos federais, mas também há diferenças. Curitiba recebe recursos federais, mas a Prefeitura afirma que é muito difícil operar esses recursos, não reconhecendo ou não valorizando tanto os diálogos e os recursos federais. Em Belo

Horizonte, os gestores interpretam que o Executivo investe mais em algumas ações de segurança alimentar e nutricional do que outras, sendo a agricultura urbana uma das áreas que deveriam receber mais investimentos. Em Manaus, impressiona o fato de várias políticas públicas (Restaurante Popular, Cozinhas Comunitárias) sobreviverem com doações do terceiro setor e do setor privado. O governo municipal contribuiu parcialmente com recursos humanos, mas boa parte da dinâmica é dada por doações de alimentos, o que coloca uma fragilidade importante.

Em termos de coordenação intra e intergovernamental, Curitiba, como dito acima, segue o modelo da nova administração pública. Então, nos últimos governos municipais, todo prefeito que assume o cargo faz um contrato de gestão com os gestores: eles pactuam o que vão fazer durante os quatro anos, e existe um monitoramento da execução dessas ações. Esse fato coloca certa dinâmica diferenciada para a construção das políticas públicas. Existe a Caisan, mas eles preferem fazer as alianças intersetoriais à medida em que projetos ou políticas vão acontecendo. A Prefeitura valoriza bastante a interação com a Secretaria Estadual de Abastecimento. Em Belo Horizonte, há um bom diálogo entre os setores da subsecretaria de segurança alimentar e nutricional. Nesse caso, os gestores reconhecem a importância da Caisan, mas também avaliam que o diálogo intersetorial é ainda bastante difícil; e reconhecem menos os apoios do governo estadual e mais do governo federal. E em Manaus, há diálogos entre as secretarias e com o governo estadual, mas a coordenação está bastante fragilizada porque as políticas são fragilizadas.

No que concerne às relações da Secretaria/Subsecretaria com o Executivo e Legislativo, em Curitiba, desde o início, as políticas alimentares foram apoiadas pelos prefeitos e todos os entrevistados destacam de maneira intensa a gestão do Prefeito Greca, atualmente no cargo. Também a Secretaria tem uma boa relação com o Legislativo, conseguindo emendas parlamentares. Em Belo Horizonte, todos os entrevistados destacaram a importância da gestão do Prefeito Patrus Ananias para as políticas alimentares, as quais, no início da segunda década dos anos 2000, perderam um pouco o apoio do Executivo, retomado pelas duas últimas gestões da Prefeitura. Os entrevistados não destacaram ou conferiram importância para as relações com o Legislativo. Em Manaus, observamos mudanças políticas frequentes no Executivo, e cada mudança de prefeito gera fragilidade nas políticas alimentares, em virtude da insegurança sobre quem vai conduzir as políticas públicas.

Em relação às alianças político-partidárias, em Curitiba, exceto um momento em que o Gustavo Fruet assumiu a Prefeitura, de 2013 a 2016, o grupo político que vem conduzindo as ações é mais ou menos o mesmo, o que faz com que as políticas tenham grande continuidade ao longo do tempo. Em

Belo Horizonte, as políticas alimentares tiveram início com um governo do Partido dos Trabalhadores, que seguiu por várias gestões. Depois, ocorreu um rompimento entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) no período entre 2009 e 2016. Desde então, mesmo com a participação de outros partidos na disputa pela Prefeitura, permanece o reconhecimento da trajetória do PT na Secretaria, o que se confirma pelo fato de que boa parte da composição da Subsecretaria foi indicada pelo próprio Patrus Ananias. Assim, a continuidade do Partido e essas relações contribuem para a continuidade das políticas alimentares. Em Manaus, tentamos resgatar a história das alianças político-partidárias, mas os entrevistados tiveram dificuldades para salientar as atuações dos prefeitos, sendo muito presente a ideia do personalismo dos cargos comissionados e das indicações políticas.

Em termos de participação social, Curitiba tem vários mecanismos de participação social. O Comsea é bastante intenso, mas há um certo ruído ou certa conflitualidade entre o Comsea e uma presença muito forte da sociedade civil, e a Prefeitura, com seu protagonismo, construindo a política pública. Em Belo Horizonte, a relação entre o Comusan e a gestão municipal é mais harmoniosa. Como nos foi relatado, o Conselho passou por momentos de crise, superados no presente, e agora segue bastante ativo. Manaus criou o Comsea e a Caisan em 2017, mas há uma prevalência da Prefeitura sobre esses espaços. Por exemplo, na próxima semana, será realizada a Conferência Municipal de Segurança Alimentar, puxada pela Prefeitura e pelos gestores municipais. Esse fato corrobora com a observação feita durante a pesquisa de campo, quando se percebeu uma atuação mais protocolar dos conselhos (Comsea, Conselho de Alimentação Escolar) em suas dinâmicas.

Para concluir, observamos nos três casos a importância de ter secretarias e, principalmente, gestores públicos (burocracia) com qualificação, com atuação na área, estabilidade, conduzindo as políticas de segurança alimentar. Em Belo Horizonte, se observa muito o ativismo institucional. Em Curitiba, há essa ideia dos servidores públicos empreendedores. Em Belo Horizonte e em Curitiba, há uma continuidade nas políticas, independente de mudanças dos partidos. Não observamos disputas sobre concepções de políticas alimentares, ainda que as oscilações de governo produzam tensões em termos de orçamento, de maior ou menor diálogo com a sociedade civil. Também observamos a importância e a influência de redes nacionais e internacionais nas ações das prefeituras. Participar de espaços, como o Iclei, o Pacto de Milão, o Centro de Recursos em Agricultura Urbana e Segurança Alimentar (Ruaf), contribui para discussões mais atualizadas e tensiona as prefeituras a avançar nos seus debates.

Com relação aos comentários que me foram dirigidos, há três pontos que eu gostaria de comentar muito brevemente. Um deles é sobre a captura

corporativa, no sentido de que as discussões sobre a fome, alimentação e segurança alimentar começaram com a sociedade civil e vêm sendo apropriadas por empresas e corporações. A propósito do consenso de descarbonização, fico pensando se no debate sobre mudanças climáticas não existe um movimento ao contrário, porque esse debate vem sendo pautado por organizações internacionais, ONGs, e foi rapidamente incorporado por empresas, como o John discute em seu capítulo neste livro. Isto é, as empresas passam a produzir “respostas” às mudanças do clima, o que foi rapidamente incorporado pelo Ministério da Agricultura no Brasil, manifesto na agricultura de baixo carbono. E eu falo em movimento ao contrário porque tenho a impressão de que os movimentos sociais da agricultura familiar, de povos e comunidades tradicionais e da agroecologia estão com muita dificuldade de incorporar a narrativa das mudanças do clima e assumir isso como um dos grandes desafios e de dizer: “Nós somos partes da solução”, “A agroecologia é a resposta”.

Estou em um outro projeto de pesquisa, cujo objetivo é analisar como o debate acerca das mudanças climáticas tem entrado nas agendas dos diferentes ministérios. E, em diálogo com alguns gestores que trabalham justamente no campo de políticas para agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, agroecologia, tenho percebido que existe muita dificuldade para incorporar o tema das mudanças do clima. E aí, perguntando para os gestores: “você já fazem muitas políticas de adaptação e de mitigação, mas por que vocês não incorporam isso nas narrativas?”, as respostas caminham no sentido de que esse é um debate que vem muito de cima para baixo, do Norte para o Sul, geralmente conduzido por organizações internacionais e que, rapidamente, foram incorporadas por empresas e pela dinâmica do mercado. Então existe um receio de quanto e como se envolver nessas discussões. E existe também uma ideia, talvez mais implícita, de que as questões de mudanças do clima são de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e que ainda não são responsabilidade de todo mundo.

Em relação às perguntas que pontuaram a questão de poder, tanto em Curitiba quanto em Belo Horizonte, os discursos dos gestores claramente estão associados à ideia de construção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. Politicamente, entre os partidos e entre as coligações políticas, não aparece uma contestação a essa construção. Claro que esse é um ponto que necessitaria maior aprofundamento, mergulho nas frações, nas relações político-partidárias, mas isso me leva a um ponto. Isto é, pensando na interpretação proposta por Renato, acerca da noção de “sistemas alimentares descentralizados”, do porquê também não há uma contestação. Talvez porque as relações dos diferentes sistemas alimentares nesses municípios estão muito imbricadas. Então, por mais que a prefeitura esteja lá, fazendo uma política que é de promoção da segurança alimentar, as indústrias alimentares também

estão lá, participando das políticas de segurança alimentar e nutricional. Por exemplo, em Curitiba, no Armazém da Família, que é um minimercado que vende alimentação subsidiada, grande parte das empresas, das principais empresas do sistema agroalimentar mais hegemônico, estão lá: Bauducco e Nestlé estão lá. Da mesma forma, em Manaus, com o restaurante Popular e as Cozinhas Comunitárias, quem faz a doação de alimentos são as grandes empresas. Então existe um discurso para a construção de sistemas alimentares mais sustentáveis, mas na prática cotidiana da política pública, isso está muito imbricado e difícil de avançar.

Concordo também com a observação de que participar das redes internacionais pode ser *food washing*; com certeza tem muito disso. Várias cidades brasileiras aderiram ao Pacto de Milão e à iniciativa de Cidades Verdes da FAO. Por outro lado, particularmente em Belo Horizonte e Curitiba, a participação nessas redes ajuda a renovar o debate. Não precisa ser só redes internacionais. Redes nacionais de diálogos entre prefeituras ajudaria muito para a troca de informações e de modelos de política.

Sobre a questão de como fortalecer o Sisan, penso que há várias coisas que poderiam ser feitas. Avalio como fundamental, nesse sentido, a mudança recente no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) de que os municípios só serão contemplados com o programa se tiverem adesão ao Sisan. Também acho que seria fundamental pensarmos em quais são os equipamentos mínimos de segurança alimentar que os municípios precisam ter, e os municípios só vão receber esses equipamentos mínimos se eles tiverem aderido ao Sisan. Da mesma forma, acho fundamental que a Política Nacional de Abastecimento, que está sendo construída, e a estratégia de SAN nas cidades passem por dentro do Sisan. Tem muita coisa sendo discutida, mas se não passar pelo Sisan, enfraquece. E, para contribuir para o fortalecimento do Sisan, também acho que redes nacionais de diálogos entre os municípios ajudam muito, porque essa troca de experiência e de desenhos de política me parece bastante importante. A estratégia de SAN nas cidades, que o MDS está construindo, traz a perspectiva de construção de uma rede. Acho que é um bom caminho.

PARTE III

**DESIGUALDADES, INIQUIDADES
E INJUSTIÇAS NA QUESTÃO
ALIMENTAR: enfoques e referenciais
para a análise de políticas públicas**

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CAPÍTULO 8

DESIGUALDADES NOS SISTEMAS ALIMENTARES E POLÍTICAS PÚBLICAS: um olhar desde a América Latina

Jean-François Le Coq

Embora não seja especialista em sistemas alimentares, a partir de estudos que coordenei sobre América Latina, procuro aqui refletir sobre o tema das desigualdades e da injustiça que se manifestam nesses sistemas e seu enfrentamento por meio de políticas públicas. Trata-se de um tema um pouco dual, digamos assim, pois, de um lado, há a justiça dos produtores agrícolas, e de outro, a justiça dos consumidores urbanos. Essas duas orientações sobre justiça, quando apropriadas na forma de tensão entre elas, torna o propósito de pensar soluções por meio de políticas um tanto complexo.

Na América Latina, existem múltiplas formas de desigualdades e injustiças: a desigualdade pode ser por acesso aos alimentos, por disparidade territorial, por nível de renda, por desigualdade nas práticas e padrões de consumo, associadas ainda com questões relacionadas à desnutrição e aos problemas de saúde, fazendo aqui referência a uma alimentação não saudável. Além disso, há diferentes fontes de desigualdades, que podem ser relacionadas aos níveis de renda, às classes sociais e a um tema que pretendo destacar, que é a interseccionalidade. Fala-se esse termo quando se tem um grupo, por exemplo, de povo autóctone, é mulher e está em uma determinada área/território, e, desse modo, os problemas vão sendo adicionados. Então temos que enfatizar esse ponto, que é bastante claro quando abordamos o tema da justiça nos sistemas alimentares.

Entre os fatores explicativos das desigualdades, gostaria de insistir na questão da assimetria de poder. Há assimetria de poder aquisitivo entre os consumidores e, às vezes, falta de acesso aos alimentos também. Não se trata apenas da assimetria de conhecimento ou informação, quando não se sabe o que é comer de forma saudável, por exemplo, mas também há a concentração de poderes nas cadeias alimentares e, claro, todas as assimetrias ao nível de produção, como a desigualdade de acesso à terra, a desigualdade de acesso ao financiamento e tecnologias e as desigualdades no acesso ao mercado. Isso leva à competição entre modelos e assimetrias de poderes entre os atores que defendem diferentes modelos ou, às vezes, formas de organização de subsistemas de sistemas alimentares.

Os fatores antes apontados nos levam ao tema das políticas e das regulamentações que podem interferir sobre essas questões. Quando falamos de políticas para sistemas alimentares, a verdade é que são muitíssimos seus referenciais, porque o conceito é muito amplo e complexo. Em outras palavras, existe uma grande diversidade de políticas envolvidas quando consideramos o sistema alimentar. Em relação à produção, há políticas fundiárias, políticas agrícolas, políticas de desenvolvimento rural, políticas e investimentos em extensão rural, políticas de infraestrutura, políticas ambientais etc. Em relação ao abastecimento, há políticas agroindustriais, políticas de infraestrutura, regulação de negócios, regulações/certificações etc. Quando falamos da parte do consumo, há políticas de proibição, de controle sanitário, políticas de educação e saúde, além das políticas sociais, que muitas vezes são esquecidas, porque são políticas que atuam sobre outras questões também.

E há ainda políticas que possuem um perfil mais holístico, como as de segurança alimentar, às quais, posteriormente, se acrescentou as políticas de segurança alimentar e nutricional, que são um *mix* de políticas (*policy mix*), uma combinação de políticas e de instrumentos para um fim específico, nesse caso, a promoção da segurança alimentar. Logo, há diferentes tipos de ferramentas que podem ser pensadas. Outra forma de ver o tema é pela ótica do direito à alimentação adequada, que é mais um tema constitucional, normativo e de tipo orientador. Há também ferramentas de caráter mais substantivo, que realmente impactam o comportamento dos atores de forma mais direta, e que podem ser do tipo procedimental, isto é, que impactam as regras de interações, a organização mesma do processo de tomada de decisão.

Para entender e caracterizar a diversidade de políticas, no livro da Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe (Rede PP-AL), sobre “Sistemas Alimentares y Políticas en América Latina”, organizado por Cátia Grisa e Paulo Niederle (Grisa *et al.*, 2022), mobilizamos o conceito de referenciais de política. Assim, identificamos oito referenciais principais que, acredito, podem ser úteis para entender melhor as orientações de políticas sobre os sistemas alimentares. Esses referenciais estão sintetizados no Quadro I, apresentado a seguir.

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

Cuadro 1 – Referenciales y sub-referenciales de las políticas alimentarias en América Latina y sus principales elementos

Referencial	Subreferencial	Elementos constitutivos de los referenciales		Posicionamiento en relación a las cuestiones del sistema agroalimentario			El papel del Estado
		Valores	Normas	Producción	Tipo de circuito	Consumo	
Alimentación por el mercado (o liberal)		Neoliberal	Suministro de alimentos regulado por el libre mercado	Ventajas comparativas de cada país	gran distribución/ mercado convencional	x	regulación del mercado

continúa...

continuação

Referencial	Subreferencial	Elementos constitutivos de los referenciales		Posicionamiento en relación a las cuestiones del sistema agroalimentario			El papel del Estado
		Valores	Normas	Producción	Tipo de circuito	Consumo	
Suministro urbano de alimentos		Centralización, poder estatal	Organización de la distribución de alimentos controlada y organizada centralmente por el Estado	X	Rutas específicas gestionadas o apoyadas por el Estado	X	organizar la oferta
Productivista	Productivista a partir del agronegocio		Aplicación del paquete tecnológico de la revolución verde (agricultura intensiva y mecanizada) para producir más alimentos para la creciente población del planeta.	aumento de la producción del agronegocio	x	x	impulsar la producción
	Productivista a partir de la agricultura familiar	Técnico comercial	Imitar el modelo agroindustrial para "modernizar" la agricultura familiar y producir más alimentos (adoptar técnicas y formas de gestión empresarial intensivas y mecanizadas)	aumento de la producción de la agricultura familiar	x	x	impulsar la producción
Socioasistencialismo alimentar		Acceso a los alimentos	Distribuir alimentos a poblaciones con inseguridad alimentaria	X	Circuito específico controlado por el estado	Acceso a los alimentos	donar alimentos

continua...

continuação

Referencial	Subreferencial	Elementos constitutivos de los referenciales		Posicionamiento en relación a las cuestiones del sistema agroalimentario			El papel del Estado
		Valores	Normas	Producción	Tipo de circuito	Consumo	
Alimentación técnica	Nutricionista	Salud pública (alimentación terapéutica)	Apoyar el suministro de alimentos nutritivos	X	x	mejorar la dieta mediante una nutrición equilibrada, sin carencias	control de la calidad técnica de los alimentos
	Higienista		Garantizar el suministro de alimentos seguros	Garantizar inocuidad	Inocuidad en la cadena de suministro	Garantizar inocuidad	control de la seguridad de los productos alimenticios
Soberanía y seguridad alimentaria	Autonomía alimentaria	Derecho soberano de los pueblos a definir sus políticas y prácticas alimentarias.	Relocalización del suministro de alimentos, basada en la organización de los territorios y las comunidades rurales.	producción local/producción familiar/producción relocalizada	Circuitos cortos	consumo de productos locales	valorar la producción del país/territorio
	Patrimonial		Rescate y valorización de prácticas, productos, ingredientes, procesos y conocimientos alimentarios.	producción local y tradicional	circuitos locales	alimentos y recetas tradicionales	valorar las identidades
	Gastronomico		Gastronomía de las prácticas culinarias populares locales	producción local/tradicional/sostenible	Circuitos cortos	alimentos y recetas tradicionales/locales, éticas y sostenibles	valorar la comida como un hecho social total
Alimentación ambientalizada		Límites planetarios	Producción y consumo de alimentos (dietas) teniendo en cuenta los recursos naturales limitados	agricultura de bajo impacto ambiental	variable dependiente de la política	reducción de residuos, dietas saludables y sostenibles	proteger el medio ambiente para garantizar la seguridad alimentaria en el futuro

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

continua...

continuação

Referencial	Subreferencial	Elementos constitutivos de los referenciales		Posicionamiento en relación a las cuestiones del sistema agroalimentario			El papel del Estado
		Valores	Normas	Producción	Tipo de circuito	Consumo	
Integrador		Sostenibilidad, integración y resiliencia	Transformación profunda de los sistemas alimentarios actuales en sistemas alimentarios sostenibles, integrados y resilientes que puedan proporcionar alimentos sanos, seguros, suficientes y respetuosos con el medio ambiente.	producción de la agricultura familiar, tradicional, justa y sostenible	Circuitos cortos	consumo adecuado, saludable, sostenible y responsable	Creación de políticas alimentarias integradas

Fonte: Grisa *et al.* (2022, p. 30-31).

O tempo é pequeno demais para abordar os 8 (oito) referenciais mencionados no Quadro acima, mas convido vocês a lê-los. A ideia aí é que temos oito referenciais. Para cada um deles, detalhamos seus respectivos sub-referenciais, caracterizados por valores e por normas; a posição em relação às questões dos sistemas alimentares, como o tipo de produção, o tipo de consumo e o tipo de circuito produção-consumo; e, finalmente, o papel do Estado, que é considerado diferentemente, isto é, de acordo com os diferentes referenciais. Há referenciais que tomam a produção como ponto de partida; outros, valorizam mais o consumo; outros, ainda, tentam integrar todas as dimensões do sistema alimentar, na forma de seus objetivos, quais sejam: econômico, social, ambiental, justiça etc.

Nesse último caso, introduziu-se um diferencial importante, já que não encontramos políticas que existissem dessa forma anteriormente, ou seja, que buscassem integrar todas as dimensões. A verdade, no entanto, é que políticas com essas características não existem, pois uma coisa é ter um quadro, uma visão geral; outra, é ter um conjunto de políticas coordenadas para atacar todos os desafios de um sistema alimentar sustentável e justo.

Com relação aos desafios metodológicos para abordar as políticas na direção de sistemas alimentares sustentáveis e justos, de início, parece-me muito interessante o fato de que passamos de “segurança alimentar” para “segurança alimentar e nutricional” e, agora, para “sistema alimentar”, como o ponto focal ou como o conceito holístico que está abarcando mais critérios e que,

por isso, tem muito potencial. Contudo, há um problema de fundo que surge ao analisar as políticas, que é o fato desses conceitos serem muito holísticos.

As representações dos sistemas alimentares são muito completas e holísticas, englobando desde a pré-produção até o consumo, além de muitas funções e abrangendo muitos propósitos, evidenciando muitos fatores a serem considerados. Assim, essas representações são muito interessantes, sobretudo por não deixarem esquecer uma dimensão ou outra, mas a questão é que esse tipo de abordagem gera um problema: qual priorizar? Isto é, há muitas políticas; quais delas vamos priorizar nas análises? Além disso, há várias estratégias. E isso nos leva à questão da intersectorialidade e ao tema da coordenação de políticas, porque são muitas.

Para analisar a interação de políticas, temos ferramentas. Em particular, estou pensando não somente nas do tipo “*policy mix*” ou “*policy nexus*”. Uma das principais dificuldades é a escolha dos alcances ou dos limites do “*policy mix*” para sistemas alimentares a se considerar, o que nos coloca, como pesquisadores, diante de algumas escolhas. No caso, em termos de opções, ou utilizamos a estratégia focalizada, pela qual nos concentramos nas políticas de segurança alimentar como um instrumento *mix*, ou buscamos um grupo específico / uma seleção pertinente de políticas, pelo tema em particular. Por exemplo, se pensamos em justiça, mas voltada para os elos entre os produtores, poderemos abordar mais as políticas de segurança alimentar, as ambientais e as sociais.

Mas se quisermos realmente manter uma estratégia holística que corresponda à riqueza das representações do sistema alimentar, acredito que isso nos leve a algo muito complicado, pois há muitas informações a serem consideradas. Analisar uma política já é complicado; analisar 50 é ainda mais. E, talvez, para avançar nesse ponto, há duas formas de se pensar. A primeira seria construir os *policy mix* a partir de uma perspectiva de baixo para cima, isto é, do problema que queremos analisar e, a partir dele, identificar as políticas relevantes. Outra maneira é tomar as políticas a partir de um objetivo claro, como foi para as políticas de segurança alimentar, e analisar todas as ferramentas relacionadas.

Então há duas formas de resolver. No entanto, há sempre o problema relativo aos limites do “*policy mix*” para sistemas alimentares. Em minha perspectiva, acredito que se trata de um tema relevante, quando o propósito é tomar o conceito de sistema alimentar e aplicá-lo de maneira mais geral, para analisar as interações, coordenação e intersectorialidade. Além disso, devemos considerar dois outros desafios: o *trade off* entre mais informação e a melhor análise, dada nossa própria capacidade de gerar análises; e a complexidade que o sistema alimentar apresenta, relativa à questão das escalas, o nível multiescalar e multilocalizado, o que nos leva, em termos de políticas, ao tema da territorialização de políticas e de articulação dos setores.

Outra forma de abordar a política para sistemas alimentares é focar em um modelo alternativo, que se propõe a equacionar os problemas de injustiça, associados às questões próprias dos sistemas alimentares, de cunho ambiental,

social etc. Por exemplo, é o caso do modelo da agroecologia, visto como realmente um modelo completo, uma proposta alternativa total. Em publicação de 2017 (Sabourin *et al.*, 2017), quando fizemos um trabalho com a Rede PP-AL sobre políticas de agroecologia na América Latina, mostramos bem o papel dos movimentos sociais e das coalizões na criação dessas políticas. Em seguida, vimos que não se trata de um projeto que percorre uma trajetória linear. Isso porque foi em 2018, e em certos países, em particular no Brasil, que houve um processo de desmantelamento das políticas de agroecologia e posterior reconstrução parcial.

Nesse caso, parece que o ponto a aprofundar quando analisamos um modelo, como o da agroecologia, é o tema da cinética dos processos de transição. Estaremos, então, analisando a questão da perenidade, da eficiência e da avaliação das políticas específicas de agroecologia, quando fica em evidência, por exemplo, o tema relativo à velocidade da transição agroecológica, em comparação com a urgência dos desafios alimentares e das mudanças climáticas.

Por fim, resta a pergunta sobre quais são, no final das contas, os marcos analíticos de políticas a usar? E a resposta é que depende da problemática e das perguntas de pesquisa. Mas se estamos priorizando o modelo de *policy mix*, será necessário um referencial para abarcar e entender a coordenação de políticas. Além disso, ficam em aberto muitas outras perguntas que têm a ver com mudanças e construção de políticas, sobretudo se apostamos que o problema é assimetria de poder e que as políticas não incorporam certos grupos, por exemplo, dentre outras questões.

Sobre os referenciais, o marco analítico *Advocacy Coalition Framework*, que supõe que as políticas são construídas por coalizões de atores que estão em competição, me parece bastante adaptado a essa problemática e para entender por que há mudanças. Além dele, há a perspectiva dos movimentos sociais, assim como as abordagens que discutem “trajetória de políticas” e “difusão de políticas”. Enfim, há muitas possibilidades, mas eu gostaria de enfatizar o que nos remete às interfaces entre ciência e política, que é, na verdade, um tema e que pode ser ao mesmo tempo um objeto. Mas não há uma resposta. A resposta depende da pergunta.

Para terminar, queria refletir sobre pistas de trabalho de pesquisa para o futuro. Em 2021/22, fizemos na Rede PP-AL um trabalho de prospectiva para definir cenários agroalimentares para América Latina e Caribe (Patrouilleau *et al.*, 2023). Registramos os resultados em livro onde refletimos, primeiro, a partir de análises das estatísticas disponíveis, depois, a partir de um painel de especialistas, para avaliar quais são as questões mais importantes para o futuro dos sistemas agroalimentares na América Latina. Assim, foram identificadas as variáveis que são as mais importantes, como também os temas mais imprevisíveis, como o de mudança climática, o que engloba tanto seu impacto quanto a sua negociação. De forma associada, tem-se também a questão relativa à capacidade de fazer transição agroecológica e transição

energética, os processos de governança e de governabilidade dos países, os conflitos socioambientais, as políticas de ciência, tecnologia, inovação e digitalização e, claro, os preços, que são variáveis de regulação (Figuras 1 e 2).

Figura 1 – Resultados de la evaluación de importancia e incertidumbre sobre los factores críticos identificados

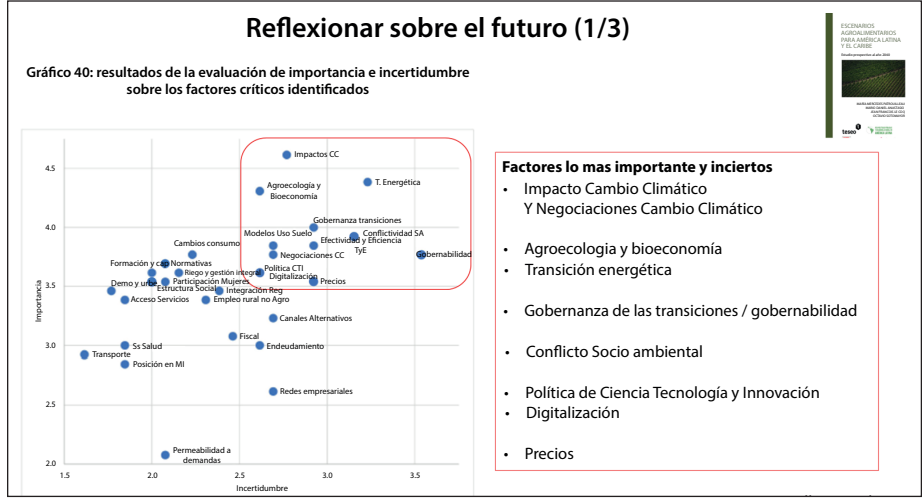
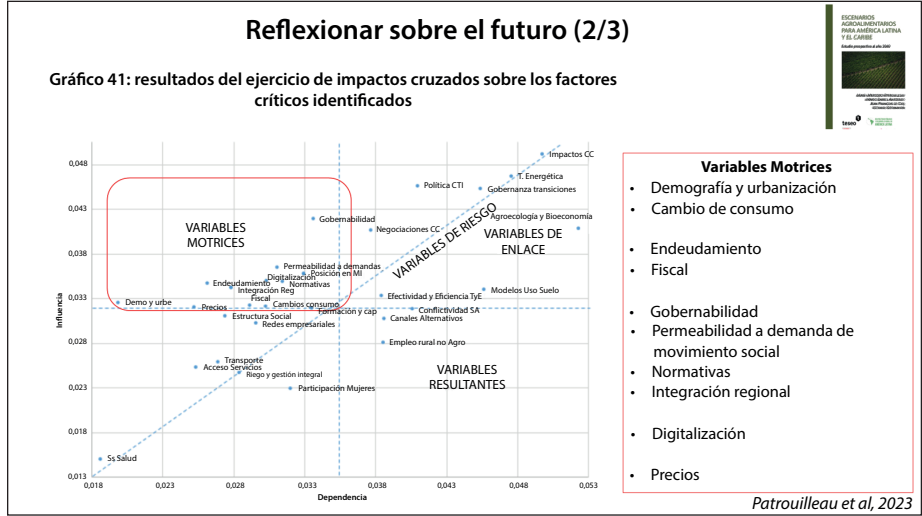


Figura 2 – Resultados del ejercicio de impactos cruzados sobre los factores críticos identificados



Também fizemos outro tipo de análise para capturar os impactos dos fatores entre si, para ver quais eram os mais influentes sobre o restante do sistema, o que nos possibilitou avaliar outras variáveis. E é interessante porque, dessas análises, surgiram as variáveis-chave dos sistemas alimentares, variáveis motrizes, como a demografia, organização e as mudanças no consumo. Também surgem outros tipos de variável-chave, como o endividamento dos países ou a parte fiscal, muitas que têm a ver com a governabilidade, a demanda em relação à permeabilidade dos governos aos movimentos sociais, as normativas, a integração regional, a digitalização que surge novamente e os preços. O que fizemos foi, a partir dessa análise, combinando essas variáveis e vendo seus estados futuros, criar quatro cenários que talvez possam ser úteis para refletir os futuros dos sistemas alimentares na América Latina. Isto é, identificamos quatro cenários potenciais distintos para pensar o futuro (Figura 3).

Figura 3 – Diferentes escenarios potenciales para pensar en el futuro



Fonte: Patrouilleau *et al.* (2023).

O primeiro, chamado “caminho de desenho”, é um cenário que reflete o mundo que todos sonhamos, onde se adapta à mudança climática na forma de convergência produtiva, políticas eficientes e estabilidade. Mas há outros cenários, a partir dos quais seria interessante contrastar as políticas atuais para analisar como essas políticas impactam os sistemas alimentares.

O segundo cenário foi denominado “celeiro degradado”, no qual se explora, na América Latina, todos os recursos para mercados exteriores,

somado a uma fragmentação provocada pela competição entre países para vender cada vez mais recursos, sem mudança tecnológica e sem transição realmente ambiental.

O terceiro consiste em “uma nova modernização excludente 4.0”, onde há novas estratégias com enfoque produtivista, sem mudanças radicais nos sistemas produtivos, mas com certos avanços na agenda ambiental e tecnológica, porém com baixa participação social e baixo impacto sobre as áreas rurais. Vislumbrou-se aqui um mundo onde o rural é deixado de lado.

O quarto cenário chamamos de “retorno ao rural”. Nesse cenário, se imagina que a realidade, por várias razões, se fragmenta, em um contexto de desglobalização, com desarticulação das cadeias produtivas e dos intercâmbios globais. Nesse contexto, ocorrerá o enfraquecimento das relações de cooperação e crises migratórias, quando as populações locais tenderão a viver de forma mais básica e buscando ser resilientes por si mesmas. Esses seriam os quatro cenários. Eu acredito que podem ser interessantes para pensar o futuro dos sistemas alimentares.

Para finalizar, quero lançar algumas pistas de reflexão sobre temas que me parecem pouco analisados. Primeiro, acredito que sobre o tema do sistema alimentar e justiça deve-se pesquisar mais sobre a justiça do trabalho, dos trabalhadores do campo e dos trabalhadores que atuam nos processos de transformação de produtos na cadeia alimentar; pensar sobre a qualidade dos trabalhos e suas remunerações, por exemplo. Em segundo lugar, considerar mais como tema de pesquisa o impacto da transição energética. Não ouvi nesse Seminário, mas acredito que há muitos debates, não só acerca da transição energética no campo, por exemplo, mas como essa transição irá afetar os sistemas alimentares em particular.

O terceiro grande tema para pesquisas futuras ao qual quero me referir é sobre meio ambiente e alimentação. Que tipo de modelo teremos, além de agroecologia, por exemplo. Refiro-me aqui a como nos colocarmos entre, de um lado, uma lógica de proteção dos recursos naturais através da concentração da produção agrícola em zonas restritas, utilizando sistemas intensivos, muitas vezes com recurso a insumos químicos (*land sparing*); e, por outro, uma lógica da conservação dos recursos naturais através da adoção de modelos que combinam a produção agrícola e a conservação nas mesmas zonas (*land sharing*).

Além disso, como um tema forte também para se considerar, acredito que seja importante a necessidade de começar a pensar melhor na gestão de incertezas e na possibilidade de múltiplos choques concomitantes, para além de pensar nas trajetórias dos sistemas alimentares em si mesmas, de forma apenas estrutural. Por exemplo, ter em conta a junção do choque climático,

o choque econômico e o sanitário. Ao colocar a questão dessa forma, surge a necessidade de realmente pensar em sistemas alimentares resilientes. Isso nos convida a agir sobre a gestão de crises, sobre a flexibilidade e a reatividade das políticas e identificar certos limites, em que quebras podem ser fatais aos sistemas, deixando evidente todo o tema da antecipação.

Ainda há novos desafios para sistemas alimentares, justos e resilientes. Isto é, para além da política, há o tema de coerência e eficiência dos *policy mix*. Acredito que fica claro como a resiliência dos sistemas alimentares e todas as implicações centrais de resiliência, flexibilidade, robustez e o caráter sequencial das políticas são necessárias para acompanhar essas mudanças em curso, que podem ser a curto ou a longo prazo, como ciclo, desmantelamento e/ou reconstrução. Um exemplo está na integração de métricas de justiça no monitoramento e, é claro, na avaliação.

E algo que não tem sido muito discutido e que me parece importante refletir refere-se ao fato de que debatemos como se pudéssemos alcançar um mundo ideal, e a raiz dos cenários nos mostra que não há um mundo ideal; há um mundo em constante tensão entre várias questões. Então acredito que a análise dos *trade-offs* ante as diferentes dimensões que se espera de um sistema justo etc. seria muito importante, além do ambiental, social, econômico, também entre cidade e campo; além da visão a curto ou médio prazo. Há muitos *trade-offs* que estão implícitos quando pensamos em uma política e, muitas vezes, não são, talvez, suficientemente analisados e contemplados.

E terminarei com um dos assuntos que me animam ultimamente, antes mencionado: a digitalização dos sistemas alimentares é um tema em torno do qual tem havido muito debate. Há vários “prós” que apontam para a digitalização como solução, mas também existem aqueles que são contra, argumentando que haverá uma competição ainda maior entre modelos de produção, além de todo o tema que envolve a divisão entre pessoas, referindo-me aqui àqueles que podem ficar para trás, que não poderão acessar. Porém continuo pensando que há um espaço para pensar na digitalização para os diferentes modelos que queremos impulsionar para os sistemas alimentares sustentáveis. Talvez a forma que se faz a digitalização atualmente não vá nesse sentido, mas há que se trabalhar sobre o sistema para buscar formas que sejam afins com os modelos que queremos promover ou que pensamos que são melhores para o bem do planeta e das pessoas que aí estão e com objetivo de reduzir injustiças. E aí surgem algumas perguntas: como fazer isso? Quais políticas conceber e implementar? Quais são os atores-chave presentes nessas novas frentes?

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CAPÍTULO 9

EQUIDADE ALIMENTAR

Lídia Cabral

Queria começar parabenizando o Ceresan por seus 20 anos de relevância intelectual, política e resiliência, especialmente ao longo desses últimos anos que foram difíceis para o Brasil. Queria agradecer o convite para estar convosco de forma virtual aqui do Reino Unido, onde me encontro, e agradecer, em especial, ao Renato, pelo carinho ao longo desses anos e pela colaboração estimulante. Tenho muita pena de não estar aí nessa mesa; vi que tinha uma cadeira livre em um dos cantos. Gostaria de estar aí sentada, mas é o início do nosso ano letivo aqui na Universidade de Sussex, e não me pude ausentar por isso. Mas enfim, espero que possa trazer uma contribuição para o debate. A minha fala é também uma fala conceitual no seguimento do que acabamos de escutar. É menos abrangente, mas espero que traga algo adicional. Falarei, sobretudo, da noção de “equidade” e, mais especificamente, da “equidade alimentar”. É uma elaboração que resulta de um diálogo, de uma reflexão que tenho feito junto de colegas do Ceresan, do CPDA, de outras universidades aí no Brasil, mas também de uma rede mais ampla que integra o Centro para a Equidade Alimentar, o Food Equity Center. Essa reflexão sobre o conceito de equidade alimentar está publicada em um artigo que escrevi com Stephen Devereux (Cabral; Devereux, 2022).

Começo por apresentar o Food Equity Centre, o Centro para Equidade Alimentar, que é uma rede de pesquisa interdisciplinar com uma abrangência internacional. As nossas reflexões têm tido por foco o Brasil, a África do Sul e o Reino Unido, mas estabelecendo conexões com outras partes do mundo. A essa rede, juntam-se instituições de pesquisa de várias regiões, incluindo esses três países que mencionei, e outras que têm participado nas nossas discussões, seminários e encontros anuais. No Rio de Janeiro, nossos parceiros incluem o Ceresan, o CPDA, que já mencionei, mas também o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, ligado ao CPDA, e na África do Sul, a Universidade de Cape Town, especificamente o African Center for Cities, Centro Africano para as Cidades. Temos também uma colaboração com o World Vegetable Centre, que está sediado na Tailândia, e com o Centro para a Política Alimentar aqui do Reino Unido, que está vinculado à City University. Essa é uma rede que está ainda em formação, mas o seu propósito é mapear iniquidades nos sistemas alimentares e entender as suas causas. E pretendemos fazê-lo combinando um rigor teórico com bases empíricas sólidas e, a partir de práticas no terreno, com uma forte orientação normativa que vai no sentido de melhorar as condições de

vida de grupos que se encontram marginalizados nos sistemas agroalimentares. Colocamos também ênfase sobre a ética de trabalho, seguindo princípios de equidade na forma de colaborar entre pesquisadores, entre equipes de pesquisa, mas também juntamente de outros atores que são relevantes para entender as experiências de iniquidade a partir das próprias vivências.

Algumas das questões que orientam então o nosso trabalho incluem: por que razão certas pessoas veem negado o acesso a alimentos saudáveis e a meios para produzir de forma sustentável por causa de quem são, da sua identidade, do local onde vivem? E por que razão certos grupos sociais correm maior risco de passar fome ou sofrerem de má nutrição? Estamos a falar de crianças, de agregados familiares liderados por mulheres, populações indígenas, de pequenos produtores rurais, trabalhadores rurais sem-terra etc. Há um número extenso de grupos sociais que poderíamos identificar que estão em uma condição de desvantagem nos sistemas agroalimentares globais e locais. Preocupa-nos entender quais são as causas que estão por detrás desses desequilíbrios e dessas iniquidades e identificar os fatores econômicos, sociais, culturais, raciais, geográficos, enfim, que poderão explicar essa situação, essa condição de desvantagem. Buscamos respostas a essas questões, através de três ou quatro eixos temáticos de pesquisa.

Um primeiro eixo centrado sobre a questão da fome e da insegurança alimentar; um segundo eixo trazendo a questão da segurança nutricional e dietas saudáveis; um terceiro sobre meios de vida ligados essencialmente à produção de alimentos, podendo ser rurais ou urbanos. Estamos a pensar não apenas no processo de produção, mas também no processo de transformação, de troca etc., portanto, pensar os meios de vida das pessoas que dependem, de uma forma ou de outra, da sua atividade ligada aos sistemas agroalimentares. E, por fim, um eixo temático ligado à questão da territorialidade e pensar territórios alimentares de uma forma ampla, como eles são vivenciados pelas populações, refletindo em relação à importância da questão territorial nas relações de troca de alimentos. Entender também como as iniquidades ligadas a certos territórios se relacionam, pensando, por exemplo, como injustiças derivadas da produção intensiva de *commodities* em um território podem estar ligadas a injustiças no consumo em um outro território, onde as populações que consomem os produtos produzidos dessa forma poderão ser populações de baixa renda, que não têm acesso a outras alternativas mais dignas e mais saudáveis. Essa é a essência de nossa agenda de pesquisa. Não vou detalhar mais porque tomaria muito tempo.

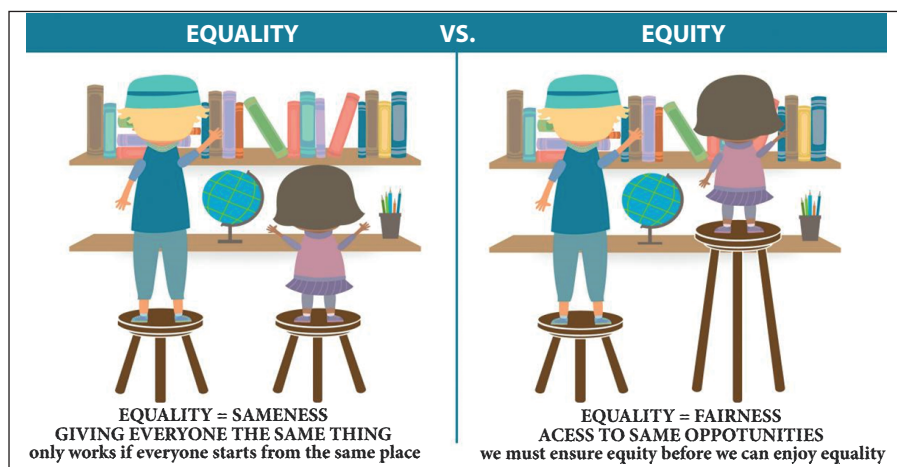
Queria passar, então, à parte que é o foco desta fala, que é o conceito e teorização da equidade. Como definir a equidade? Quais as bases teóricas que consideramos? Que aplicações desse conceito considerar em relação à questão alimentar? Depois de responder a essas questões, passo, então, a fazer

uma breve reflexão sobre diferentes perspectivas sobre equidade alimentar e debater se elas se complementam ou estão em disputa.

Queria começar por definir em termos bastante simples o conceito de equidade. Trata-se de um conceito normativo que se refere à busca de justiça e igualdade de oportunidades. É sempre importante diferenciar o conceito de equidade do conceito de igualdade, porque a equidade tem em conta que nem todas as pessoas têm as mesmas oportunidades e as mesmas necessidades, tornando-se, portanto, necessária uma diferenciação na resposta. As desigualdades e desequilíbrios existentes na sociedade exigem correções e uma distribuição de recursos e de meios para que a justiça e a equidade sejam alcançadas. A Figura 1 traz uma imagem que retrata bem a diferença entre o conceito de igualdade e de equidade. Peço desculpas, pois está em inglês, mas penso que dá para entender qual é a mensagem principal.

São duas crianças que estão tentando chegar à prateleira superior, onde estão livros que querem ler. Tem uma criança que é mais alta e uma mais baixa. Segundo uma perspectiva de igualdade, cada uma recebe um banco com a mesma altura. Portanto, dá-se uma igual ajuda às duas crianças, não considerando, porém, as diferenças de condição delas, o facto de que uma criança é mais alta do que a outra. Na representação do lado direito da Figura, vemos, então, como o conceito de equidade se aplica: a criança mais baixa precisa de um banco mais alto para ter a mesma oportunidade que a criança mais alta de chegar até os livros que ela quer ler. Trata-se, portanto, de entender essas desigualdades subjacentes, que exigem uma resposta diferente para correção dessas desigualdades e chegar a uma situação de equidade.

Figura 1 – Equality and equity



Em nossa elaboração teórica sobre o conceito de equidade, consultamos uma literatura bastante vasta. Partimos da economia do Estado Social. Ela elabora o conceito de equidade de forma incompleta, segundo entendemos, porque tem apenas em consideração a utilidade individual e considera que a soma das utilidades individuais é aquilo que precisamos entender para maximizar a eficiência da sociedade. Segundo essa perspectiva, ninguém pode melhorar a sua condição sem colocar uma outra pessoa em situação pior. Essa ideia de equidade não tem em conta as diferenças que existem entre pessoas e, portanto, não responde a uma preocupação por justiça social.

Consideramos a teoria das capacidades de Amartya Sen (1983; 1995), também um economista, que desloca o foco da utilidade para a ideia da capacidade e meios, que podem incluir renda, mas também outros meios e competências, que as pessoas utilizam para alcançar determinados fins, para melhorar a sua utilidade, para melhorar a sua condição de vida. Essas capacidades dependem do contexto social em que as pessoas vivem, o seu nível de educação, o local onde vivem, enfim, uma série de fatores e condicionamentos que determinam a capacidade da pessoa de melhorar sua condição de vida. Essa é uma perspectiva mais interessante do ponto de vista de entender a possibilidade de exercer, de explorar e, portanto, de ter acesso a melhores oportunidades.

Em seguida, passamos a considerar desigualdades e desequilíbrios relacionados a classes sociais, que são preocupações centrais no pensamento marxista. Essas perspectivas nos parecem interessantes não apenas por colocarem o foco sobre a questão das classes sociais, mas também por questionarem a capacidade das instituições de poder no sistema capitalista, onde incluem o Estado, de corrigirem os desequilíbrios na sociedade. Assim que algumas perspectivas nesse campo apelam a uma mudança radical, liderada por movimentos populares que representam as classes trabalhadoras.

Consideramos também abordagens feministas e como elas destacam os desequilíbrios de gênero e conectam as preocupações da distribuição material, que encontramos no pensamento marxista, com preocupações sobre identidade e reconhecimento. É desse exemplo o trabalho de Nancy Fraser (2007) sobre a paridade de participação. Por fim, consideramos também a ecologia política que trata da justiça social juntamente com a justiça ambiental, porque enxerga o social e o natural como domínios interligados. Essas perspectivas trazem também uma contribuição interessante para pensar a justiça como uma luta sempre inacabada, uma luta contínua que nunca se alcança, porque haverá sempre injustiças na sociedade.

Procuramos agregar essas diferentes abordagens em diferentes categorias. Identificamos um contraste no foco dessas perspectivas, dado que algumas

estão mais atentas às circunstâncias individuais, enquanto outras dão atenção às condições de grupos sociais, classes, grupos com base na identidade de gênero, raça, etnia etc. Uma outra diferença importante é que algumas dessas abordagens, as duas primeiras, talvez, que mencionei, são abordagens que designamos como positivistas, no sentido de que se concentram sobre o bem-estar individual e em medir indicadores do bem-estar individual. As abordagens que designamos como normativas procuram entender quais são os fatores sistêmicos que estão na base dessas iniquidades, que se expressam por resultados variados e estão atentas às relações de poder que estão associadas a essas iniquidades.

No trabalho de pesquisa, fazemos também uma reflexão sobre como a questão da iniquidade é tratada em conceitos ligados à questão alimentar. Identificamos então vários conceitos importantes que, assim pensamos, refletem iniquidades nos sistemas alimentares, e agregamos esses conceitos em dois grupos. Um grupo que então expressa uma perspectiva mais voltada para a pessoa individual ou, às vezes, sobre o agregado familiar. E aí inserimos o conceito de ajuda alimentar, segurança alimentar, que traz a preocupação sobre o individual, criança, mulher, pessoas em diferentes condições de desvantagem e os seus direitos a alimentos são e obtidos de forma digna. E depois, agregamos em um outro grupo perspectivas que estão a dar mais ênfase a grupos sociais, coletividades, e aí incluímos os conceitos de justiça alimentar, soberania alimentar e agroecologia.

Todos esses conceitos estão relacionados de uma outra forma, direta ou indiretamente, com preocupações sobre iniquidades nos sistemas alimentares. Alguns desses conceitos, como a “ajuda alimentar” e a “assistência alimentar”, são instrumentos da política normalmente de cunho liberal, que entendem que o modo de corrigir as situações de iniquidade é redistribuir excedentes, mas sem alterar as regras de funcionamento do sistema em geral. Elas também tendem a ter uma visão de curto prazo da resposta ao problema e, portanto, não ter uma visão mais sistêmica, mais estrutural de correção das desigualdades. Por outro lado, conceitos como a “soberania alimentar” e a “agroecologia” questionam as estruturas de poder existentes na sociedade e no sistema capitalista e visam fortalecer o papel de grupos vulneráveis na tomada de decisão sobre os alimentos, chamando a atenção também para os sistemas naturais, que também estão a eles subjacentes e, portanto, às injustiças, inerentes.

Queria falar um pouco mais sobre o conceito de justiça alimentar porque penso que é importante a distinção entre equidade alimentar e justiça alimentar. No trabalho que estou aqui a apresentar, vemos a equidade alimentar como um conceito mais amplo, que inclui vários posicionamentos ideológicos em relação à questão da correção das iniquidades, e achamos a justiça alimentar

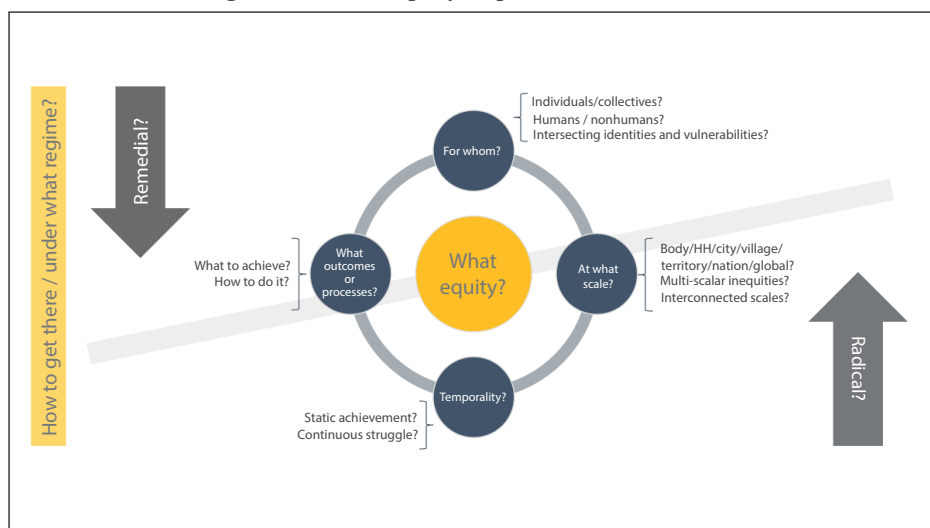
um conceito que destaca mais questões de relações de poder e necessidade de mudarmos de forma radical o funcionamento dos sistemas agroalimentares. A origem do conceito de justiça alimentar tem sido associada aos movimentos progressistas urbanos da América do Norte, ligados a preocupações não apenas relacionadas à questão alimentar, mas também à questão ambiental e racial em contextos urbanos. Mas eu penso que esses movimentos se tornaram, e cada vez mais, sobretudo no contexto da pandemia de covid-19, enfáticos em relação à importância de buscar alternativas ao sistema corporativo dominante, tal como foi caracterizado pela exposição anterior. Chamo aqui, no entanto, a atenção para a importância e potencialidade de relações mais diretas, relações mais próximas nos sistemas alimentares, normalmente à escala local, que promovem trocas justas, relações solidárias, alimentação saudável e com identidade. No Brasil, muitas vezes, tal potencialidade é designada como “comida de verdade”, refletindo iniciativas que são fortalecidas por redes que unem e empoderam grupos marginalizados, desde a produção até o consumo. Experiências dessa natureza, creio que bem conhecidas por todas e todos aí na sala, incluem as feiras e cestas agroecológicas, as hortas comunitárias, as cozinhas solidárias, a agricultura apoiada pela comunidade, enfim.

É importante notar também uma ligeira diferença entre os conceitos de justiça alimentar e de soberania alimentar, pelo menos do ponto de vista teórico. Isto é, na literatura, há uma diferenciação que pode ser feita. O conceito de justiça alimentar, como disse, teve as suas origens no Norte global. O conceito de soberania alimentar é visto mais como um conceito do Sul global e talvez mais radical em relação à justiça alimentar, mas alguns autores notam como são conceitos que dialogam muito bem entre si e que talvez se complementem. E os autores que menciono, Cadieux e Slocum (2015), referem-se à soberania alimentar como a irmã radical do Sul global da justiça alimentar. E o autor Holt-Giménez (2011) considera a soberania alimentar e a justiça alimentar como braços e pernas no mesmo movimento. Portanto, há algumas diferenças, mas fazem parte de um mesmo movimento global para a equidade, de um ponto de vista talvez mais radical.

Queria passar a apresentar muito rapidamente uma representação gráfica do nosso marco analítico para entender a equidade (Figura 2) proveniente de Cabral e Devereux (2022). A primeira parte desse esboço gráfico concentra-se sobre a questão do que é a equidade, com base nas várias perspectivas que eu mencionei rapidamente acima, acerca dos vários conceitos sobre equidade alimentar. Podemos ver que equidade é entendida de forma muito diversa, com foco no indivíduo, com foco sobre grupos sociais. Então, a primeira parte dessa representação é sobre a definição do que é equidade e como ela é entendida de forma muito diversa, segundo várias perspectivas e várias

ideologias. A segunda parte da nossa representação gráfica questiona como é que as várias propostas teóricas veem o caminho para a equidade. Tal como mencionei anteriormente, há visões que têm uma perspectiva de correção de desequilíbrios e das desigualdades existentes e outras perspectivas, como a soberania alimentar e a agroecologia, que procuram mudanças mais radicais para corrigir as iniquidades. Podemos associar a ação corretiva com a ação dos governos nos seus programas de proteção social destinados a grupos vulneráveis, às agências de desenvolvimento e à ajuda humanitária e aos bancos de alimentos. Todos eles têm uma ação corretiva que não questiona o sistema como um todo, mas tenta dar resposta às emergências específicas. Ações mais radicais estão associadas aos movimentos sociais e às suas iniciativas para dar voz a grupos marginalizados e promover meios alternativos de sustento, que reduzam a dependência dos sistemas que concentram o poder.

Figura 2 – Food equity: a pluralistic framework



Fonte: Cabral e Deveraux (2022).

Para concluir, queria sublinhar que a equidade é interpretada de forma bastante diversa, de acordo com disciplinas, valores e ideologias. O nosso trabalho propõe uma abordagem pluralista no sentido de reconhecer que todas essas perspectivas têm uma contribuição a dar, mas é importante entender que elas se colocam, em um espectro, em posições diferentes, com algumas abordagens mais corretivas, que individualizam a análise e as respostas, e outras abordagens mais radicais, que visam alterar as estruturas de poder que estão subjacentes a situações de iniquidade. A questão que queria deixar aqui, e, com isso, termino, é se essas diferentes abordagens e perspectivas podem ser

reconciliadas ou se elas se contradizem. Será que os programas de proteção social servem para perpetuar iniquidades estruturais ou podem complementar ações mais radicais? Na prática, vemos que essas diferentes abordagens são usadas ao mesmo tempo, muitas vezes, de forma contraditória. Apenas as abordagens radicais confrontam as estruturas de poder e suas raízes históricas que estão na base das iniquidades. Porém as ações corretivas de curto prazo continuam sendo fundamentais para dar resposta às emergências do dia a dia.

Com relação aos comentários e reflexões adicionais que me foram dirigidas, agradeço e começo sobre o que eu disse em relação ao direito humano à alimentação. Concordo que foi uma simplificação na minha fala, por falta de tempo e para tentar apressar um pouco a exposição. Mas o que queria destacar é que muitas vezes o direito à alimentação é interpretado como um direito a satisfazer necessidades fisiológicas individuais, que é uma noção parcial. Já o tipo de noção que Elisabetta Recine apresentou (também neste Volume) representa o direito ao alimento com atributos sociais, culturais e ecológicos, que dizem respeito a toda a sociedade. Essa é uma visão mais abrangente e satisfatória. Porém acho que é importante notar como o direito humano à alimentação pode ser diferentemente interpretado, e há certas leituras que podem ser redutoras e, assim, não representar o tipo de esforço e de luta que a Elisabetta tão bem sintetizou.

Em relação à elaboração sobre a agroecologia como significante flutuante, eu gosto muito desse tipo de perspectiva e acho que é interessante ver como a agroecologia se pode construir e reforçar através da articulação de vários valores e princípios. Mas o problema dos significantes flutuantes é que os atores hegemônicos podem se apropriar deles. E a agroecologia tem sido alvo de tentativas de apropriação que estão bem descritas. É só olhar os programas financiados por alguma ajuda ao desenvolvimento em África para ver como a agroecologia está a ser interpretada de forma muito diferente. E o mesmo diz respeito ao conceito de agricultura regenerativa, que tem alguns referenciais teóricos e princípios em comum com a agroecologia, mas que tem, nos últimos anos, sido cooptada pela indústria dos sistemas agroalimentares.

Sobre a reflexão a propósito da questão da igualdade racial, eu questiono se o conceito de igualdade racial é suficiente desde uma perspectiva de corrigir essas injustiças históricas que foram destacadas. E se precisamos, em vez disso, falar de equidade racial para corrigir as desigualdades estruturais. Não é apenas dar oportunidade no presente, mas dar uma oportunidade de modo que corrija essas distorções profundas que existem na sociedade. Sobre o ponto levantado por Luciene Burlandy em sua apresentação, gostei muito da distinção proposta entre desigualdades objetivas e subjetivas. Eu entendi as desigualdades objetivas de uma perspectiva de renda, educação, falta de

representação na tomada de decisão, enfim, aspectos que se podem medir. As desigualdades subjetivas estariam associadas a vivências e percepções. Eu queria acrescentar que talvez possamos pensar em percepções que são conscientes e percepções que são inconscientes e trazer a noção de poder invisível, desenvolvida por Steven Lukes (2005), que explica como condições de subordinação são internalizadas por quem está nessas condições. Quem está em condições de desigualdade não vê essas condições de forma completa.

Acho que a ideia da normalização da fome, de que Renato e outros colegas ligados ao Food Equity Centre têm tratado (Devereux *et al.*, 2022), se refere à aceitação da fome pela sociedade e à normalização da assistência social através de Bancos de Alimentos, de Bolsas, sendo estas formas de dar resposta aceitas por quem está marginalizado no sistema. Será que isso é uma forma de internalização de condições de subordinação? Por que é que não há mais revoluções? Será que precisamos ser mais radicais? Eu responderia com outra pergunta, agora pensando no contexto brasileiro que vocês bem conhecem e está no centro desses debates. O que significa ser radical no Brasil, neste momento, neste campo, quando se está procurando reconstruir políticas e restabelecer espaços de diálogo? Como é que os movimentos sociais, os atores sociais associados a visões mais radicais e de justiça etc., como é que eles podem preservar, isto é, não comprometer a sua radicalidade em um contexto em que se estão a tentar restabelecer articulações com o governo, de forma a devolver, a se retomar certas políticas e instrumentos que são tão importantes? Então, essa é uma questão que eu queria deixar também, no sentido de que talvez seja bastante interessante pensar, na perspectiva do Consea, em como navegar nesses espaços e em como preservar algumas das radicalidades, sem comprometer o diálogo e a reconstrução de políticas e de espaços que são tão importantes. E, com isso, eu termino. Obrigada, novamente, pela oportunidade.

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CAPÍTULO 10

ENFOQUES TEÓRICOS NA ANÁLISE DE DESIGUALDADES, POLÍTICAS DE SAN E SISTEMAS ALIMENTARES

Luciene Burlandy

Os referenciais utilizados para analisar determinados princípios ou parâmetros que orientam as políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN), entre outras, são, por vezes, ideais que atuam como imagens-objetivo do que se pretende alcançar para garantir direitos. Um exemplo refere-se aos próprios conceitos sobre justiça e aos referenciais sobre justiça que, em geral, são perspectivas idealizadas. Esses conceitos indicam uma imagem do que seria uma situação justa, o que pode ser considerado justo e analisar uma realidade concreta, no caso, os sistemas alimentares, a partir de um dado referencial, não significa tentar enquadrar aquela realidade em parâmetros ideais.

Essa é uma questão que vale ser pensada quando são construídos desenhos de investigação que demandam análises baseadas em algumas perspectivas idealizadas, que são socialmente construídas. Então, vale considerar o que, nas diversas sociedades e em contextos geopolíticos territoriais, que situam os sistemas alimentares analisados, está sendo considerado justo, um sistema alimentar justo, ou o que se considera como injustiça nos contextos concretos.

Reconhecer que o Brasil é um país extremamente desigual demanda compreender o que a sociedade brasileira vem construindo em torno do que se considera justo, do quanto essa sociedade aceita injustiças e do quanto aceita situações perversas e injustas e o que isso significa para as análises sobre os Sistemas Alimentares e sobre as Políticas de SAN. Para além de partir de conceitos ideais, é fundamental olhar uma dada realidade e identificar e reconhecer que os referenciais idealizados também movem a ação política, considerando também as interações entre construção do conhecimento e ação política. Além disso, cabe construir um caminho analítico de mão dupla que possibilite olhar para realidades, inclusive para contextos como o brasileiro, que são tão perversos, e identificar movimentos em curso que não necessariamente se encaixam nos referenciais de justiça idealizados.

Considerando essa perspectiva, este capítulo apresenta tendências dos estudos sobre desigualdades, sistemas alimentares e políticas de SAN, a partir das experiências de pesquisa que temos desenvolvido. As reflexões a seguir

decorrem da pesquisa bibliográfica realizada no âmbito desses projetos e são uma síntese da literatura citada nos trabalhos referenciados.

Inicialmente, vale destacar uma área importante de estudos sobre desigualdade que dialoga muito com a temática da SAN, que se refere às análises sobre desigualdades em saúde. As discussões sobre desigualdades nas situações de saúde e doença, no acesso aos serviços de saúde e a construção do próprio conceito ampliado de saúde que norteia a Política Nacional de Saúde, dialogam muito com uma dada perspectiva de análise no campo da SAN. Isso se deve, em parte, porque também na saúde o processo de interação entre construção do conhecimento acadêmico em diálogo com a sociedade civil e na perspectiva da ação política foi uma realidade que possibilitou, inclusive, a construção do próprio Sistema Único de Saúde (SUS).

Nesse sentido, na década de 1980, as análises sobre desigualdades tinham um foco muito grande nas desigualdades de renda, e os temas que eram mais abordados nos estudos, além da renda, referiam-se às desigualdades de acesso aos bens e serviços públicos e às desigualdades de acesso às próprias políticas governamentais. Havia esse foco em uma análise muito objetiva de desigualdade, e pouco se explorou os processos intersubjetivos, as relações intersubjetivas. Isto é, pouco se refletia sobre como as relações sociais contribuem cotidianamente para as desigualdades de gênero, e como se relacionam com as desigualdades em saúde, alimentação e nutrição e SAN. Mais recentemente é que se percebe o quanto é importante compreender processos também intersubjetivos que contribuem para as desigualdades.

Uma outra questão que vale pensar é sobre a amplitude e complexidade do próprio conceito de SAN e os desafios postos para análises sobre desigualdades. A sistematização das tendências dos estudos nesse campo indica aproximações que valorizam a complexidade dos sistemas alimentares globalizados e dos conceitos de SAN, Soberania Alimentar, que são conceitos amplos, que envolvem o reconhecimento de múltiplos tipos de condicionantes. Em parte, por conta dessa própria amplitude, as pesquisas procuram analisar esses processos de configuração das desigualdades nos sistemas alimentares, em articulação, sobretudo, com o sistema político e com o econômico. O próprio conceito de regimes alimentares aponta para uma interconexão de análise com a compreensão dos sistemas econômicos e sociais, porque as próprias sociedades se estruturam, se constroem em torno da maneira de produzir, de comercializar e de consumir. Houve uma reestruturação importante nas formas como as sociedades se organizavam a partir da consolidação da agricultura. Então, é muito difícil desconectar a análise das desigualdades nos sistemas alimentares da análise das desigualdades geradas pelos sistemas econômicos, políticos e da compreensão sobre como a sociedade se constrói.

Conceitos amplos como SAN, Soberania Alimentar, Sistemas Alimentares desafiam as pesquisas na direção de abordarem diferentes aspectos. Aprimorar a compreensão das desigualdades no âmbito desses temas implica fazer escolhas que podem ser mais panorâmicas, sobre os múltiplos tipos de desigualdades que podem ocorrer nas práticas, ambientes, instituições, sujeitos, processos, ou mais focadas em tipos de desigualdades específicas. Nos estudos que têm sido realizados no Ceresan, essa opção pode ser identificada, como destacado nas pesquisas sobre sistemas alimentares justos e equitativos, que analisam as desigualdades na maneira de produzir, comercializar e consumir os alimentos, considerando diferentes tipos de desigualdade com base em referenciais específicos de justiça. Nessa direção, apesar dos desafios analíticos, não há como pensar em desigualdades desconectadas de discussões sobre sustentabilidade e saúde, por exemplo.

Esse caminho leva a uma própria ampliação do que seria uma situação “ideal” porque, a princípio, a análise recaía sobre as dinâmicas e fluxos dos sistemas alimentares, e progressivamente se reforçam as perspectivas do que são sistemas equitativos, justos, saudáveis, sustentáveis e de como promover transições dos atuais sistemas agroindustriais para esses sistemas “ideais”. A concepção sobre o que é esse ideal vai se ampliando e se complexificando.

Essa ampliação, do ponto de vista da ação política, é fundamental, inclusive porque agrega diferentes atores que estão lutando para reduzir essas desigualdades e mobiliza a ação política de múltiplas instituições que atuam em questões específicas, na interface com os diferentes tipos de desigualdades. Considerando que as próprias concepções sobre desigualdades são socialmente construídas, a interação com esses múltiplos atores potencializa a abordagem de diferentes elementos e fatores que contribuem para compreender as diversas faces das desigualdades. Essa amplitude e diversidade é de uma riqueza impressionante para a ação política, mas é desafiador do ponto de vista de análises e pesquisas.

Essa não é uma tendência identificada só no Brasil, considerando o que os relatórios dos painéis de especialistas, como o painel da FAO, os relatórios do Ipes-FOOD vão indicando, ou seja, como esses vários aspectos das desigualdades estão sendo cada vez mais problematizados e compreendidos em diferentes países do mundo, ao que se tem agregado elementos analíticos, que são muito importantes.

Ainda no intuito de apresentar um panorama de como algumas perspectivas e conceitos passaram a pautar os estudos sobre desigualdades e Sistemas Alimentares, destaca-se mais recentemente o conceito de “sindemia global”. Esse conceito foi introduzido nos estudos mais recentes e é uma perspectiva que desafia a pensar os processos de forma sistêmica, ou seja, considerar as relações entre os problemas ambientais, sociais, desigualdades, questões de

saúde, associados com os sistemas alimentares. Esse reforço à relevância das análises sistêmicas está bastante alinhado com movimento desenvolvido no Brasil, de construir um sistema de políticas intersectorial e espaços de pactuação entre diferentes setores de governo e com a sociedade civil, ao que se adiciona a possibilidade de se pensar como o próprio processo de participação social tem um potencial para provocar a análise das desigualdades.

Isto é, nos espaços de participação social, os atores vão trazendo discussões que antes não estavam sendo pautadas, como na década de 1980, quando não se falava nos estudos e muito menos nos processos políticos sobre desigualdade racial, de gênero e étnica. Não se falava, mas não significa que essa realidade já não estava presente; ela estava, sempre esteve, mas ela era pouco pautada na agenda pública, na agenda política e acabava sendo pouco pautada nas pesquisas, em parte, porque o país vinha de um movimento de transição para governos mais democráticos. Então, considerando as conjunturas autoritárias, havia um movimento de “calar” a sociedade civil, e, na década de 1980, o processo de transição democrática possibilitou que essas abordagens e temáticas ganhassem força por meio de processos de participação social.

Portanto, uma tendência que pode ser destacada nas análises sobre desigualdades refere-se aos estudos que visam compreender melhor como o próprio processo de participação social contribui para que se tenha uma visão mais integrada das questões relacionadas com as desigualdades. No cotidiano de vida das pessoas e coletivos nos territórios, diferentes fatores estão integrados, e as pesquisas precisam avançar para compreender melhor as interações e acessar formas específicas de manifestação das desigualdades. São tipos específicos que precisam ser contemplados nas nossas classificações e análises. Também são estratégicos para a atuação política, porque se repercutem na estrutura institucional do Estado e, em particular, de governos, na forma como as secretarias e os ministérios se organizam. Não havia, por exemplo, órgãos de governo que tratassem especificamente de desigualdade racial e de desigualdade de gênero. A identificação e nomeação de desigualdades específicas repercutiu na própria institucionalidade governamental, indicando que não basta falar de desigualdade de renda, de acesso a bens e políticas públicas. Assim, é importante identificar outros tipos de desigualdade, inclusive aquelas que se manifestam nas relações intersubjetivas. E aí os estudos vão indicando o que tem sido associado às desigualdades no caso brasileiro e possibilitam o entendimento, de forma mais específica, de aspectos dessa realidade desigual.

Diferentes estudos priorizam a análise de desigualdades mais específicas, como, por exemplo, as desigualdades no acesso alimentar. Refiro-me, aqui, por exemplo, aos estudos populacionais que analisam e diagnosticam problemas relacionados com essas desigualdades e que se manifestam no adoecimento,

na situação alimentar e nutricional, no acesso alimentar. Os estudos que utilizam as escalas de aferição de situações de insegurança alimentar contribuem para a análise dessas desigualdades e sua respectiva expressão em uma dada população. E, como já comentado, os estudos sobre pobreza na década de 1980 indicam mais ou menos os mesmos preditores que hoje são identificados como condicionantes das desigualdades de acesso alimentar, como as desigualdades regionais, a situação de famílias, quando a responsabilidade principal e econômica está na mulher, de famílias com crianças, desigualdades entre as áreas rural e urbana e no contexto racial. Portanto, isso significa, infelizmente, que no caso brasileiro são desigualdades históricas e persistentes.

Essas são as diversas expressões de desigualdades que os estudos mais recentes vêm explorando, não só porque elas vão se agravando, mas também porque o próprio processo político vem contribuindo para que elas sejam mais evidenciadas. Quando são evidenciadas essas desigualdades persistentes e se tenta entender os processos de concentração de poder, de assimetria econômica, de assimetria na capacidade de influenciar o processo decisório governamental no país, percebe-se como esse campo da SAN, de alimentação e nutrição, tem uma potência para mobilização política em torno de relações sociais mais justas. E, nessas diferentes dimensões de justiça, dialogando aqui com um referencial possível que tem orientado estudos sobre esse tema (Fraser; Honneth, 2003), a SAN é um campo bastante fértil para análise de injustiças, desigualdades, iniquidades, em parte também porque tem sido construída uma ação política que procura afetar essas desigualdades em diferentes dimensões do acesso alimentar. Essas análises contribuem para evidenciar que não há como pensar a desigualdade nos sistemas alimentares sem pensar a desigualdade de gênero, étnico-racial etc.

Então há uma potência analítica desse campo da SAN, porque os alimentos, a alimentação e os sistemas alimentares mobilizam as relações de poder que podem ser consideradas estruturantes das desigualdades. E isso ocorre porque eles vão simultaneamente ser socialmente construídos como ativos financeiros e *commodities* e que, ao mesmo tempo, em um processo contraditório e ambíguo, eles vêm sendo construídos como direitos, pensando também os aspectos simbólicos da alimentação como construtores de relações sociais que podem ir em uma direção ou em outra.

Outro tema que vem sendo abordado nos estudos refere-se à compreensão sobre como as políticas públicas são desenhadas para lidar com essas desigualdades, no sentido de reduzi-las, mas também, como podem contribuir, simultaneamente, para reforçar essas desigualdades. Isto é, elas reforçam diferentes tipos de desigualdades, não só porque o acesso às políticas é desigual, porque elas já partem de uma base social e institucional de desigualdades

historicamente estabelecidas, mas também porque o processo de implementação pode reforçar as desigualdades. Ou seja, o processo pode reforçar assimetrias de poder, relações hierárquicas; ele pode reforçar a desigualdade de gênero; pode reforçar desigualdades étnico-raciais. Então as análises têm que ter também foco no processo de implementação das políticas, porque ele pode reforçar ou amenizar essas desigualdades, dependendo da forma como as ações são operacionalizadas, considerando, inclusive, o pressuposto de que quanto mais participativo for esse processo, mais ele pode afetar as desigualdades.

Atualmente, uma discussão relevante é a da inércia da política dos governos, pensando nas conexões entre segmentos do setor privado comercial, segmentos de governo e mesmo segmentos da sociedade civil, como grandes esferas muito heterogêneas. Contudo, não há como considerar o setor privado comercial de forma homogênea, nem a sociedade civil, nem, muito menos, os governos, mas cabe entender as conexões que estão sendo estabelecidas entre atores situados nesses âmbitos, para reforçar as assimetrias de poder e para reforçar as assimetrias econômicas que estão conectadas com essas assimetrias de poder.

Nessa direção, destacam-se os estudos sobre conflito de interesses e ação política corporativa que problematizam as assimetrias de poder e a captura corporativa ativa internacional dos sistemas globalizados. Os estudos analisam como o setor privado comercial vem capturando os processos políticos, as diferentes formas de ação política corporativa, tais como: a disseminação de ideias; a influência nos espaços decisórios existentes; a influência nos bastidores das políticas. Por outro lado, cabe analisar também a construção de espaços decisórios paralelos, em que a sociedade civil está buscando influenciar esses processos políticos e reduzir a assimetria de poder. São estudos voltados para compreender como os diferentes segmentos de atores vêm atuando no curso do processo político e por meio de quais estratégias de ação política. Esses estudos buscam compreender as desigualdades e como enfrentá-las analisando as estratégias de ação política, analisando narrativas como estratégias de ação política, não dissociando discurso e prática, e aí, “bebendo” em diferentes referenciais teóricos, como o institucionalismo de narrativas; a compreensão das instituições e das ideias indissociadas dos interesses.

Diferentes referenciais teóricos podem contribuir para problematizar essas dimensões de análise e para entender que, inclusive, a definição do que é problema público é uma definição socialmente construída. Os problemas públicos são problemas para quem? Como esses problemas são concebidos? O tema da sustentabilidade, por exemplo, a compreensão dessa questão, bem como de outras correlatas, pode ser muito diferente para os atores que estão envolvidos, e isso é parte da ação política, não sendo, assim, apenas uma

compreensão abstrata. Isto é, dependendo da maneira como os problemas são compreendidos, alguns argumentos em torno de determinadas soluções são mais plausíveis, e essas soluções vão atender interesses de X ou de Y. Então cabe compreender que se tratam de soluções para determinados setores, e não outros; alguns ganham recursos financeiros ou políticos, ou de outra ordem, com essas soluções. Compreender esse processo é compreender a própria dinâmica política que afeta as desigualdades. Esse tipo de análise tem uma riqueza que é a de possibilitar que se compreenda melhor a complexidade do processo político na contemporaneidade, e como a disseminação de ideias opera concretamente, inclusive em contextos democráticos, considerando como afeta as eleições e as decisões que são tomadas pela própria população.

Outra dimensão que os estudos sobre desigualdades vêm tentando entender é como uma determinada institucionalidade, um desenho de institucionalidade que aposta, por exemplo, em uma perspectiva sistêmica, de lidar com os problemas alimentares e nutricionais no sistema alimentar, tem potencial – ou não – para reduzir desigualdades. Ou seja, promover a articulação entre setores de governo, promover articulação com a sociedade civil, contribui para reduzir essas desigualdades ou não? Consideramos que sim. Alguns estudos analisam desenhos específicos de políticas e de programas (desenhos intersetoriais, participativos), e outros estão tentando analisar transformações na estrutura institucional na direção sistêmica (como é o caso dos estudos sobre o Sisan).

Nesse campo, a experiência brasileira é muito rica, porque vários estudos já apontam para resultados positivos dessa nova estrutura de Sistemas Nacionais e de novos desenhos operacionais de programas, das mudanças nos espaços de pactuação e nas estratégias adotadas. A aposta nas compras públicas como estratégia para reduzir desigualdades já vem sendo bastante analisada. São estudos que pretendem entender os instrumentos de políticas e como esses instrumentos operam e contribuem ou não para reduzir essas desigualdades.

Outros caminhos de investigação buscam compreender como a sociedade civil vem operando para reduzir desigualdades; são estudos que mostram a riqueza dessa densidade política da sociedade civil no Brasil, da construção de diferentes redes de políticas que tem o princípio de redução da desigualdade na sua pauta de agenda. Trata-se de uma sociedade civil fortemente propositiva, que está indicando caminhos de mudança bastante concretos. Nesse sentido, compreender os processos de transição implica em desenhar análises que sejam capazes de capturar movimentos, porque são dinâmicas e movimentos, são processos. As análises do tipo *checklist*, que partem de um referencial específico, olham para a realidade e identificam situações quase que estáticas que, por isso, não dão conta da complexidade em questão. As análises de dinâmicas em curso, do ponto de vista até metodológico, são

bastante desafiadoras, porque tratam de processos inconclusos, cujos resultados também são imprevistos. O processo é tão complexo e dinâmico que alguns objetivos iniciais não vão ser alcançados por diferentes motivos, dado que os atores não têm como controlar todos os aspectos envolvidos.

É muito desafiador, do ponto de vista analítico, compreender processos em transformação e indicar para onde eles estão indo, com todos os limites desse tipo de análise. E, para tal, a discussão do tempo se torna uma discussão central, pois o tempo político é diferente para os atores. Além disso, as políticas têm implicações distintas ao longo do tempo, porque programas que hoje vão promover determinadas soluções em curto prazo podem promover outros problemas em longo prazo. As ações emergenciais, por exemplo, são fundamentais para solucionar a fome, mas, dependendo do tipo de ação, podem gerar outros problemas em médio e longo prazo, como doenças crônicas. E se os estudos partem de perspectivas analíticas que pretendem entender as desigualdades de forma não dissociada dos problemas – de saúde, ambientais, climáticos –, algumas soluções em curto prazo geram problemas de longo prazo.

Por fim, cabe amadurecer as dimensões das desigualdades que são pouco exploradas nos estudos no campo das políticas de SAN, que é a dimensão intersubjetiva das desigualdades, os valores e a forma como as relações sociais se constroem. Os estudos voltados para territórios específicos e como as redes de atenção (à saúde, à Assistência Social, à SAN) dos sistemas nacionais operam nos territórios têm sido desafiados pela compreensão sobre como essas desigualdades se constroem nas relações intersubjetivas em cada contexto. São relações intersubjetivas entre profissionais de saúde, da assistência, da educação, entre profissionais e gestores que operam os programas públicos nos territórios, no contexto da própria relação desses profissionais com a população e com os problemas que estão ali presentes, mas também entre segmentos dessa população nos territórios, a exemplo da questão relativa a como as relações assimétricas se reconstróem nas relações cotidianas. E aí cada território vai ter um desafio muito diferente para pensarmos nessas relações intersubjetivas. Já houve avanços dos estudos que passaram a pausar-se no referencial da psicologia política para entender o que aconteceu nos últimos tempos, pensando que a ação política mobiliza não só recursos objetivos e relações intersubjetivas, mas ela mobiliza emoções de diferentes tipos – medo, frustração – e isso constrói processos. Mas ainda há que se avançar na compreensão da dimensão intersubjetiva das desigualdades.

Quando se problematiza formas de diálogo com a sociedade que possibilitem levar a discussão da segurança alimentar para um contexto mais amplo, não há como desconsiderar que os processos políticos são mobilizados por

diferentes tipos de emoções. Então acho que esse é um desafio, o de trazer esses referenciais da psicologia política para compreender desigualdades e a dimensão intersubjetiva das injustiças, porque existe uma relação direta com a discussão de assimetrias de poder e de assimetrias econômicas. Injustiças de reconhecimento, como abordado no referencial da Nancy Fraser, por exemplo, remetem, de certa forma, a esses aspectos, mas o que vem sendo estudado na análise de políticas de SAN, Sistemas Alimentares e desigualdades ainda precisa explorar bem mais essa dimensão intersubjetiva.

Com relação aos comentários que me foram dirigidos pelos presentes, há que se destacar a discussão da intersetorialidade e da coordenação. A necessidade de pautar politicamente alguns temas específicos e de algumas questões terem mais visibilidade na própria institucionalidade governamental também contribuiu para formar novos órgãos, setores etc., e, por vezes, isso ocorre de forma fragmentada. Quando há uma intenção política de conferir maior relevância para alguma questão específica, em geral isso acaba contribuindo para criar um órgão de governo ou uma secretaria específica. Essa tensão entre visibilidade, recursos, orçamento e fragmentação remete ao debate sobre temas que são transversais, e todos os setores e órgãos de governo deveriam lidar com eles. Mas como há dificuldades nesse sentido, ou o tema fica invisível e diluído, ou acaba gerando essa demanda por institucionalidade própria: para ser visível, tem que estar no orçamento, tem que ter dinheiro, tem de ter pessoal envolvido especificamente com o tema. Então, são tensões que vêm sendo vivenciadas no curso do debate sobre intersetorialidade.

A estrutura, a dinâmica que o Brasil construiu no campo mais específico da SAN, que valoriza um espaço de pactuação política e de participação com a sociedade, é muito interessante, porque a sociedade tem muitas experiências de redes de políticas, em que a coordenação e a integração se dão de forma mais horizontal, menos hierárquica. A estrutura institucional dos governos pode ter princípios ou objetivos de construção de redes nacionais, articulando níveis de governo de forma menos hierárquica. No entanto, a tendência da estrutura institucional no país é de ser hierárquica e de construir instrumentos, de ser muito tecnicista em alguns aspectos. Então, alguns espaços que poderiam ter um potencial para articular setores de governo vão ter dinâmicas muito diferentes, dependendo do processo de coordenação política e do apoio político. Então cabe pensar em mecanismos institucionais e instrumentos de articulação em âmbito nacional. Ainda assim, quando há uma aproximação aos territórios, essa integração pode se dar dependendo da dinâmica das relações entre os atores no território. Pode ser mais ou menos integrada, independente, às vezes, de se ter um instrumento específico, de se ter protocolos, de ter formas mais formais de provocar. No entanto, vai depender das potencialidades de

integração em cada território. Se o objetivo for provocar essas aproximações em todo o país, os espaços institucionais criados, como a Caisan e o Consea, que articulam o diálogo com a sociedade, são estratégicos para o aprendizado institucional, sem querer idealizar. São mecanismos de redes menos hierárquicas e são mecanismos de coordenação.

As pesquisas realizadas indicam que para além desses mecanismos de coordenação situados na estrutura governamental, as redes da sociedade civil provocam muitos processos de coordenação de políticas e de programas, tanto ou mais do que espaços institucionais formalizados. Ainda assim, a institucionalidade governamental é muito importante, e cabe destacar que, por exemplo, o Brasil tem uma estratégia intersetorial de prevenção contra a obesidade porque existia uma Caisan, uma estrutura que, de certa forma, provocou essa aproximação entre setores. Então cabe compreender melhor a relação entre coordenação política, estruturas e instrumentos de políticas, o quanto que mobilizam e induzem processos intersetoriais e participativos simultaneamente com os espaços de pactuação, sociedade civil e governo. A sociedade civil provoca processos, e ela tem lógicas de atuação, tem linguagens, tem formas de se relacionar, de construir, que, às vezes, quando o próprio governo transforma uma experiência da sociedade civil em um programa governamental, as dinâmicas de coordenação construídas pela sociedade civil ficam perdidas. Os programas ficam mais engessados do ponto de vista institucional. Então é fundamental articular mecanismos e processos de coordenação governamentais com dinâmicas de coordenação da sociedade civil.

CAPÍTULO 11

ANÁLISE DE DESIGUALDADES A PARTIR DE CRITÉRIOS DE JUSTIÇA

Theresa Tribaldos

Gostaria de agradecer muito a vocês, Renato, Luciene e toda a equipe por nos receberem aqui nas últimas duas semanas. Vocês realmente organizaram uma programação empolgante para nós e todos dedicaram um tempo para nos mostrar o local e discutir coisas diferentes conosco. Isso foi brilhante. Ontem, conversamos muito sobre a transição justa, e surgiu a pergunta sobre o que significa justiça nessa perspectiva. Portanto, hoje oferecerei algumas sugestões de como poderíamos pensar a respeito e definir justiça nos processos de transição. Estarei aqui me baseando no projeto *Just Food*, quando tivemos cerca de quatro anos de colaborações muito interessantes. O trabalho que apresento agora resulta parcialmente desses últimos anos. Mas, no final, também falarei sobre um trabalho em andamento, que está sediado na Suíça. Então vamos ver se ele pode oferecer algo para o contexto brasileiro; não tenho certeza.

Uma das principais perguntas que fizemos foi como podemos definir conceitualmente a transição justa nos sistemas alimentares. O que significa ter uma transição justa? Como podemos avaliar se um determinado processo, que está em andamento, é justo e para quem ele é justo? Portanto, buscamos desenvolver princípios e critérios para uma transição justa, que se baseiam em teorias de justiça social, no direito à alimentação e em ideias de soberania alimentar (Tribaldos; Kortetmäki, 2022). Esses são conceitos e teorias fundamentais sobre como a justiça é definida em determinados campos, principalmente na justiça social. Nós definimos uma hierarquia de dois níveis para esses princípios. Os princípios de nível “A” são os princípios gerais de justiça ou sustentabilidade. E, como eu disse, eles vêm das teorias de justiça social, da filosofia e teoria política, mas também da literatura sobre justiça social e ambiental. Em seguida, temos os princípios de nível “B”, que são mais contextualizados no nível do sistema alimentar. Portanto, eles são mais específicos para o que significa justiça nos sistemas alimentares. E, então, há os critérios que são destinados a avaliar processos específicos em andamento (Figura 1). Eles podem ser vistos como um padrão para julgar, avaliar e lidar com transições de baixo carbono.

Talvez eu tenha que explicar um pouco sobre isso. O ponto de partida de nosso projeto foram as transições de baixo carbono, ou seja, como diminuir as

emissões de gases de efeito estufa dos sistemas alimentares. E eu acredito que esse tópico é provavelmente mais discutido na Europa e no Norte global, porque grande parte das emissões também vem desses países. Portanto, eles também têm uma grande responsabilidade no sentido de diminuir suas emissões.

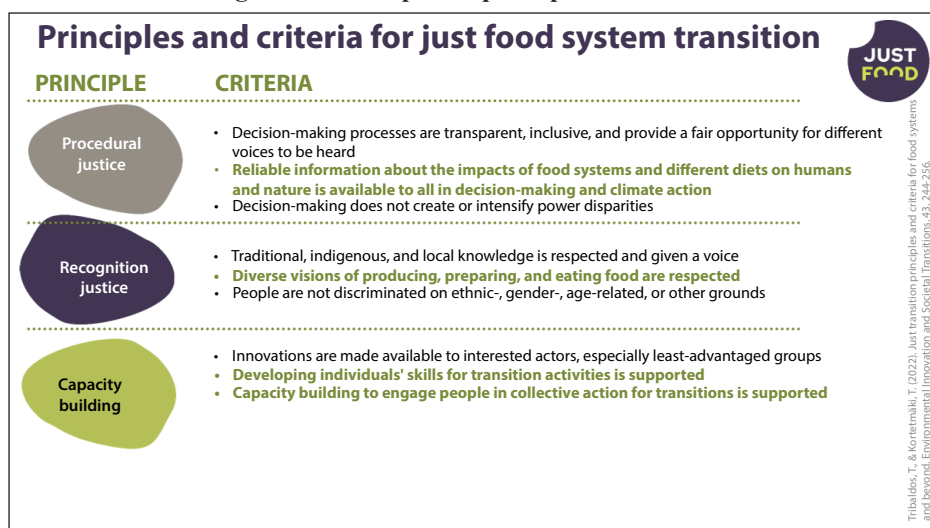
Os critérios são baseados em valores normativos, como os princípios, mas são aplicados ao contexto real. Isso significa iniciativas específicas, políticas ou outras atividades destinadas a reduzir as emissões de carbono. Os critérios podem ser de diferentes estilos. Podem ser relativos, dizendo que algo é mais ou menos igual a outra coisa. Podem falar sobre um determinado limite ou podem ser formulados como perguntas ou declarações. Nossa metodologia, para construir os princípios e critérios, começou com uma análise minuciosa da literatura. Analisamos diferentes abordagens presentes nas literaturas sobre justiça e sobre o sistema alimentar. As abordagens incluíam justiça alimentar, soberania alimentar, agroecologia, direito à alimentação etc. Reunimos tópicos importantes dessa literatura. Fizemos uma lista de todos os tópicos que surgiram e, em seguida, começamos a categorizá-los e a agrupá-los de acordo com determinados tópicos. Também excluímos duplicatas ou aqueles que falavam sobre o mesmo assunto, mas com uma redação ligeiramente diferente. Em seguida, elaboramos uma lista de princípios e critérios para uma transição justa nos sistemas alimentares. Esse foi o primeiro rascunho que usamos como insumo para rodadas de discussão interdisciplinar com toda a equipe do *Just Food*.

É uma equipe muito interdisciplinar, com pessoas de origens muito diferentes, e discutimos essa lista com eles. Perguntamos: “O que está faltando?”, ou “Você vê certas coisas de uma maneira diferente?”. Com base nessas discussões, revisamos a lista. Em seguida, tivemos algumas discussões com as partes interessadas na Finlândia para verificar se esses princípios e critérios realmente se aplicam a pessoas de fora do meio acadêmico, e incluímos o *feedback* desse lado. No final, chegamos a um total de 12 princípios e 37 critérios.

Discutirei agora os princípios fundamentais que visam ampliar a discussão sobre a transição justa. Em primeiro lugar, temos o direito a bens vitais, que, obviamente, no contexto do sistema alimentar, seria o direito à alimentação. Esse é realmente o direito aos bens necessários para uma vida boa. Em segundo lugar, temos a justiça trabalhista e as oportunidades de subsistência, que analisam as condições de trabalho, os salários dos diferentes atores e as oportunidades para a agricultura como profissão. A justiça global concentra-se nas relações com atores distantes. Esses podem ser pessoas que vivem em outros países, mas também incluem as gerações futuras. O próximo é integridade ecológica e justiça para os animais, que trata da qualidade ambiental

e do tratamento ético dos animais. A justiça processual analisa os processos de tomada de decisão e quem pode participar desses processos. A justiça de reconhecimento, é claro, está muito ligada à justiça processual, pois trata da questão de quem é visto como um parceiro válido e aceito nesses processos de tomada de decisão. O último princípio abrange o desenvolvimento de capacidades. Ele analisa quais delas as pessoas necessitam para poder participar dos processos de transição. Frequentemente elas precisam de treinamento e de novas capacidades para reagir e participar desses processos. A seguir, estão listados todos os critérios nesses princípios (Figura 1).

Figura 1 – Examples of principles and criteria



Fonte: Tribaldos; Kortetmäki, 2022.

Não entrarei em detalhes sobre todos eles por questões de tempo, mas para dar uma ideia do que estamos dizendo quando falamos de critérios, gostaria de enfatizar a segurança alimentar e nutricional. Ela é dada quando o acesso de toda a população a alimentos suficientes, nutritivos, adequados e seguros em todos os momentos é protegido. Isso soará muito familiar para todos vocês. Para oportunidades de subsistência, temos, por exemplo, a manutenção ou melhoria da viabilidade da agricultura. Acho que essa é uma parte muito importante em um contexto em que muitas fazendas realmente desaparecem. Eu diria que isso é verdade para a Finlândia, mas também para a Suíça, onde há uma redução no número de fazendas. Na Suíça, não é que a terra agrícola esteja desaparecendo, ou não em um grau tão forte, mas as fazendas estão ficando cada vez maiores e substituindo cada vez mais as fazendas menores e mais diversificadas. Como consequência, as fazendas

maiores precisam produzir de forma mais mecanizada e industrializada, pois, caso contrário, não conseguirão gerenciar esses campos maiores.

Justiça global ou justiça cosmopolita garante que a segurança alimentar em outras partes do mundo não seja ameaçada. Portanto, quando tomamos determinadas decisões, digamos na Suíça, por exemplo, devemos pensar nas implicações que isso tem, por exemplo, no Brasil. Em integridade ecológica e justiça para os animais, temos o exemplo de que a biodiversidade é protegida ou aumentada. Portanto, é claro que devemos começar protegendo o que temos, mas em muitos casos, a biodiversidade e os ecossistemas estão tão degradados que realmente precisamos pensar em restaurá-los e reconstruí-los novamente. Na justiça processual, colocamos que informações confiáveis sobre os impactos dos sistemas alimentares e das diferentes dietas sobre os seres humanos e a natureza devem estar disponíveis para todos na tomada de decisões sobre ações climáticas. Precisamos de um certo grau de transparência nesses processos para nos decidirmos sobre determinadas questões. Reconhecendo a justiça, afirmamos que as diversas visões de produção, preparação e consumo de alimentos são respeitadas. Há diferentes perspectivas sobre a noção de boa comida ou boa nutrição, e elas devem ser respeitadas. Não devemos dizer que essa é a única maneira correta de como todo mundo deve comer, mas sugerir estarem mais abertos a diferentes culturas e estilos de alimentação. Na construção de capacidades, o desenvolvimento das habilidades individuais para as atividades de transição deve ser apoiado. Devemos tentar apoiar as pessoas que estão participando de processos de transição justa, para que elas realmente tenham a capacidade de fazê-lo.

Agora, para que podemos usar esses princípios e critérios? Acreditamos que eles podem ser usados para várias coisas. O primeiro ponto aqui é a avaliação da transição justa nos sistemas alimentares, como eu disse. Mas isso tem, é claro, diferentes pontos. Isso ajuda a avaliar diferentes reivindicações e processos de transição em termos de justiça. Quando falamos de transição justa, haverá todos os tipos de argumentos e reivindicações diferentes, e precisamos pensar se essas são realmente reivindicações válidas de justiça ou se são apenas reivindicações de preferências próprias, objetivos individuais e expectativas. Acreditamos que nossos princípios e critérios podem, de fato, ajudar a estruturar essas discussões. Dito isso, eles também podem ser uma orientação para a tomada de decisões e a implementação de políticas, mas principalmente nesse nível reflexivo. É claro que não oferece sugestões claras sobre como formular a política, mas deve ajudar a refletir sobre o que deve ser implementado em nossas políticas ou em nossas decisões, e quais aspectos relevantes de justiça devem ser levados em consideração. Eles ajudam a chamar a atenção para diferentes aspectos da justiça e trazem esses aspectos à mesa para que sejam considerados em diferentes processos.

Posto o que está acima, apresentarei brevemente a ferramenta *Just Transition*, que foi desenvolvida principalmente por Teea Kortetmäki, minha colega da Finlândia (Figura 2). A ferramenta usa nossos princípios e critérios para estruturar as discussões. Essa, agora, é uma primeira versão piloto que está online (ver *site* na Figura 2). Nós a traduzimos para o português, pelo menos partes dela. Se quiserem experimentar essa ferramenta, serão muito bem-vindos ao *site* e poderão testá-la. Para o português, você só pode escolher um grupo ativo. Ele abre os princípios, e você pode clicar neles, e, para cada um, abrirá uma pergunta. Essa pergunta é então destinada a estruturar as discussões. Assim, para a segurança alimentar, o *site* mostrará o seguinte questionamento: como a atividade ou o programa afeta a segurança alimentar, que é a igualdade, a disponibilidade igualitária e a acessibilidade de alimentos nutritivos e seguros? Em seguida, você pode discutir em um grupo de atores como vê o desenvolvimento de uma determinada iniciativa.

A ferramenta foi testada no contexto finlandês e publicada em setembro deste ano, em finlandês. Os participantes foram representantes do setor de alimentos, mas também de sindicatos, do Ministério da Agricultura e Silvicultura, dos Serviços Públicos de Alimentação e, é claro, muitos pesquisadores diferentes da equipe. Ficamos então interessados em ver se, e como, ele pode ser usado em outros contextos. É por isso que temos um primeiro piloto em inglês e português.

Figura 2 – Just transition online tool



Fonte: Just Food Project: <https://justfoodui.azurewebsites.net/>

Agora, gostaria de pular para a pesquisa em andamento, que, no momento, estamos fazendo na Suíça. Trata-se da associação *Bio Suisse* e do projeto e implementação da estratégia climática deles, na qual queremos aplicar os princípios e critérios. A *Bio Suisse* é uma organização não governamental (ONG) na Suíça, basicamente a organização guarda-chuva de todos os agricultores orgânicos da Suíça, com rótulos orgânicos. Todos eles são agricultores certificados. A ONG inclui cerca de 7.500 agricultores e “jardineiros” e tem 33 organizações na condição de membros. Elas podem ser associações locais ou organizações de *marketing*. Seu objetivo é chegar ao *net zero* (zero emissões líquidas de carbono) até 2040 na produção agrícola. Temos a oportunidade de acompanhar a organização *Bio Suisse* no estabelecimento de sua estratégia climática, e eles estão muito interessados nesses princípios e critérios, porque dizem que todas essas questões surgem e que eles precisam pensar sobre elas. Podemos, assim, por meio da referida ferramenta, acompanhar esse processo de forma transdisciplinar, o que é realmente interessante. Estou muito ansiosa para isso.

O pano de fundo para chegar ao *net zero* é um estudo do Instituto de Pesquisa para Agricultura Orgânica da Suíça (Research Institute of Organic Agriculture – FiBL). Eles definiram possíveis mudanças para as fazendas, mas não tanto para toda a cadeia de valor. Eles querem reduzir em 40% as emissões na fazenda, em alguns casos por meio da produção de energia, em outros, por meio do sequestro de carbono e de suas práticas agrícolas. Mas depois, tem-se o desafio de redução desses 40% de emissões no âmbito dos mercados, consumo e inovação. E essa parte do desafio realmente não está definida com tanta clareza. Eles sabem muito melhor o que fazer na produção agrícola, mas não está tão claro o que fazer nesses outros âmbitos. Isso é algo que precisa ser discutido e definido no contexto dessa estratégia climática.

Uma grande questão a ser discutida é, por exemplo, a produção de carne. Será que eles podem realmente exigir uma redução no consumo de carne, sabendo que muitos de seus agricultores são, na verdade, produtores de carne e laticínios? Então, se eles exigirem uma redução no consumo de produtos de origem animal, isso também significa que seus agricultores devam produzir menos desses produtos? Será que eles podem realmente exigir isso de seus membros, que são os agricultores? E qual será a reação? É claro que essa é uma questão muito conflituosa, mas essas questões precisam ser levadas em conta. O desafio aqui é que a *Bio Suisse* precisa se posicionar, não apenas para si mesma, mas realmente como uma representação de seus membros. E há todas essas questões sobre mercados, consumo e política que estão surgindo de uma forma muito concreta. Para eles, uma grande questão é: como eles

precisam projetar e implementar essa estratégia para que ela também seja útil para seus produtores?

O primeiro workshop com a *Bio Suisse* ocorreu no final de novembro de 2023, quando abordamos o que os produtores, os produtores suíços, precisam para poder participar desse processo. O propósito era esclarecer sua visão para a agricultura orgânica na Suíça, e, para tanto, nos valem de um *backcasting* durante o *workshop*, para pensar nas etapas necessárias para chegar a essa visão. Partimos, assim, do fato de que precisamos falar sobre o esclarecimento das funções, ou seja: quem tem qual responsabilidade no processo? Mas também precisamos falar sobre as barreiras e os possíveis problemas e oportunidades.

O trabalho preparatório para esse *workshop* incluiu o mapeamento de todos os diferentes objetivos para um sistema alimentar sustentável e saudável que existem atualmente na Suíça. Nossas fontes são diferentes tipos de documentos oficiais de diferentes instituições, como a administração federal, organizações da sociedade civil, relatórios científicos e, é claro, a própria *Bio Suisse*. Fazemos isso com uma análise de estrutura em que examinamos os principais tópicos que surgem. Esse trabalho preparatório foi usado como contribuição para a discussão durante o *workshop*. Dessa forma, os participantes tiveram uma ideia dos debates em andamento na Suíça. Dietas saudáveis, equidade e distribuição de renda são todos tópicos importantes nessas discussões.

Em uma próxima etapa, nós planejamos examinar os debates atuais e analisá-los com base nos princípios e critérios mencionados acima. Assim, queremos ver quais são os tópicos atuais e como eles podem ser vinculados a esses princípios e critérios, e ver se podem ajudar a refiná-los. De qualquer forma, os princípios e critérios ajudam a esclarecer as questões atuais de justiça na transição do sistema alimentar.

Quanto aos comentários que me foram endereçados pelos presentes, tenho alguns pontos que gostaria de destacar. O primeiro deles é sobre a democracia, a segmentação e a polarização. Vemos um aumento disso em muitos lugares do mundo, e acho que é um dano sério ou um perigo para nossos sistemas democráticos e nossas estruturas. Precisamos realmente cuidar da democracia. Isso é ainda mais perigoso em lugares com democracia fraca e estruturas democráticas fracas. Portanto, acho que a questão é como fortalecer essas estruturas democráticas. E, para mim, fortalecer as estruturas e os sistemas democráticos é, de certa forma, pensar em como podemos ter mais democracia em nossas sociedades. Isso está relacionado ao que Luciene também disse, que precisamos de espaços nos quais possamos ter debates, nos quais possamos deliberar sobre diferentes tópicos, sobre como nós, como

sociedade, gostaríamos de viver juntos e realmente nos engajar muito mais. Muitas pessoas dependem cada vez mais de fontes estranhas de informação, e, portanto, realmente precisamos desses debates e precisamos voltar a esse nível social de discussão de questões importantes. Acho que nossas sociedades são muito individualizadas em muitos sentidos. Parece que pensamos mais em nossas próprias preferências como indivíduos, quais são nossas melhores escolhas e como tomamos nossas próprias decisões. Mas nós deveríamos pensar cada vez mais sobre o que é bom para nossas sociedades e como podemos fortalecer isso e lutar contra essa polarização. Eu acredito que nós, como cientistas, temos um papel importante a desempenhar nisso.

Não tenho certeza de que ficar mais emotivo com as coisas é a solução, como foi sugerido. Não tenho certeza porque acho que muitas dessas discussões já são muito acaloradas e emocionais. Isso também poderia trazer mais seriedade à discussão quando enfatizamos nossos argumentos científicos, e acho que temos muitos, muito bons, para várias dessas questões, e eles estão bem embasados, muito bem embasados em nossa pesquisa científica. Eu acho que essa é uma grande força que temos. E, talvez, para Silvia Zimmermann, você disse, não deveríamos ser mais radicais? E acho que minha pergunta seria: quem somos nós? Como cientistas ou como políticos? Essa talvez seja uma questão a ser discutida. Eu concordaria. Sim, nós deveríamos, como sociedade, ser muito mais radicais. Mas acho que o problema é sempre o como, quando falamos em implementar as coisas. A realidade política é como obter as maiorias para essas coisas. Vejo que, no país de onde venho, temos uma democracia muito baseada no consenso. Falamos eternamente sobre tudo, e é preciso muito tempo até chegarmos a um consenso, e, geralmente, o consenso é muito mais fraco do que as reivindicações originais que estavam sendo debatidas. Mas isso também ajuda a chegar a decisões mais estáveis no final. Se todos tiverem que concordar com algo, não será tão fácil reverter a situação com um novo governo. Portanto, sim, acho que devemos tomar ações mais radicais, mas devemos refletir bem sobre como fazer isso porque não queremos “matar mosca com bala de canhão”.

Talvez uma última observação sobre as tecnologias, porque, muitas vezes, a pergunta é: devemos confiar mais nas tecnologias? Precisamos de mais tecnologia? E acho que, de certa forma, essa é a pergunta errada. Acho que devemos pensar a partir da meta sobre quais são os objetivos de nossa sociedade. E, em seguida, pensar em qual papel a tecnologia pode desempenhar nesse sentido e usar a tecnologia onde ela pode desempenhar um bom papel. Mas eu não diria que precisamos de tecnologia só por causa da tecnologia. Ela pode não ser útil em todos os casos, mas definitivamente deve ser usada quando for. É isso aí. Muito obrigado.

PARTE IV

ALIMENTAÇÃO ADEQUADA
E SAUDÁVEL E COMIDA DE
VERDADE: os olhares da Antropologia,
Nutrição e dos Movimentos Sociais

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CAPÍTULO 12

A CONSTRUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NO BRASIL

Elisabetta Recine

Este capítulo problematiza questões relacionadas com a construção de um conhecimento sobre alimentação, nutrição, segurança alimentar e nutricional, que foi, ao longo do tempo, se tornando cada vez mais complexo – e não há como ser diferente. A alimentação, hoje, no planeta e na organização social, política e econômica do mundo, tem um papel estratégico. Certamente, outras agendas também se tornaram igualmente estratégicas, mas considerando o papel que a alimentação tem na própria sobrevivência humana, o quanto ela é a expressão das condições de vida das pessoas, o papel que ela ocupa nas relações globais, a centralidade do tema é evidente. A alimentação assume protagonismo nas grandes crises que vêm sendo vivenciadas pela humanidade. Essas crises têm o sistema alimentar hegemônico como elemento comum em sua determinação, como indica o conceito de Sindemia Global (Swinburn *et al.*, 2019).

Os sistemas alimentares hegemônicos geram uma cadeia complexa de fatores, pobreza e fome, crises climáticas e doenças relacionadas à alimentação. Atualmente, os fatores e consequências mais superficiais dessa complexidade estão mais visíveis, no entanto, em termos de ação, intervenção e transformação, os processos ainda são muito lineares, e não incidem de maneira efetiva na questão alimentar. Esse é um desafio, um fator que move a intenção de se aproximar mais dessa complexidade para poder realmente transformá-la.

Nessa direção, cabe destacar conceitos e princípios que orientam o *Guia Alimentar para a População Brasileira*, publicado em 2014, pois esse documento baseia-se em premissas transformadoras e que são “*turning points*” da história dos guias alimentares. Uma delas é a nova classificação dos alimentos, baseada no grau de processamento a que alimentos são submetidos (NOVA), que se fundamenta não na composição do alimento ou de uma refeição, mas adota o grau de processamento como parâmetro do que é ou não saudável. O Guia problematiza a alimentação enquanto expressão dos modos de vida, como os alimentos são transformados, como as pessoas se apropriam ou

não e quais resultados e impactos em termos de saúde, mas também sociais, econômicos e ambientais.

A pesquisa em relação à Classificação NOVA e aos “ultraprocessados”, em particular, não é atualmente uma pesquisa brasileira exclusivamente, apesar de essa classificação ter surgido a partir de um grupo de pesquisa nacional, que é o Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (Nupens/USP). No entanto, a classificação foi adotada por diversos grupos internacionais de pesquisa, que se dedicam ao estudo dos “ultraprocessados” sob diferentes perspectivas. São inúmeras as evidências sobre a relação entre o consumo de ultraprocessados e o cenário epidemiológico mundial. Além disso, cada vez mais crescem as evidências sobre outras dimensões, como o impacto ambiental da produção da matéria prima de ultraprocessados. Portanto, a classificação NOVA, de alguma maneira, sintetiza o caminho que escolhemos, consciente ou inconscientemente, em relação aos modos de produção e consumo de alimentos e as consequências em termos de saúde e qualidade de vida. É importante, então, destacar o conceito de Alimentação adequada e saudável que fundamenta o Guia Alimentar, considerada como um direito humano básico que envolve a garantia do acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais do indivíduo e que deve estar de acordo com as necessidades alimentares especiais, ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia, acessível do ponto de vista físico e financeiro, harmônica em quantidade e qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer, e baseada em práticas produtivas sustentáveis e saudáveis. Uma definição como essa é interessante porque transita entre os parâmetros originais do que se considerava alimentação saudável, em termos de harmonia, equilíbrio, variedade, mas inclui e valoriza outras dimensões, que são tão importantes quanto os aspectos biológicos e reiteram como as formas de se alimentar, de produzir e de consumir são expressões da nossa história, seja individual ou coletiva. São essas práticas que nos fazem ser quem somos, seja pelos caminhos mais tortuosos ou pelos mais equilibrados.

A alimentação enquanto expressão humana espelha a identidade do ser e das coletividades. Então não é algo menor. Diversos problemas atuais derivam da desvalorização desses aspectos, pois são desqualificados modos de vida, patrimônios, identidades das pessoas e das comunidades, gerando violência e pobreza.

Uma das áreas de disputa em torno dos sentidos da alimentação e da nutrição decorre do fato de que a concepção de alimentação que fundamenta o Guia Alimentar posiciona as outras dimensões da alimentação para além da biológica, em parâmetros tão legítimos quanto os da “ciência dura”.

Essa é uma outra perspectiva que a disputa em torno da classificação NOVA evidenciou, considerando a história da ciência da nutrição e do processamento de alimentos, que gera e continua gerando uma hipervalorização dos nutrientes. Essa perspectiva é identificada pelo conceito de “nutricionismo”, que cada dia vem sendo revestido de aspectos aparentemente mais sofisticados. Esse conceito expressa a concepção de que é possível encontrar um determinado nutriente ou alimento ou, ainda, uma combinação específica de nutrientes que vai resolver os problemas nutricionais, a questão da fome, da obesidade ou de qualquer tipo de desequilíbrio. No entanto, a “fórmula” produzida dentro do laboratório, por mais aparentemente equilibrada que seja, não tem o mesmo efeito do que um prato de comida variado.

Diversas pesquisas já comprovaram que a interação entre os nutrientes a partir dos alimentos tem uma harmonia e um potencial biológico que nenhum laboratório conseguiu produzir, ao menos até o presente momento. Além disso, não há dimensão que se produza dentro de uma fórmula desidratada, dentro de uma pílula, de um comprimido, de um frasco qualquer, que confira à alimentação todos os significados que ela tem para todos nós, todas as expressões e identidades que são possíveis por meio da alimentação.

Assim, o Guia Alimentar se coloca não mais com uma função intrínseca e delimitada dentro do setor de saúde, mas a partir dos seus princípios e da definição de alimentação saudável, como um documento orientador de políticas públicas. Portanto, não há como atingir todas essas dimensões e esses aspectos que estão colocados nessa definição de alimentação saudável a partir de um sistema de produção de alimentos completamente alheio a essas características e necessidades. Então é fundamental que se tenha uma referência como essa, proporcionada por essas concepções, que podem ir, paulatinamente, permeando os setores envolvidos nos sistemas alimentares visando à proteção e à promoção da saúde e à sustentabilidade em todas as políticas. É necessário um processo articulado e coerente internamente às políticas públicas, pois não há como se ter um Guia Alimentar como o brasileiro e como muitos outros guias hoje em outros países que disseminam essas concepções e as práticas serem incompatíveis com esses princípios. As mensagens disseminadas no Guia indicam um caminho que precisa ser percorrido.

Ainda merece destaque a dimensão da sustentabilidade. Os modos de produzir, consumir e viver nossa alimentação precisam atender e respeitar os limites planetários. Esse respeito ultrapassa a contabilidade sobre quanto carbono é produzido e quanto é resgatado. Em 2015, foi realizada a 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e um desafio naquele momento era fazer uma conferência que tivesse um processo metodológico que realmente proporcionasse maior diálogo e troca. Além disso, outro objetivo era

propiciar que a grande diversidade da conferência também proporcionasse um diálogo mais direto com a sociedade em geral. Para isso, elaboramos o Manifesto pela Comida de Verdade (Consea, 2015), um documento que expressa os modos de ver, de viver, de enfrentar e de superar os problemas relacionados à soberania alimentar, justiça social, segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação adequada. Esse documento tem um valor intrínseco, pois traduz a vida das pessoas em palavras que abarcam todos os conceitos técnicos e acadêmicos em imagens e saberes cotidianos. Não se trata de um conceito banal, e ele está longe de ser um conceito simples, porque toda a experiência humana que vem de movimentos e organizações sociais ou de uma comunidade em situação de vulnerabilidade, quando evoca a sua voz e a sua verdade, está evocando e registrando um processo de resistência que superou todos os desafios que nós nem imaginamos. Quando uma experiência da sociedade civil tem visibilidade e se expressa publicamente, é um resultado de um processo verdadeiro e forte, resultante de um processo de superação de inúmeros desafios.

O conceito socialmente construído e expresso no Manifesto da Conferência Nacional pressupõe que a comida de verdade é a salvaguarda da vida. Ela é saudável tanto para o ser humano quanto para o planeta. Garante os direitos humanos, o direito à terra e ao território, alimentação de qualidade e em quantidade adequada em todo o curso da vida a todas as pessoas. Respeita o direito das mulheres, a diversidade dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais. É produzida por meio do manejo adequado dos recursos naturais, levando em consideração os princípios da sustentabilidade e os conhecimentos tradicionais. A comida de verdade garante a soberania alimentar, protege o patrimônio cultural e genético. Reconhece a memória, a estética, os saberes, os sabores, os fazeres e os falares, a identidade e os ritos envolvidos. Comida de Verdade é produzida em condições dignas, é socialmente justa. Para comer Comida de Verdade, é preciso conhecer a verdade sobre a comida.

Cabe também destacar um artigo que analisou parâmetros que orientam a conceituação sobre alimentação saudável e problematizou as implicações para as políticas públicas (Burlandy *et al.*, 2021). Apesar de serem aparentemente antagônicos, esses parâmetros convivem nos documentos oficiais muitas vezes. Um deles é identificado como modelo biologicista, que fundamenta o nutricionismo e pressupõe que é possível resolver as questões alimentares a partir de uma combinação equilibrada de nutrientes ou explicar os problemas alimentares quase que exclusivamente a partir dessa referência. Essa perspectiva é muito presente na formação profissional na área de nutrição, tanto de profissionais nutricionistas, mas também orienta a formação de outros profissionais de saúde. O Grupo Temático de Alimentação, Nutrição

em Saúde Coletiva (GT ANSC) da Abrasco desenvolveu uma experiência em 2022 que reuniu estudantes de nutrição de cinco universidades públicas. O projeto “Sentidos do Comer” (Abrasco, 2022) promoveu um percurso baseado na educação popular para ressignificar a comida, a alimentação e o cuidado nutricional. Esse percurso partiu das motivações dos estudantes e do que eles compreendiam sobre alimentação e nutrição, considerando as próprias vivências e as experiências que estavam tendo nos processos formativos. Em determinado momento, entraram em contato com diferentes sujeitos do sistema alimentar e identificaram outras dimensões que a alimentação tem, não só na vida das pessoas, mas na vida da cidade, e como ela ressignifica também as próprias relações humanas e econômicas. Isso gerou um processo de reflexão no sentido de reposicionar o papel da pessoa e do profissional nesse processo, que, muitas vezes, dentro da universidade, as situações e os problemas são colocados de uma maneira que imobiliza a ação futura. Por exemplo, dentro de um curso de nutrição, falar de fome e que as pessoas não têm dinheiro para comer pode gerar imobilização. Conversar com pessoas que estão vivendo a alimentação, trabalhando com ela e transformando o sistema alimentar promove o empoderamento para um processo muito mais cidadão de exercício profissional.

Essa iniciativa dialoga com um processo anterior, que foi a elaboração de um consenso de habilidades e competências da/o profissional nutricionista em saúde coletiva. Esse consenso foi elaborado após uma análise do processo de formação durante a graduação, na qual identificamos uma fragilidade importante relacionada à presença de conteúdos relacionados às ciências humanas e sociais, mas também em políticas públicas. Se a formação de base não propicia, pelo menos, a sensibilização para a multidimensionalidade, tanto para compreensão, e posteriormente para a ação, perpetuamos uma visão limitada das questões alimentares e nutricionais e, portanto, também reduzimos o elenco de possibilidades e nossa capacidade de transformação.

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CAPÍTULO 13

ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL E COMIDA DE VERDADE: para que diversos olhares?

Renata Menasche

Inicialmente, gostaria de agradecer a oportunidade de estar aqui, porque é uma oportunidade de voltar para casa. Fiz meu mestrado no CPDA, e vários de meus professores e professoras queridas estão aqui. Alguns anos depois, já no início deste século, quando cursava o doutorado em Antropologia na UFRGS, tive oportunidade de integrar, com Renato Maluf e com Maria José Carneiro, uma equipe de pesquisa que é parte da pré-história do Ceresan, um projeto sobre a multifuncionalidade da agricultura, que marcaria minha trajetória, que, ainda no doutorado, a partir de pesquisa sobre cultivos e alimentos transgênicos, viria a aportar nos estudos da alimentação. É, assim, a partir da antropologia da alimentação, que chego à Rede Penssan e ao Consea, que integro, e a esta fala, neste evento. É muito bacana estar aqui, e me sinto muito à vontade compondo esta mesa.

Quando fui pensar no que falar, busquei o título da mesa, que propõe a discussão sobre a alimentação adequada e saudável e comida de verdade a partir da nutrição, dos movimentos sociais, da antropologia... alguma coisa assim. E, pensando em qual o meu lugar nesta conversa, me propus a pensar: para que esses diversos olhares? Eu coordeno o Grupo de Estudos e Pesquisas em Alimentação, Consumo e Cultura (Gepac <https://linktr.ee/gepac.antropologia>), que está vinculado a dois programas de pós-graduação, o PPG em Antropologia, da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), e o PPG em Desenvolvimento Rural, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e é desse lugar (do Gepac) que falo. Vou estruturar a minha apresentação em quatro partes, tendo como ponto de partida alguns elementos que compõem as tendências da alimentação contemporânea; passarei rapidamente por isso.

Nesse quadro, o primeiro elemento que eu gostaria de trazer, dentre as tendências da alimentação contemporânea, é um certo mal-estar diante da alimentação industrializada, decorrente do fato de não sabermos o que comemos. O que há dentro das embalagens disponíveis nas gôndolas e geladeiras de supermercados? Não sabemos do que são feitos esses produtos, e isso gera inquietude na sociedade contemporânea. Da mesma forma, a ideia, ou a falta de ideia, entre os consumidores: de onde vem a comida que chega à mesa? Temos a figura do

“consumidor puro”, distanciado do lugar de produção da comida, sem noção de como é produzido o que se come. Talvez uma criança, que cresceu em uma cidade nos últimos anos, possa pensar que o leite “nasce” na caixinha, no interior de uma fábrica; é plausível que pense assim, na sociedade atual. Ao mesmo tempo, há mensagens contraditórias trazidas pela mídia, pois ela está sob pressão para tratar a ciência a partir da novidade. Assim, para vender notícia, o fato científico é, rápida e incessantemente, sucedido por outro. É desse modo que o alimento que, em uma semana, é propagandeado como novidade milagrosa associada à cura, na semana seguinte, aparecerá como produto condenado, maléfico... ou vice-versa.

Nas sociedades contemporâneas, as pessoas convivem com essas mensagens contraditórias todo o tempo. É assim que, em um momento, é dito que o consumo de ovos faz bem; em outro, que faz mal. Afinal, qual é a “verdade” sobre o consumo de ovos? Ninguém sabe – e isso gera ansiedade! Outro elemento referente às tendências da alimentação contemporânea com que convivemos são os escândalos alimentares. Alguns de “fabricação nacional” estão presentes em nossa memória recente, como o caso da carne podre/fraca ou o caso do leite contaminado com água oxigenada, soda cáustica e outros “conservantes”. E há, claro, alguns exemplos internacionais de escândalos alimentares, como o caso da vaca louca... ou a referência ao mercado chinês, que, supostamente, teria estado na origem da pandemia de covid-19.

Outro elemento que, obviamente, está presente em toda esta discussão, é a crise climática. Não é raro nos depararmos com mensagens do tipo “você já comeu Amazônia hoje?”. Esse é um debate atual, que esteve presente ao longo deste seminário. O bife que está no prato é, diretamente, associado à devastação da Amazônia, e cada vez mais essa conta está colocada. Como é que você vive com isso, sendo alguém que gosta de um churrasco? Ainda, há o tema das sensibilidades em relação aos animais, cada vez mais presente na sociedade. Como conviver com esse amor ou com a condenação à exploração animal ou ao sofrimento animal, tendo, ao mesmo tempo, um animal sobre a mesa? Imaginem (ou recordem) esse debate ao redor da mesa da ceia de Natal da família!

Todos esses elementos, comentados muito rapidamente, conformam um quadro do que tem sido caracterizado como ansiedade contemporânea diante da comida. Eu gosto muito de uma charge que costumo usar em aula, é uma charge antiga, mas que é emblemática; poderíamos atualizá-la simplesmente substituindo o rádio por um *podcast*. Nela, vê-se um homem adulto fazendo sua refeição matinal, quando escuta no rádio que “um recente estudo governamental mostra que pão com geleia faz mal para a saúde”. Por toda a vida ele comera isso no café da manhã e, naquele momento, acaba de descobrir que o que sempre comeu faz mal, daí o choque visível na expressão de seu rosto. Então, o que fazer? A comida é constitutiva da identidade, de nosso lugar do mundo. Se somos o que comemos, o que acontece quando não sabemos o que comemos? Essa é a crise.

Cabe perguntar, então, a partir dos elementos que compõem as tendências da alimentação contemporânea e que constituem essa ansiedade contemporânea diante da comida, qual é a boa comida? E, com essa pergunta, dou início à segunda parte desta minha fala. A dúvida é cruel! Todos se indagam, escutando diferentes respostas: qual é a boa comida? Uma resposta é dada a partir da medicalização da alimentação. A boa comida é, nessa perspectiva, aquela que fornece os nutrientes necessários para que o corpo mantenha suas funções vitais e, nesse quadro, quanto mais asséptica, melhor. Porque, afinal de contas, a comida também é percebida como perigo. É nesse quadro que vemos, em peças publicitárias, por exemplo, alimentos manipulados por pessoas vestindo aventais brancos, manuseando utensílios em aço *inox*. Já outra resposta é a que aponta os malefícios decorrentes do consumo de ultraprocessados, retratada na charge veiculada na mídia (Extra, 2013), em que a bruxa má oferece à Branca de Neve a nova versão da maçã envenenada: um produto saborizado e aromatizado a partir de extratos químicos que remetem à fruta, preparado à base de soja e acondicionado em embalagem tetrapak (Figura 1).

Figura 1 – Charge referente a contaminação em alimento ultraprocessado



Fonte: Reportagem publicada por EXTRA em 18 de março de 2013.

Outra resposta à indagação sobre qual a boa comida aponta para a comida de verdade, expressão consagrada no lema da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, “Comida de verdade, no campo e na cidade!”. Mas qual é a comida de verdade? Também aí temos narrativas em disputa. Vemos, por exemplo, a Sadia e muitas outras empresas da indústria agroalimentar estampando em suas embalagens e discorrendo em peças publicitárias a promessa da “comida

de verdade”. E é nesse quadro que são apresentados como solução para o futuro o hambúrguer vegetal e outras formas de proteína cultivada, um futuro supostamente com abundância de proteínas disponíveis, como se por algum milagre que escapa às lógicas do capitalismo essas empresas passassem a estar preocupadas em suprir as necessidades alimentares das populações subnutridas do planeta. Há, também, nisso tudo, elementos que são menos recentes, como a presença, na estampa da embalagem de leite, da vaquinha malhada, pastando sorridente em uma paisagem bucólica, de modo a vender a ideia de um rural idealizado, sugerindo que, ao abrir a caixinha de leite no café da manhã, você será transportado a um campo feliz, presente em sua memória de infância ou em seu imaginário. Memória afetiva em embalagem tetrapak, tal como acontece com a embalagem de algo que é vendido como suco de laranja, uma caixa estampada em xadrez que imita a toalha de piquenique, com o rótulo circundado por tracejado que remete ao pesponto de uma costura... e que, além de tudo, tem gominhos! Encontramos também, nos supermercados, ovos de galinhas anunciadas como felizes, supostamente criadas em condições de “liberdade”.

Mas há outras respostas para a indagação sobre qual a boa comida, não apenas as que a indústria agroalimentar tenta emplacar. Vemos, no *slide* reproduzido como Figura 2, imagens referentes a alguns alimentos tradicionais que têm sido recentemente valorizados. Temos o Queijo Serrano, dos Campos de Cima da Serra, no Rio Grande do Sul, um queijo tradicional feito à base de leite cru, artesanalmente. Temos também imagens de doces de Pelotas, cuja tradição é reconhecida como Patrimônio Cultural Imaterial Brasileiro. E, no centro da figura, o cartaz mostra um trabalho de resgate de saberes das boleiras de Alagoas, um lindo projeto que há pouco tempo tive oportunidade de conhecer. Apenas como exemplos, esses são alguns produtos que vêm sendo valorizados a partir de processos de reconhecimento como patrimônio e outros... conformando resposta de outro tipo à pergunta sobre quais são as boas comidas: aqui, são aquelas enraizadas nas histórias e nas culturas de diferentes grupos sociais, pelo país afora.

Então, há respostas diferentes para pensar no que é “a boa comida”. E aqui faço o gancho com uma ideia (de Claude Fischler) que é um dos pontos de partida para a antropologia da alimentação: o ser humano é um onívoro que se alimenta de carne, de vegetais e de imaginários. A alimentação conduz à biologia, mas não se reduz a ela. O simbólico, o onírico, os signos, os mitos, os fantasmas também alimentam e concorrem a reger nossa alimentação. Assim, no prato, há muito mais do que nutrientes. Todo mundo sabe que a comida (bebida aí incluída) medeia relações, é o que vamos praticar logo mais, na confraternização que está programada para acontecer no final do Evento. Porque o ato de alimentar implica valoração simbólica. E é por isso que o que é considerado comestível em uma sociedade não o é em outra... a comida considerada enquanto tal não é a mesma para todo mundo. A comida que sacia

não sacia apenas o corpo, mas também a alma. As pessoas comem comida de afeto, relacionada a memórias, à ideia de família, à comunidade. É assim que a comida é uma linguagem, a comida conta histórias. Isso é importante: a comida conta histórias. E é assim que, a partir da comida, se pode estudar um grupo, buscar entender como as pessoas vivem e se relacionam.

Figura 2 – Reprodução de slide referente a produtos tradicionais

Qual a boa comida?

PROJETO BOLEIRAS DAS ALACOS

Valorizar a tradição e promover o ofício das boleiras do Estado de Alagoas são os principais objetivos da capacitação virtual gratuita

1 Resgate histórico das receitas de bolos e do ofício de Boleiras

que a Embrapa lança no dia 3 de outubro de 2023, na plataforma e-Campo.

O curso é destinado a mulheres e homens que produzem bolos artesanais à base de mandioca, milho, coco e açúcar, e demais interessados.

A capacitação terá nove módulos independentes que serão lançados semanalmente até o dia 28 de novembro.

Para se inscrever acesse:
www.embrapa.br/e-campo/resgate-historico-das-receitas-de-bolos-e-do-oficio-de-boleiras

Logos of partner organizations: Embrapa, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, FIDA, etc.

Fonte: acervo da autora.

Chego aqui à terceira parte de minha fala para problematizar: quais as respostas diante do medo de não saber o que comer amanhã? Então, se a comida é tudo isso falado até agora, como pensá-la em um quadro de insegurança alimentar, um quadro em que não está dado o que comer amanhã? É importante trazer essa reflexão, porque a comida não é só afeto, não são apenas os bons momentos, a partilha e o festejo. Como é que a comida é percebida entre aqueles que não têm o que comer ou aqueles que não sabem se ou o que vão comer amanhã? Nesse quadro, temos dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil (Vigisan), que todos aqui conhecem. O que eu gostaria de chamar a atenção é para a relevância de trazer para pensar nesse tema respostas daqueles que não sabem se terão o que comer amanhã. Lembro sempre da etnografia de Maria do Carmo Soares de Freitas, no livro *Agonia da Fome*, em que, a partir de

abordagem fenomenológica, a autora estuda as percepções da fome em um bairro pobre de Salvador. É no mesmo sentido que quero provocar a problematização do tema da escassez tomando em conta as perspectivas e estratégias de quem a vive, lançando mão de abordagens propostas pela antropologia. Na Figura 3, que reproduz imagem publicada na capa da edição do jornal EXTRA (Extra, 2022), vemos o caminhão de lixo que apareceu em muitas manchetes naquele ano, quando foram divulgados os números alarmantes que evidenciavam a escalada da fome no Brasil. A imagem mostra pessoas revirando o caminhão de lixo em busca de restos de comida, uma imagem da fome.

Figura 3 – Imagem evidencia agravamento da insegurança alimentar no país



Fonte: Capa da edição 9 de agosto de 2022 de Extra.

Os dados que aparecem nas pesquisas quantitativas são fundamentais e, tal como a imagem da capa mostrada, captam grandes movimentos da escassez de comida e de quem são as pessoas que não têm o que comer. Mas

esses dados não permitem perceber quais são as estratégias acionadas pela população diante da insegurança alimentar. Porque as pessoas lidam com isso não é de agora, não é mesmo? E, em uma situação em que a fome se aprofunda, as pessoas têm estratégias para lidar com isso. Por exemplo, em pesquisa realizada por (Siqueira, 2022), em Pelotas, durante a pandemia, foram etnografadas as dinâmicas de compras em um mercadinho de bairro, o bairro popular em que a autora mora e que frequentou, mesmo em situação de isolamento social, porque ali sua família se abastecia. Ela pode identificar mudanças em práticas de consumo decorrentes da redução na renda, como troca de marcas, substituição de itens, ampliação de hortas domésticas. Através da observação, foi possível identificar algumas das estratégias acionadas por aquela população para lidar com o quadro de agravamento da insegurança alimentar, com o medo de não saber o que comer amanhã. Por que isso é importante? Porque se a comida não está restrita à dimensão nutricional, sua escassez não pode ser reduzida à deficiência de nutrientes, tampouco à passividade a reação dessas pessoas. Daí que precisamos pensar não apenas nos números da fome e insegurança alimentar – não que isso seja pouca coisa –, para pensar em políticas de segurança alimentar e nutricional, mas também é fundamental identificar e entender quais as maneiras que as pessoas constroem para lidar com isso tudo. Porque aí teremos outras respostas para pensar políticas públicas no tema. Afinal, quais são as percepções da fome entre aqueles e aquelas que a experienciam? Como é que essas pessoas se relacionam com a escassez de alimentos?

Durante esses dois dias em que estivemos aqui, escutamos falar bastante em políticas públicas, mas muito pouco a respeito de questões a partir de como é que essas pessoas vivem essa situação. Como é que essas pessoas se relacionam com essas políticas públicas tão relevantes, que são criadas e geridas? Quem está refletindo sobre isso? Essa é uma provocação. E, com ela, chego ao final da minha conversa, à quarta parte de minha apresentação, não falando de comida, mas do perigo de uma história única. Para isso, trago uma escritora nigeriana, Chimamanda Adichie, a partir de um depoimento muito bonito, que está disponível na internet (Adichie, 2009). Ela fala do perigo da história única. Chimamanda conta que começou a ler muito cedo, aos quatro anos, e que apenas tinha acesso a livros britânicos e americanos. E conta que começou a escrever a partir dos sete anos, e que todos os personagens das histórias que escrevia eram brancos de olhos azuis, brincavam na neve e comiam maçãs. Só que ela nunca havia saído da Nigéria, onde não há neve e onde não se comiam maçãs, mas mangas. Como ela apenas lia livros estrangeiros, ela pensava que as histórias todas deviam ser sobre pessoas estrangeiras. E isso apenas começou a mudar quando ela conheceu livros africanos. Foi então que

passou a ver a literatura de outro modo, percebendo que garotas como ela, que têm os cabelos crespos, que não podem ser presos em rabos de cavalo, também podem existir na literatura.

E como é que essa história, a história de uma escritora negra, pode ajudar a pensar sobre a importância de atentarmos aos diversos olhares sobre a alimentação? Pois então, a comida conta histórias, diferentes histórias, a partir de distintas visões sobre o sistema agroalimentar e seus agentes, de perspectivas diversas do que é a boa comida. A alimentação adequada e saudável é adequada e saudável de algum ponto de vista, não de todos. Quem normatiza isso? Quem é que vai dizer o que é a boa comida? O que é comida de verdade? Então, a comida conta histórias de perspectivas diversas do que é a boa comida, de diferentes maneiras de lidar com a escassez e de construir possibilidades de futuro. São diferentes histórias de sabores, de memórias e de resistências. A comida é isso. E suas tantas histórias, a antropologia procura contar, a partir da etnografia. As histórias contadas pelos movimentos sociais. Contadas por comunidades, nas periferias, nos campos, nas matas, nos rios. São histórias indígenas, quilombolas, de populações tradicionais, de camponeses e camponesas.

Ao longo de minha trajetória acadêmica, tenho circulado no campo do desenvolvimento rural e no debate com pessoas que se dedicam a estudar políticas públicas. E noto, muitas vezes, um olhar de canto de olho, comentários enviesados sobre o que é trazido a partir da antropologia, como que, por serem “coisas pequenas”, seriam desimportantes. Mas eu não vejo essas pessoas se perguntarem por que as políticas públicas, gestadas pelos especialistas, tão comumente, não funcionam. Ao mesmo tempo, naturalizam episódios como, em crise recente, na entrega, pelo governo Lula, de cestas básicas aos Yanomamis, a presença de itens como latas de sardinha. As emergências são eternamente emergências! Por quê? Porque não são levados em conta os valores das pessoas designadas como “beneficiárias” das políticas públicas. Daí porque penso que equipes que elaboram e gerem políticas públicas ganhariam se tivessem em sua composição algum/a profissional com formação em antropologia! Tem muita gente boa por aí, e poderiam fazer diferença. Com essa “propaganda”, encerro, agradecendo a atenção.

CAPÍTULO 14

ABASTECIMENTO POPULAR DE ALIMENTOS COMO DESAFIO PARA ENFRENTAR A FOME NO BRASIL

Humberto Palmeira

Boa tarde a todas e a todos. Sou baiano de nascimento, de uma região de transição da Mata Atlântica para a Caatinga chamada Mata de Cipó. Venho de uma comunidade camponesa que foi atingida por uma barragem nos anos 1980. Essa é a razão da minha militância e a história da minha comunidade. Desemboquei na militância do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) há 20 anos e estou no estado do Rio de Janeiro há 12. Por isso, a minha fala vai estar muito carregada da militância política, de pensar alimentação adequada a partir da ação política do movimento. Vou tentar trazer provocações e questões que temos refletido e que são fundamentais.

Somos um movimento que existe há 27 anos, e a nossa principal luta é pelos direitos e interesses do campesinato. Interesses desde o acesso à terra, às condições para produzir, comercializar, à cultura. Nesses 27 anos, a luta do MPA está centrada na soberania alimentar do povo brasileiro. Muito em função da nossa formação social, pensar sobre a soberania alimentar só é possível se alterarmos a correlação de forças da sociedade. Se conseguir construir forças sociais capazes de enfrentar essa estrutura agrária, que cada vez mais está sob o controle do capital internacional, e enfrentar, agora, os monopólios nacionais e internacionais que controlam a distribuição de alimentos.

A partir desse olhar, queria fazer algumas provocações pensando em uma alimentação adequada e saudável no Brasil. Então, a primeira questão que eu queria trazer é o debate sobre o acesso à alimentação saudável, sendo esse primeiro ponto para a gente poder provocar. Nós acreditamos que vivemos um problema sério e estrutural, que é a falta de acesso a alimentos de verdade para a população, sobretudo nas periferias, se multiplicando os desertos alimentares. Há uma abundância de produtos ultraprocessados e um aumento das redes atacadistas, dos mercadinhos e bodegas nos bairros que estão interligados a essas grandes redes. O que fazer diante dessa questão do acesso? Essa é a primeira questão sobre a qual, inclusive, conversamos muito durante o processo de transição do governo anterior para o governo Lula. A resposta é que temos que pensar em construir uma rede. Colocar uma rede de

equipamentos populares de abastecimento nas periferias, pensar uma grande parceria público-popular para garantir o acesso. Porque os alimentos não chegam. Tem uma frase de um militante do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Vitor, que dizia, no Jardim Catarina, em São Gonçalo - quem é do Rio de Janeiro talvez tenha ouvido falar do Jardim Catarina. Ele falou assim: “Beto, nem com agrotóxico chega lá, nem com agrotóxico. As crianças passam o dia comendo ‘fofura’”.

Então o que estamos discutindo para enfrentar essa questão do acesso é pensar uma rede popular de abastecimento, uma parceria público-popular que leve os alimentos de origem camponesa, que interligue os sistemas produtivos locais e nacionais, ou seja, que dê conta de atender os hábitos alimentares do povo brasileiro, nas periferias desse estado; como eu estou no Rio de Janeiro, eu falo muito a partir daqui. Nas periferias do Rio de Janeiro, tem muita gente, por exemplo, do Pará, que gosta de comer a sua farinha d’água. Só que a farinha d’água é o “olho da cara” no Rio de Janeiro. Então temos que pensar em um sistema popular de distribuição, que interligue os nossos sistemas produtivos para garantir o acesso à comida de verdade, à comida afetiva para as pessoas.

E aí tem uma questão que, enfim, é a grande questão entre nós, inclusive, porque alguns dizem que o povo não consegue ter acesso aos alimentos agroecológicos, da agricultura camponesa familiar, por conta dos preços. Porque são mais caros. E, de fato, são mais caros, porque tem mais trabalho embutido, e eu não vou discorrer aqui se é acima do preço porque tem mais trabalho; existem pessoas muito mais experientes do que eu nesse debate. Tem mais trabalho. Em pensamento imediatista, um litro de *round-up* hoje custa de R\$ 38,00 a R\$ 50,00. Baixou, infelizmente, no nosso governo. Um litro de *round-up* você o aplica em, aproximadamente, 1 hectare. Para você, por outro lado, limpar um hectare na enxada, primeiro, já vai ser difícil ter força de trabalho suficiente nas famílias camponesas, que, cada vez mais, dispõem menos de força de trabalho. E, quando conseguem, vai demorar mais de uma semana, duas semanas, para se conseguir limpar, na enxada, a mesma porção de terra, sendo que uma diária varia de R\$ 80,00 a R\$ 150,00. Então se o alimento agroecológico é mais caro, como é que se resolve essa questão? Deveria ser o Estado.

O Estado, na nossa opinião, tem que subsidiar a produção de alimentos, porque subsidia os ultraprocessados com incentivos fiscais para as grandes empresas, desde a produção até o consumo. Sem contar que as questões de vigilância sanitária facilitam os ultraprocessados. Ontem eu vi uma notícia de um amigo de Minas, que a mãe dele matou oito galinhas em casa para uma festa familiar, e a vigilância sanitária chegou na casa dela para multar. Então também existe uma criminalização da comida de verdade.

De forma direta e indireta, o que o Estado faz hoje com as políticas de transferência de renda? Ajuda a estruturar as grandes redes atacadistas. Uma vez que não se tem acesso a alimentos de verdade na periferia, as famílias pobres, que acessam o Bolsa Família, vão ao mercadinho da esquina comprar salsicha, miojo etc. Assim, nem o acesso para disputar mercado nós temos. Isso que estou dizendo aqui já vínhamos dizendo há uns dez anos, desde 2013. Dizíamos que era preciso pensar um outro modelo de transferência de renda que não transferisse para as grandes redes suas vantagens porque, infelizmente, o Bolsa Família vira um instrumento que fortalece as grandes redes de atacadistas. Nesse período, nós tivemos 33 milhões de pessoas passando fome, ao mesmo tempo em que o setor que mais enriqueceu nos últimos três anos foram as grandes empresas que atuam nos mercados de abastecimento alimentar. A conta não fecha. Essa é a primeira questão sobre pensar uma rede popular de abastecimento, uma parceria público popular para fazer com que a comida chegue na periferia, porque não chega.

Um segundo ponto para podermos discutir a questão do acesso é a regulamentação do mercado, ou seja, é necessário que tenhamos parâmetros para regular as redes atacadistas, regulamentar as cadeias de suprimento para evitar o monopólio dos grupos nacionais e internacionais. Aí, eu abro um parêntese para poder dizer o tamanho do problema que nós temos. Eu gosto de fazer algumas provocações, acho que a questão da alimentação é (ou deveria ser) uma questão de segurança nacional. Se qualquer empresa internacional vier para o Brasil querendo montar uma indústria de armas, vai ter “um monte de regulamentação”. Se for entrar na indústria de fármacos, idem. Mas para a alimentação, não tem. Tanto é que hoje o grupo Atacadão, comprado pelo Carrefour, que atua em 33 países, tem 500 (quinhentas) lojas pelo Brasil e, agora, há dois anos, adquiriu o grupo Macro, que conta com uma rede de postos de gasolina e drogarias. O grupo Carrefour entra no setor de petróleo, a partir dos postos, e no setor de fármacos, pelas drogarias. Eles crescem e não há regulação sobre isso.

Para colocar a alimentação enquanto algo estratégico para a segurança nacional, é preciso regular o crescimento dos supermercados. Mas eu diria que tem um outro grupo, ainda mais perigoso do que a rede Atacadão/Carrefour, que é a rede Oxxo. Em três anos de atuação no Brasil, essa rede já tem 350 (trezentas e cinquenta) unidades, que são os mercadinhos de bairros, ou seja, estabelecimentos de pequeno porte que atuam na Região Metropolitana de São Paulo. De junho de 2022 até junho de 2023, eles inauguraram 216 (duzentas e dezesseis) lojas, e ninguém regula isso. Eles chegam, não sei se tem alguém de São Paulo aqui, mas quem for a São Paulo observe. A cada quadra, tem um mercadinho dessa rede; mas o problema é um pouco mais complexo. Que rede é essa? Quem são seus donos? Acho que é uma questão

com a qual nós temos que nos preocupar. Quem está por trás da rede Oxxo? É um grupo chamado Grupo Nós, que é um grupo ligado à Shell, petroleira, e, por trás do grupo Shell, tem um grupo chamado Raízen, que, por sua vez, atua no setor de energia, cuja origem é brasileira, mas de capital internacional, ligado ao setor de açúcar, etanol, combustíveis e lubrificantes. E o grupo Coca-Cola-Femsa (Fomento Econômico Mexicano), que atua no Brasil e que também está por trás da rede Oxxo e dispensa apresentações. Eles vêm crescendo de forma assustadora.

A gente se preocupava com o grupo Atacadão porque são grandes estruturas. Mas em algum momento eles se interligam, pois a rede Oxxo vem para o mercado de bairro. Então o “Zé da esquina”, que tinha um mercadinho, aquele português que tem um mercado na esquina em São Paulo, está deixando de existir, para essa grande rede internacional, que atua desde o Canadá até a Argentina. E nós estamos tentando conectar com os movimentos desses países para entender como eles vêm crescendo dessa forma. A rede Atacadão/Carrefour, está na Colômbia, e há notícias de que lá eles são vinculados ao setor paramilitar. Então é uma outra coisa para a gente pensar.

Eu diria que, no debate do acesso, nós temos essas duas grandes questões, que é (i) pensar como levar a comida de verdade da agricultura camponesa familiar para as periferias e (ii) como pensar a regulamentação dos mercados. É muito difícil para nós, das organizações populares, que nos desafiamos a entrar no mundo da distribuição, pensar em nossos empreendimentos. É impossível. Não existe o livre mercado. Existe a lei da sobrevivência no mercado. Nós, junto do MST, em cinco anos, abrimos 20 (vinte) lojas pelo Brasil; e é muito, sem o incentivo do estado, sem isenção de impostos etc., ao passo que a rede de Oxxo, em três anos, passou a ter 350 (trezentos e cinquenta) unidades. Então tem um debate estratégico na questão da alimentação, que é como vamos impedir que o setor de distribuição no Brasil fique nas mãos das multinacionais. A grande preocupação, pensando na política, é que, a qualquer momento, se a gente der um passo além para superar o conservadorismo político, a democracia burguesa, pode haver uma crise de abastecimento. A experiência na história nos diz como a redistribuição controlada pelo grande capital pode desabastecer um país.

Uma outra preocupação nossa é o setor de distribuição, que está sendo monopolizado por empresas dos Estados Unidos. Naquela greve de 2018, conversamos com vários caminhoneiros, que disseram que não se tratava de uma greve dos caminhoneiros. Era das grandes empresas, que têm 30 (trinta) a 40 (quarenta) caminhões e pegam financiamento bancário, inclusive, para poder ampliar suas frotas. E, cada vez mais, o caminhoneiro autônomo se torna “um ser escasso”, uma profissão em extinção. Ele agora está ligado a

uma grande rede. Essa é uma outra preocupação sobre como a nossa logística de distribuição, em grande parte rodoviária, gera um problema para a agricultura familiar. Como distribuir alimentos em um país onde as populações se concentram nos grandes centros?

Um outro ponto, além da questão do acesso aos alimentos seria compreendermos a soberania alimentar como base para a soberania e segurança nacional. Todos os países “um pouco mais inteligentes” não exportaram alimentos básicos na pandemia. O que fizeram? Deixaram de exportar comida. China, Índia, Vietnã. O Vietnã, que é um país exportador, que produz muito arroz, deixou de exportar arroz e começou a estocar, por uma questão de soberania nacional. Aqui, nossa política durante a pandemia foi a de exportar arroz e importar feijão.

É preciso colocar o debate da alimentação em um lugar estratégico para pensar a soberania nacional. Para isso, temos que fazer algumas provocações com base na perspectiva, a partir da qual a gente vem lutando, que é a de colocar o alimento enquanto um direito, e não como mercadoria. E se é um direito, e não uma mercadoria, a gente deve pensar políticas de Estado que possam ajudar a desmercantilizar o alimento. Porque, queira ou não queira, com todas as contradições, nós temos o Sistema Único de Saúde (SUS). Acho que todo mundo aqui está nesta sala por conta do SUS, pois, se não fosse ele, com a sua campanha de vacinação contra a covid, nós talvez estivéssemos ainda usando máscaras nesse momento. Então o SUS é um exemplo de como o Estado garante a todos o acesso a um direito de forma gratuita.

Nós temos uma conversa muito interessante com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) sobre isso: por que a comida não pode ser pensada como o SUS, já que, quando você vai ao médico, as primeiras recomendações são no sentido de mudar e melhorar a alimentação? Com certeza todo mundo já passou por isso aqui. Aí eu dou o exemplo do SUS, porque existe uma relação afetiva e de luta histórica de como deveria ser um sistema público de saúde. E nós colocamos a alimentação como estratégia para poder pensar o Brasil.

Recentemente, fizemos um debate em Petrópolis; Petrópolis é um caso bem ilustrativo, porque é um dos poucos municípios do Rio que tem uma alta produção de alimentos, porém eles saem de Petrópolis, vão para a Central de Abastecimento do Rio de Janeiro (Ceasa-RJ) e depois voltam para Petrópolis. Lá, tem uma comunidade chamada Morim, onde não há nenhuma feira. A feira mais próxima é no centro da cidade, e, para chegar lá, é preciso pegar duas conduções. Perguntei então ao secretário de saúde quantas unidades básicas de saúde tem lá. São 47 (quarenta e sete). Quantas feiras? Nenhuma. E quem controla as redistribuições em Petrópolis são esses grupos atacadistas, que estão se expandindo. Por quê? Essa é uma das nossas provocações.

Nossa companheira Maria Emília Pacheco, especialista nesse tema, tem dito que nós estamos perdendo a oportunidade, dentro da esquerda brasileira, de colocar alimentação enquanto um pilar da luta política. Todo mundo aqui provavelmente foi para a rua para lutar por educação, por saúde. Mas e por comida? Quantos de nós fomos para a rua para lutar por comida? No entanto, ela ressalta que, na história do Brasil, se nota como o povo brasileiro lutou por comida a vida inteira; só que essa luta está sendo apagada da memória. Desde a Revolta do Quebra-Quilo, já estava colocado o debate sobre a comida, além de outras lutas populares. Então a gente foi perdendo nas organizações populares, e eu estou falando desse lugar de organização popular: a gente foi perdendo a perspectiva de colocar alimentação como parte das nossas lutas políticas.

Estou antecipando aqui algo que nós defendemos já há muito tempo, e talvez seja importante ressaltar nesse momento, sobre ser preciso uma política nacional para subsidiar a produção. A gente defende que o governo crie uma política para subsidiar a produção de comida de “ponta a ponta”. Infelizmente, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) não serve para isso. Não sei se alguém aqui gosta do Pronaf, mas ele não serve para isso. Lutamos para tê-lo desde a sua origem, em 1994; uma das razões de existência do MPA foi a luta por crédito para a produção. Porém o Pronaf hoje é um instrumento do Estado brasileiro para transferir dinheiro para as multinacionais; 62% dele é para produzir soja e milho transgênico, que, no final, vão para comprar agrotóxico, fertilizante, que são controlados pela Bayer, Syngenta, e depois tem que entregar para Bayer, para a Syngenta, porque são *commodities*. Esses são dados oficiais sistematizados pelo Gerson Teixeira, alguém que fala com mais propriedade do que eu. Então 62% do recurso do Pronaf vai para as *commodities*, inclusive no Nordeste, onde esse modelo não “estava pegando”, mas “começou a pegar” agora. Tem um grupo chamado Maratá, que está matando quilombola no Maranhão. É um grupo nacional que está se expandindo no setor de distribuição de alimentos e agora está chegando nos agricultores do Nordeste, que plantam milho transgênico, financiado pelo Pronaf, e com compra garantida pela Maratá.

Alguns dirão que eu sou muito alarmista. Então deixa o Pronaf cumprir esse papel, porque também faz parte do jogo, mas nós temos que pensar uma política nacional de produção de comida. Se a gente pega os gráficos de arroz e feijão, os estoques nacionais só vêm caindo. Eu falo do arroz e feijão porque todo mundo aqui tem uma relação com o arroz e feijão em algum momento da vida. Faz parte da nossa cultura alimentar. A produção de arroz e feijão vem caindo. Para ter uma ideia, no caso do arroz, teve um contrato, um único contrato para a região Norte do país produzir arroz, em uma área de nove hectares. De acordo com os gráficos do Pronaf, 62% dos recursos são para

soja e milho, e, desses, a grande maioria ainda é para o Sul do país. Então existe também uma questão regional a ser resolvida. Se analisarmos os dados, vemos que “o buraco é ainda mais embaixo”. Quem mais se beneficia dos contratos são os homens. E aí, me desculpem, eu louvo a política de quintais produtivos, mas ela é pífia diante dos recursos do Pronaf que vão para soja e milho. A gente fica brigando entre as organizações para acessar os quintais produtivos, “disputando à cotovelada” às vezes. É um recurso pífião diante do que o Pronaf transfere para produzir soja e milho.

Voltando ao caso do arroz e feijão, sua produção no Brasil vem caindo nos últimos 40 anos, e, segundo os dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), desde setembro de 2016 não há estoque de feijão no Brasil; está zerado, enquanto o de arroz vem caindo. Porque produzir feijão, gente, é muito difícil; não tem garantia de preço. O armazenamento é muito mais complicado, não tem infraestrutura aqui no Rio de Janeiro. Você produz feijão, mas não tem nenhuma bateadeira vinculada ao trator, embora exista trator para poder debater o feijão; e não dá para bater mais na vara, como a gente fazia antigamente. Então a nossa ideia e proposta é que tem que criar um programa nacional para produzir comida, porque o Pronaf não dá conta, com o objetivo de elevar a produção nacional de arroz, feijão e mandioca. Todo mundo no Brasil come mandioca, seja a farinha d’água do Pará, seja a tapioca, que agora está na moda, porque é *fitness*, não é? Agora é *fitness* comer cuscuz também. Ou seja, comida boa agora está na moda. Nós temos que colocar centralidade em um programa nacional para produzir comida pela agricultura familiar, pois estamos perdendo espaço, e as famílias estão precisando de comida. Às vezes, a gente louva a cultura familiar, mas sem um programa público de produzir comida que pense na distribuição e produção, vamos ter muita dificuldade.

E já me encaminhando para finalizar, dois últimos pontos. Uma preocupação nossa é que temos que vincular o debate da alimentação à educação em saúde. Isso é algo estratégico. E por que educação em saúde? Porque existe uma geração de até os vinte e cinco anos que já perdeu/ está perdendo a relação afetiva com a comida. A relação afetiva que tem é com hambúrguer e cachorro-quente. Talvez alguém discorde, mas vou fazer uma provocação. Esses dias houve um ato aqui em frente a Petrobras: mobilizamos as bases periféricas do MPA no Rio de Janeiro e fizemos um almoço no Raízes do Brasil. Nesse dia, fizemos comida para 25 pessoas: aquele banquete bonitão, cheio de hortaliças, verduras e tal. Depois, eu fui conversar com as pessoas nas mesas e vi que havia muitos adolescentes, assim, de 9 a 15 anos. Eles pegaram só arroz, farofa e carne. Eu fiquei olhando e tinha feijão, tinha salada, dois, três tipos de salada. Senti aquela impotência, que nem é só o acesso mais, mas reaprender a comer comida de verdade. Aí quando a gente vai nas

comunidades, a comida de domingo é arroz, feijão e frango, feijão às vezes, porque está caro, e o gás está R\$ 120 (cento e vinte reais) o botijão. Então quando falo da educação, é que nós temos que dialogar muito com o Ministério da Educação (MEC) para pensar um processo de reeducação alimentar, de apresentar as comidas de verdade para uma faixa etária, que eu estou colocando até os 25 anos, que está perdendo esse hábito. E a saúde, por que a saúde? Porque comendo bem você tem como resultado a saúde. Se a gente pegar os dados do Instituto Nacional do Câncer (Inca), eles revelarão muito bem o que é, o quanto tem aumentado alguns tipos de câncer, por exemplo, que estão vinculados à alimentação.

Para finalizar, tem um texto do Frei Betto, bem polêmico, que saiu esses dias, que eu subscrevi, no qual ele fala que políticas públicas não mudam as consciências. Concorro. O que muda as consciências é o processo de organização popular. Então ou nós conseguimos, em três anos e meio, pensar um novo ciclo de políticas públicas, mas no campo da alimentação adequada, que fortaleça as organizações territoriais, ou a gente vai, entre aspas, sair do mapa da fome pela via dos ultraprocessados. A extrema direita estará navegando novamente para voltar em 2027. Pensar a alimentação adequada e um novo ciclo de políticas públicas só faz sentido se for para fortalecer as organizações populares. Eu sou um dos descrentes do Pacto Federativo; da ideia de que “só o Pacto Federativo vai garantir a governabilidade”. Se não houver um pacto com as organizações territoriais e populares, o Pacto Federativo, na hora “H”, todo mundo dá tchau, porque tem medo de ser preso. Então só é possível alterar qualquer correlação de forças no debate da alimentação se o povo e as organizações abraçarem a luta pela alimentação e transformarem isso em uma luta popular; ou estaremos falando apenas para nós mesmos. O Congresso Brasileiro de Agroecologia está prestes a acontecer aqui no Rio de Janeiro, refletindo “a agroecologia na boca do povo”; e eu sou um dos provocadores: quem é o povo, de fato? Então, ou a gente transforma a luta pela soberania alimentar, pela alimentação adequada, na luta de todo o povo brasileiro, ou a gente vai ter muita dificuldade no próximo ciclo. Haja vista os ares que vêm da Argentina, não é?

Com relação aos comentários que me foram dirigidos, a primeira questão diz respeito à radicalidade. Nós temos que pensar se queremos ser gestores da crise e da barbárie ou enfrentar a crise e a barbárie para pensar a superação? Ou seja, qual o nosso papel? É gerir a crise da sociedade ou pensar estruturas e formas de enfrentar e superar? Então, acho que essa é a primeira questão que tem a ver com o debate do abastecimento. Pensar uma política nacional de abastecimento enfrenta o agronegócio na sua estrutura, enfrenta o capital internacional na sua estrutura; quando eu falo da logística, falo de um setor

que, no Brasil, é controlado pelas multinacionais. Então, uma das questões que o plano nacional de abastecimento tem que discutir é logística; senão ele não se sustenta, porque as multinacionais têm capacidade econômica de jogar os preços lá para baixo se for preciso.

A rede Oxxo é da indústria de petróleo, controla a rede de logística e a produção. A Shell controla a produção e a distribuição, ou seja, é a fase, como diria um velho odiado por muitos, é a fase imperialista que nós estamos vivendo. No Brasil, pensando em um sistema de abastecimento, nós temos uma janela logística de oportunidade: os Correios. Os Correios é a melhor empresa de logística do Brasil e do mundo. Tanto é que os alemães queriam comprar. Nós estamos tentando dialogar com a categoria de trabalhadores e trabalhadoras dos Correios para discutir isso. Se nós, a agricultura familiar, tivéssemos isenção para fazer circulação de produtos a partir dos Correios, resolveria uma questão central. Porque as multinacionais de logística das plataformas têm isenção dos Correios, têm desconto; por isso é tão barato comprar coisas da China. Essas empresas têm desconto no Serviço de Encomenda Expressa Nacional (Sedex), no código do produto para postagem de encomendas digital (PAC).

Então vamos discutir a logística de abastecimento, porque a gente integra os sistemas produtivos do Brasil. A gente come arroz em tudo o que é canto deste país. E aí tem a falta de planejamento estratégico. Hoje, 80% do arroz do Brasil é produzido no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina. Essa, para mim, é a maior imbecilidade de pensar em agricultura no país. Enquanto nós temos quem produz arroz lá de sequeiro no Nordeste, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) está com esse material genético guardado, que vai para o banco de germoplasma da Fundação Bill Gates, que quer ter acesso a isso. Assim, pensar abastecimento e produção é pensar do ponto de vista estratégico: onde temos que produzir arroz? Não precisa de grandes estruturas como no modelo do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Pensar um plano de produção e abastecimento é pensar como o Estado vai garantir o preço para quem produz feijão. E pensar o que fazer, uma vez que esse feijão seja produzido; pensar em como vai ser distribuído.

Tem um agricultor aqui em Magé, nós o provocamos a produzir milho crioulo. Ele está com três mil pés de espiga e não tem para quem vender. Ou seja, não tem para quem vender porque não tem aquela estrutura de periferia público-popular para poder escoar. E o sistema de Centrais de Abastecimento (Ceasa), eu posso falar, é o sistema de máfia para você entrar; você tem que “molhar a mão” de várias pessoas. Por isso, pensar em um sistema de abastecimento mexe na estrutura de poder. Nos preocupa muito os ilegalismos; posso chamar de milícia. A gente não entra em alguns territórios, já temos notícias

em territórios no Rio de Janeiro que quem controla o hortifruti é a milícia. E aí o que eles fazem é jogar os preços lá para baixo, porque usam o hortifruti para poder lavar dinheiro. A gente não consegue entrar com nossos produtos. A mandioca a R\$ 1,99 (um real e noventa e nove centavos). Onde que isso é possível? Quem produz mandioca sabe que não é R\$ 1,99. Eu falo que o Rio de Janeiro é um laboratório. Ou seja, essa coisa pode se espalhar para o Brasil inteiro. Temos notícias de coisas similares acontecendo no Espírito Santo, no Sergipe, na região metropolitana de Salvador, muito parecidas com o que acontece no Rio de Janeiro. Então é um laboratório.

Uma outra questão é essa do alimento enquanto um direito. E aí vou me referir novamente ao SUS, que é algo enraizado na sociedade. Nós não conseguimos enraizar na sociedade o debate da alimentação. Por que não destruíram o SUS? Porque está enraizado. Eu lembro, talvez algumas pessoas vão lembrar, um dos primeiros atos do governo Bolsonaro foi tentar acabar com a saúde indígena. O que os indígenas fizeram? Pararam 72 pontos no país e o governo recuou. O dia que acabou o Consea, quantos de nós fomos às ruas? Ninguém. Não fomos. Poucos. Foi assim, proporcionalmente ao que os indígenas fizeram, que foi fazer o governo Bolsonaro recuar na política de saúde indígena; nós não conseguimos fazer na alimentação, porque falta um enraizamento nos territórios dessa questão.

E aí, no debate da saúde, grande parte da população brasileira já foi na farmácia popular, que é contraditória porque acaba alimentando a indústria farmacêutica. Mas por que não tem uma estrutura pública onde os pobres possam ter desconto? Os desempregados? Porque, me desculpem, sou daqueles que acredita que nesse modo de produção uma parte da população não vai ter emprego e ponto. Tem uma massa sobrando que não vai ter o que comer. E eu falo isso durante a pandemia; eu fiz uma reunião com uma organização da Suíça, e eles falaram que lá tem um milhão de pessoas passando fome. Eu falei assim: mas como na Suíça tem pessoas passando fome? Tem pessoas passando fome; a fome é algo do sistema de produção que a gente vive. Então, assim, vai ter uma parte da população desempregada, uma parte que não vai ter o que comer, e o que a gente vai fazer com essa população? O Estado tem que garantir o direito dessa população de comer. Tem que distribuir comida mesmo, como eu fui vacinado. Como quando eu vou à farmácia popular, tenho um desconto. E nós temos experiências no Brasil que podem ser revisitadas. Experiências belíssimas. Em Lages, Santa Catarina. O que foi feito no governo Erundina, em São Paulo, que pensava em políticas de estado da produção ao consumo. Aqui em Petrópolis, em 2001, 2002, o prefeito, que é o atual prefeito inclusive, tinha um programa municipal que chamava Cesta Cheia, Família Feliz. Ainda era o Programa da Comunidade Solidária. A

prefeitura subsidiava uma parte, e o consumidor pagava a outra parte, uma cesta cada, uma vez por mês.

Para finalizar, nós, do MPA, acreditamos que temos uma janela de oportunidade de juntar essas duas coisas porque, em grande parte das periferias do Brasil, existe um vazio. A agricultura familiar pode se estruturar para levar a comida para as periferias e construir um mercado de base popular que, inclusive, gere empregos nas periferias. Sou daqueles que ainda são apaixonados por repensar qual é o nosso papel dentro do governo, que não é só fazer a gestão da crise. E como vamos estar lá dentro e poder alterar a correlação de forças e pensar como superar a crise por outras formas? Então, mais uma vez, obrigado.

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

CAPÍTULO 15

AS ESCOLAS DE LÍDERES EM SEGURANÇA ALIMENTAR E SOBERANIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (ELIGESSAN): a experiência a partir das regiões da Colômbia

Sara Eloisa Del Castillo Matamoras

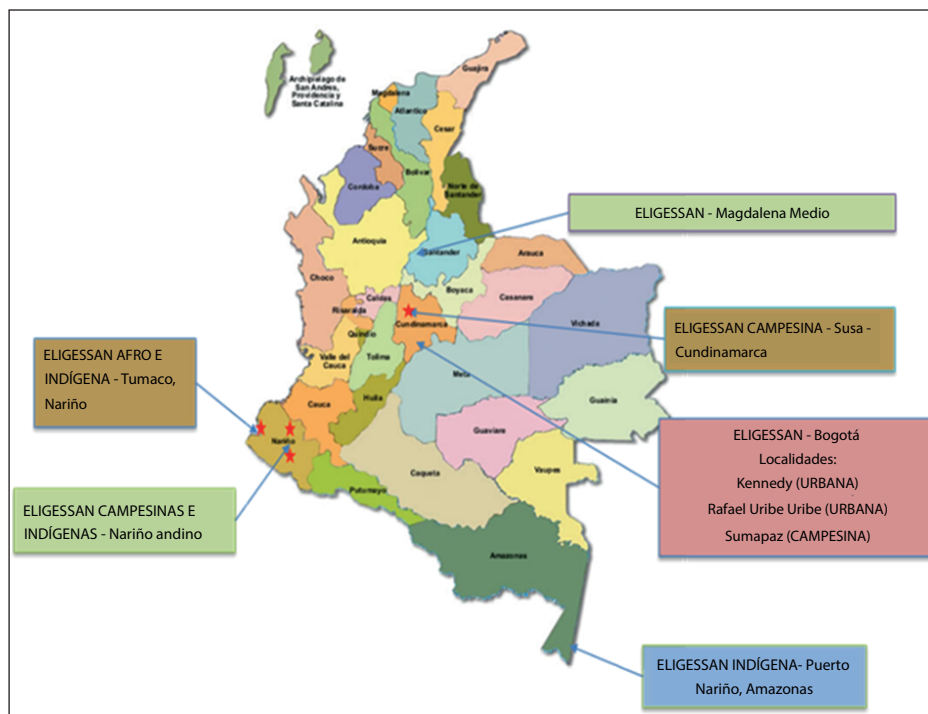
As Escolas de Líderes Gestores em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Eligessan) começaram em 2009 como um processo do Observatório de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Obssan) a partir dos territórios. Trata-se de um projeto de extensão solidária e uma aposta acadêmica para a construção de tecido social e comunitário, que fortalece a mobilização social da população, incentivando a participação comunitária e os processos de busca de soluções para os problemas alimentares e nutricionais (Rodríguez; Peñuela, 2014). Essas escolas se consolidaram como um espaço para a construção de conhecimento teórico-prático e a troca de saberes ancestrais, culturais e científicos, através da interação entre a academia e as comunidades, e da análise crítica e objetiva da situação de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional do território (Villamil; Lemus, 2017).

A participação nas Eligessan tem se caracterizado por ser ampla, diversa e aberta a homens, mulheres, crianças (meninos e meninas), jovens adultos, idosos, independentemente da etnia, orientação sexual, religião ou condição de saúde. Isso permitiu a formação de líderes sociais que se vincularam a processos de organização comunitária relacionados às dinâmicas agroalimentares, à construção de tecido social e à corresponsabilidade cidadã em relação aos deveres em torno do direito à alimentação. Essa iniciativa tem sido realizada em vários lugares da Colômbia (ver figura 1) a partir das necessidades e desigualdades presentes nos diferentes territórios e com o objetivo de fornecer ferramentas para a transformação das comunidades com base na alimentação.

As Eligessan começaram em áreas urbanas, em bairros da capital colombiana e em sua zona rural na localidade chamada de Sumapaz. Estão em municípios do sul do país, como Cumbal, Cuaspud e Carlosama, situadas em Nariño, que possuem uma abordagem indígena pela presença do povo de Los Pastos. As Eligessan de Guachucal em Nariño e Susa, em Cundinamarca,

tiveram contribuições da perspectiva camponesa do Sul e do Centro do país, respectivamente. E a Eligessan de Tumaco, em Nariño, contou com a visão afro-colombiana e sua relação com a visão do povo indígena Awá. As Eligessan da Amazônia Colombiana estão em Puerto Nariño, onde participam indígenas do povo Tikuna, na fronteira com o Peru e o Brasil.

Figura 1 – Red Nacional de Escuelas de Líderes Gestores en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fonte: elaboração própria.

O direito à alimentação tem sido um ponto de partida para as Eligessan, e elas têm centrado sua formação em conceitos como segurança alimentar e soberania alimentar. Seus integrantes consideram que, diante da magnitude dos problemas alimentares, é necessário exigir que o direito humano à alimentação adequada se torne realidade junto com as autonomias alimentares de modo a avançar nas escalas de realização social do Direito Humano à Alimentação Adequada e à Autonomia Alimentar (DHAAAA); por isso, esses se tornam conceitos prévios que permitem a progressividade do direito. As autonomias alimentares representam também a visão de direitos coletivos ou próprios das comunidades indígenas, pois elas transcendem as fronteiras em relação ao indivíduo para, assim, pensar em coletividade, comunidade e território e vão

além do simples fato de se alimentar para satisfazer uma necessidade humana. Nesse sentido, inclui fatores como a origem dos alimentos, as formas de cultivo e o manejo da terra, bem como os processos organizativos para a defesa do território e do alimentar; o reconhecimento, recuperação e valorização da cultura alimentar; e a busca pela sustentabilidade ambiental.

A materialização da corresponsabilidade ocorre através do compartilhamento dos conhecimentos adquiridos nas Eligessan, o diálogo de saberes e o reconhecimento do compromisso que têm com a alimentação de suas comunidades, ao se reconhecerem como produtores de alimentos. Em outras palavras, é a forma de demonstrar às instituições que é possível avançar na realização do direito, a partir de um exercício de autodeterminação no qual se trabalha pela garantia da alimentação como um direito, apesar da violação sistemática do mesmo por parte do Estado. É assim que, através da organização, se pode avançar nas escalas de realização social do direito à alimentação.

A partir do exposto, identifica-se que o DHAAAA e a corresponsabilidade para com o direito são acompanhados do empoderamento, das ações individuais e coletivas que os indivíduos realizam, os quais buscam influenciar e modificar o atual modelo agroalimentar corporativista, para um sistema mais democrático, justo e equitativo.

Para a autonomia alimentar, entendida como a materialização da soberania em contextos específicos, experiências como os mercados comunitários se concentram em manter sua autonomia alimentar a partir da produção de seus próprios alimentos e consumi-los e trocá-los antes de vendê-los, além de salvaguardar as sementes nativas em suas *shagras* e hortas comunitárias, para, assim, preservar a biodiversidade alimentar e ambiental do território. As *shagras* são espaços de terreno próximos à casa onde mora a família que incluem uma horta onde se cultivam alimentos, verduras, frutas e tubérculos andinos, pequenos animais, como galinhas para ovos, “*cuyes*” ou coelhos criados em currais, e cultivam-se plantas aromáticas. São espaços integrados à casa e reservas de sementes e espécies autóctones. Os *shagreros* e *shagreras* formam redes de apoio solidário e trabalho coletivo que se apoiam e comercializam os produtos entre si e, juntos, os levam aos mercados comunitários das regiões.

A autonomia alimentar é, portanto, um elemento emergente que surge principalmente dos discursos dos líderes nos territórios indígenas e camponeses do país. Esse é um termo que cada vez ganha mais força e enraizamento em processos sociais e comunitários relacionados à alimentação, pois é concebido em contradição ao modelo de desenvolvimento neoliberal, que perpetua políticas de livre comércio que se mostram iníquas para os pequenos produtores. Isso ocorre porque se reforça um sentimento de consciência

coletiva em torno da forma de produção de alimentos, a origem das sementes, a decisão de compra de alimentos e as mudanças nas formas de consumo.

As hortas e *shagras* nos municípios do sul de Nariño têm se consolidado e diversificado a partir das Eligessan, e delas se obtêm alimentos que são a base alimentar de suas famílias, enquanto os excedentes são usados como semente para presentear os vizinhos, e para venda do que sobra e obter um ganho econômico que não é a principal renda familiar. A diminuição do consumo de produtos ultraprocessados é um efeito direto das aprendizagens que foram obtidas nas Eligessan, as quais têm sido postas em prática em seu dia a dia, e, assim, melhorar a situação nutricional das famílias.

É importante mencionar que, nos territórios, surgem alguns problemas que poderiam limitar a autonomia alimentar devido à violação do DHAAAA, à iniquidade social, às cadeias agroalimentares com múltiplos níveis de intermediação, à falta de transporte e vias de acesso, às políticas que beneficiam grandes empresas oligopolistas em detrimento dos pequenos e médios produtores de alimentos, além das mudanças climáticas, do conflito armado colombiano, entre outros.

No que se refere às dimensões do empoderamento e participação como expressão de governança, as Eligessan contribuíram para o fortalecimento do tecido social das comunidades em torno da alimentação, graças aos diferentes temas abordados que forneceram ferramentas aos atores sociais para liderar ações voltadas para a melhoria da situação de Ssan de suas comunidades. Isso permitiu que, através da troca de conhecimentos e saberes, os líderes pudessem compreender os problemas alimentares a partir de perspectivas mais amplas, além de permitir o desenvolvimento de novas capacidades e o fortalecimento das já existentes para fazer uso do poder individual e social destas para a geração de novo conhecimento.

As Eligessan facilitaram que líderes comesçassem a fazer uso desse poder, para, assim, construir um modelo de participação ampla, democrática e diversa que converge em novas formas de governança e incidência social frente às decisões que são tomadas em relação à alimentação e nutrição no território, nesse caso, os municípios do Centro e Leste do país, onde as Escolas foram implantadas. Isso permitiu estabelecer diálogos entre comunidades camponesas e indígenas, população urbana e rural, afro-colombianos e indígenas, articular processos e formas de pensar, fortalecer habilidades e consolidar grupos de líderes que trabalham por objetivos comuns.

O papel das mulheres para a sustentabilidade dos processos das Eligessan, como em Tumaco, no Pacífico colombiano, tem sido fundamental. Esse empoderamento levou à participação e à incidência política das líderes ao ponto de assistirem e terem voz em espaços deliberativos de tomada de decisões

de política pública, onde exigem e propõem soluções para seus problemas alimentares mais profundos.

Portanto, a participação alcançada nas escolas fez com que se gerasse uma ruptura frente ao assistencialismo estatal, transformando essa relação passiva dos cidadãos com as instituições em uma relação de alta intensidade onde se destaca a transformação, a mobilização e a incidência frente às tomadas de decisões que podem impactar a alimentação. A participação também é identificada como um processo acumulativo que se adere a outras iniciativas já existentes, como as Zonas de Reserva Camponesa (ZRC) e a Associação Nacional de Usuários Camponeses (Anuc).

A partir desses acúmulos de participação, pode-se falar de resultados pontuais nos territórios, onde foram gerados processos de organização social voltados para a implantação de projetos produtivos para a transformação social, como acontece no município de Susa, no centro do país, muito perto da Capital, através da *Finca Susense Sostenible*. Tem-se, ainda, a participação política para a governança que se verificou no município de Tumaco, quando foi gerado o “Plano Alimentar e Nutricional Afro e Indígena de Tumaco (Paniat)”. Trata-se da única política pública com integração da população indígena Awa e afro-colombiana, a partir dos Conselhos Comunitários que compartilham o mesmo território.

A participação poderia ser apresentada como a prática dos saberes aprendidos e compartilhados no espaço das Eligessan, além de ser a materialização de ações em Ssan, mas também de autonomia alimentar por parte das comunidades, das famílias e dos líderes. A participação transcendeu o comunitário e se vinculou a ações de incidência através dos cenários alcançados nos Comitês de Segurança Alimentar e Nutricional municipais, e outros cenários políticos e acadêmicos, nos quais os líderes gestores em Ssan apresentam as bandeiras de mobilização em torno da alimentação e da defesa do Direito Humano à Alimentação.

As Eligessan foram criadas para contribuir com o fortalecimento do tecido social e comunitário, além de serem um cenário de participação, incidência, empoderamento e mobilização em torno da busca por soluções para problemas alimentares que afetam as comunidades e seus territórios. As escolas também influenciaram indiretamente a consolidação de uma cidadania alimentar, que se expressa em líderes e lideranças em Ssan, pois se mobilizam para conseguir uma alimentação sustentável, saudável, suficiente e de qualidade, por meio de decisões informadas sobre os modelos e formas de produção de alimentos, além de reconhecer as implicações sociais, ambientais, econômicas e culturais do consumo de alimentos.

O DHAAA esteve presente, de forma transversal, no exercício das Escolas. Embora sua conceituação não tenha sido vinculada a um exercício

teórico, a compreensão de seu significado foi o resultado de um exercício indutivo de contextualizar a situação alimentar e construir, em conjunto com as comunidades, marcos lógicos de interpretação, análise e ação. Isso facilitou que os participantes compreendessem a importância desse direito e, a partir dele, gerassem processos produtivos e apostas territoriais de transformação social e alimentar.

A partir das Escolas, entende-se que o DHAAAA transcende o consumo de alimentos saudáveis e de qualidade, pois deve-se estar ciente das formas de produção e das políticas alimentares que podem afetar ou beneficiar esse direito na população. Reconhece-se, ainda, a todo momento, que a principal responsabilidade pela garantia do DHAAAA pertence ao Estado, quando não consideram que ele exerça seu compromisso de forma acertada. Becerra Satizabal e Pava Mendoza (2016) mencionam que *“este direito está vinculado à dignidade inerente a toda pessoa e é indispensável para o gozo de outros direitos humanos”*. Isso se relaciona diretamente com a perspectiva que se dá a partir da Cidadania Alimentar, na qual se busca superar o pertencimento a uma comunidade política para garantir o DHAAAA (De Tavernier, 2012).

Por fim, se introduz a corresponsabilidade como um elemento diretamente relacionado ao direito. Por isso, mencionam a importância de transmitir seu conhecimento às novas gerações, para que, dado o momento, os jovens possam garantir sua alimentação de forma sustentável, consciente e culturalmente apropriada. Esses deveres partem da organização comunitária, da defesa das Autonomias e da Soberania Alimentar, bem como da consciência de garantir a sustentabilidade ambiental e alimentar para as presentes e futuras gerações.

As Eligessan, como cenários de fortalecimento da autonomia alimentar, implicam enfrentar um desafio conceitual e epistemológico, pois como é uma ideia com definição recente na teoria, é um termo de mais fácil compreensão na prática que é mais fácil de compreender na prática do dia a dia dos indivíduos e das comunidades, principalmente indígenas. A autonomia é concebida como um elemento transversal do dia a dia, que é interpretado a partir de cada comunidade, coletivo humano, cultura, tradição, costume e perspectivas de vida. Isso leva a que, em uma nação heterogênea, multicultural e diversa como a Colômbia, não se possa falar de uma única autonomia alimentar, pelo contrário, é necessário entender que existem múltiplas formas de autonomias alimentares. Nessas formas, recolhem-se elementos do DHAAAA e se coletivizam para contribuir para a mobilização e participação, aportando novas configurações de sistemas agroalimentares que sejam coerentes com o valor histórico, material e cultural dos saberes ancestrais, indígenas, camponeses, afro-colombianos, entre outros.

Segundo Chackal (2016), foram identificadas, nos territórios analisados, diferentes barreiras internas à autonomia, uma vez que a informação alimentar

é permeada pela influência da indústria de alimentos, tornando pouco compreensível o conteúdo dos produtos processados. Além disso, tem-se a desconexão que se apresenta entre os produtores e os consumidores, na medida em que esses últimos muitas vezes ignoram as formas de produção de alimentos.

As Escolas permitem a troca de conhecimentos e informações em relação à alimentação, o que facilitou a prática da autonomia alimentar, além de estabelecerem novas relações com a alimentação a partir das decisões que se tomam no momento do plantio, transformação ou compra dos alimentos. Essas novas relações podem ser melhor entendidas como uma revalorização do ato de se alimentar, que configura novas relações de mercado, nas quais não se produzem alimentos com um fim econômico, pelo contrário começa a ser importante o valor nutricional. Assim, contribui-se para a garantia do acesso, disponibilidade e consumo familiar ou comunitário de alimentos saudáveis e nutritivos, para assegurar a progressividade do DHAAAA.

Na prática das autonomias, busca-se uma reivindicação frente às injustiças e iniquidades presentes no sistema agroalimentar dos territórios, e é por isso que a geração de projetos produtivos e iniciativas como mercados comunitários e redes de horticultores e *shagreros*, têm buscado eliminar os intermediários através da consolidação de sistemas curtos de comercialização que permitam conectar os consumidores com os produtores, o que, por sua vez, permite novos cenários para o diálogo de saberes entre o urbano e o rural, além de promover decisões informadas e coerentes.

Com vistas à participação cidadã, para além da governança, o desenvolvimento de capacidades tem sido uma das formas pelas quais as Eligessan favoreceram a mobilização social e alimentar dos líderes e das lideranças, pois compartilharam ferramentas e conhecimentos a partir de uma perspectiva de horizontalidade de saberes. Isso tem sido fundamental para a construção e fortalecimento do tecido social das comunidades, e permitiu a consolidação de lideranças já existentes, bem como a formação de novos líderes, especialmente líderes mulheres, que começaram a fazer uso desse poder social para se mobilizar e incidir com soluções para os problemas alimentares existentes.

Esse processo gerou uma ruptura em relação à forma como, historicamente, a institucionalidade se relacionou com a população nos territórios. Os líderes deixaram de ser cidadãos passivos diante das decisões que os afetam ou beneficiam em relação à alimentação, e agora são cidadãos informados que se mobilizam, debatem, interpelam e constroem iniciativas que, muitas vezes, estão em contradição com as políticas públicas existentes.

Então tem-se o empoderamento como uma primeira fase de agência que leva à participação em novos espaços, tais como os comitês municipais de SAN e, até mesmo, a ação em organizações sociais que desenvolvem atividades de natureza produtiva, associativa, entre outras: *“são os indivíduos, as*

comunidades e as populações que devem seguir um padrão de consumo de alimentos saudável e sustentável e, portanto, promover sistemas alimentares sustentáveis. Eles também devem ser apoiados e empoderados para fazê-lo, ou seja, para se tornarem cidadãos alimentares” (O’Kane, 2016).

Portanto, o papel dos cidadãos nas esferas públicas e a incidência na governança do sistema agroalimentar é fundamental para falar de cidadania alimentar. A governança é essencial para que os cidadãos participem ativamente na tomada de decisões. No entanto, é um desafio alcançá-la, uma vez que, na Colômbia, é comum que esses cenários acabem sendo espaços de participação formal, mas que não recolhem nem transmitem, às políticas, o sentir dos indivíduos e suas comunidades. Os resultados evidenciaram a maneira como as instituições invisibilizam as contribuições das comunidades, uma vez que se reconhece que o ato de se alimentar também é político e, muitas vezes, não está ligado aos interesses dos governos em fornecer garantias sobre os direitos sociais.

Nas Eligessan de Nariño, as mulheres cada vez mais se empoderam nos processos e nas relações com as prefeituras municipais, ao ponto de já serem reconhecidas por seu trabalho, ações e comentários críticos em relação aos planos e programas que intervêm em algum ponto no tema alimentar. Então a participação já não é apenas nas iniciativas que surgem das Escolas, mas participa-se, incide-se e contribui-se na configuração do sistema alimentar local e suas políticas.

Nesse panorama, os cidadãos devem continuar com processos de mobilização, incidência e exigência do cumprimento do DHAAAA através de mecanismos legais, mas também por meio de ações organizadas a nível social e comunitário, onde se promovam práticas agroecológicas, a soberania e a autonomia alimentar. E é importante que as mudanças para alcançar um modelo de sistema agroalimentar igualitário, equitativo e sustentável para todos os atores que intervêm, bem como para o território, se originem a partir das bases sociais.

A subjetividade política, que é posta em prática a partir dos territórios como método de resistência, juntamente com a configuração de cidadanias alimentares empoderadas, pode impulsionar a profundidade democrática da alimentação, como um direito que deve ser exigido através da mobilização social, onde se constrói a partir dos territórios as soluções para os problemas alimentares e se avança na progressividade do DHAAAA.

As Eligessan têm permitido a troca de saberes e conhecimentos que, por sua vez, têm favorecido a consolidação de líderes e a criação de novas lideranças nos territórios a partir do empoderamento daqueles que delas participaram. Esse empoderamento tem fomentado, conseqüentemente, a participação, a

incidência e a mobilização social em torno do alimentar, criando, assim, uma ruptura frente à cidadania passiva, fomentada por instituições que promovem cenários de governança formal.

As Eligessan estão fortalecendo as capacidades das comunidades, empoderando-as e promovendo a participação ativa, o que levará a cada vez maior incidência e à necessidade de construir ações de maneira ampla e democrática. Como cada território é diferente e apresenta realidades tão diversas entre si, é fundamental desenvolver a aposta de que não existe um único tipo de cidadania alimentar, mas que essa abordagem conceitual deve se adaptar a cada comunidade e território, criando, assim, a proposta de cidadanias alimentares diversas, que contemplem as diferenças epistêmicas dos diferentes modos de abordar e compreender o ato de se alimentar.

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

REFERÊNCIAS

ADICHIE, C. N. *O perigo da história única*. 2009. Disponível em: https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story?language=pt

ABRASCO. *Projeto Sentidos do Comer*. Grupo Temático de Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Saúde Coletiva, 2022. Disponível em: <https://abrasco.org.br/sentidos-do-comer/>

BECERRA SATIZABAL, P. A.; PAVA MENDOZA, E. V. Protección del Derecho a la verdad. Fundamentos jurídicos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ánfora*, v. 23, n. 40, p. 121-147, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.30854/anf.v23.n40.2016.7>

BRASIL. Presidência da República. Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006. Essa Lei, que “Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Brasília, DF, 2006.

BURLANDY, L. *et al.* Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. Projeto CNPq/COAGR 503.656/2003-8. Rio de Janeiro: CERESAN/CPDA/UFRJ, 2006. Relatório Técnico No. 3. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/ceresan/docs/relatoriotecnico3.pdf>.

BURLANDY, L. *et al.* *Potencialidades e limites para a implementação de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional*: estudo de caso em dois municípios do estado do Rio de Janeiro. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014.

BURLANDY, L. *et al.* Saúde e Sustentabilidade: desafios conceituais e alternativas metodológicas para a análise de sistemas locais de Segurança Alimentar e Nutricional. *Tempus*, actas de saúde colet, Brasília, v. 9, n. 3, p. 55-70, set. 2015.

BURLANDY, L.; MALUF, R. *Poverty, inequality and social policies in Brazil*. Rio de Janeiro: CERESAN/ActionAid, 2007. (Working Paper for the ActionAid International Middle Income Countries Initiative).

BURLANDY, L.; MALUF, R.; FROZI, D.; MAFRA, L.; REIS, M; ZIMMERMAN, S. Avaliação do programa Banco de Alimentos no Brasil. *Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*, v. 14, p. 35-64, 2010.

BURLANDY, L.; ROCHA, C.; MALUF, R. S. Sistemas alimentares, equidade e saúde. Uma análise do Relatório Ipes-Food. Third International Conference Agriculture and Food in an Urbanizing Society. Porto Alegre, 17-21 set. 2018.

BURLANDY, L.; BOCCA, C.; MATTOS, R. A. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 25, n. 1, p. 9-20, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/ptdzxwzm5vVDb8nmtwS-VPLh/?lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2021.

BURLANDY, L.; CASTRO, I. R. R.; RECINE, E. G. I. G.; CARVALHO, C. M. P.; PERES, J. Reflexões sobre ideias e disputas no contexto da promoção da alimentação saudável. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, p. 1-12, 2021.

CABRAL, L.; DEVEREUX, S. *Food Equity: A Pluralistic Framework*. IDS Working Paper 581. Brighton: Institute of Development Studies, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.19088/IDS.2022.083>.

CADIEUX, K. V.; SLOCUM, R. What Does it Mean to Do Food Justice? *Journal of Political Ecology*, v. 22, n. 1, p. 1-26, 2015. DOI: 10.2458/v22i1.21076.

CAPRA, F. *O Ponto de Mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente*. São Paulo: Ed. Cultrix. 2012.

CHACKAL, T. Autonomy and the Politics of Food Choice: From Individuals to Communities. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, v. 29, n. 2, p. 123-141, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10806-015-9585-4>.

CONSEA. *Manifesto Comida de Verdade à Sociedade Brasileira*. Brasília, DF: 5a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2015/novembro/manifesto-a-sociedade-mostra-o-que-e-comida-de-verdade>.

COWEN, M. P.; SHENTON, R. W. *Doctrines of Development*. New York: Routledge, 1996.

DE SOUSA, B. Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social: encuentros en Buenos Aires. In: CLACSO (ed.). *Colección Edición y distribución cooperativa*, 2006.

DE TAVERNIER, J. Food citizenship: Is there a duty for responsible consumption? *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, v. 25, p. 895-907, 2012.

DEVEREUX, S.; HAYSOM, G.; MALUF, R. S.; SCOTT-VILLIERS, P. *Challenging the Normalisation of Hunger in Highly Unequal Societies*, IDS Working Paper 582. Brighton: Institute of Development Studies, 2022. DOI: 10.19088/IDS.2022.086.

EXTRA. *Proibição: bebida de soja AdeS vira motivo de piada nas redes sociais*. 2013. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/proibicao-bebida-de-soja-ades-vira-motivo-de-piada-nas-redes-sociais-7871727.html>.

EXTRA. *Luta contra a fome no lixo*. 2022. Disponível em: <https://www.vercapas.com.br/edicao/capa/extra/2022-08-09/>.

FLADVAD, B. Diverse citizenship? Food sovereignty and the power of acting otherwise. *Social Sciences*, v. 8, n. 12, p. 1-16, 2019.

FRASER, N.; Honneth, A. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London; New York: Verso, 2003.

FRASER, N. Feminist Politics in the Age of Recognition: A Two-Dimensional Approach to Gender Justice. *Studies in Social Justice*, v. 1, n. 1, p. 23-35, 2007. DOI: 10.26522/ssj.v1i1.979

HLPE. *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3901e.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.

HLPE. *Nutrition and food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i7846e.pdf>. Acesso em: 29 out. 2018.

HOLT-GIMÉNEZ, E. Food Security, Food Justice, or Food Sovereignty? Crises, Food Movements, and Regime Change. In: AKON, A. H.; AGYEMAN, J. (ed.). *Cultivating Food Justice: Race, Class, and Sustainability*. Cambridge: MIT Press, 2011.

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas*. Rio de Janeiro, 2008.

INDEPENDENT GROUP OF SCIENTISTS. *Times of Crises, times of change. Science for accelerating transformations to sustainable development. Global Sustainable Development Report 2023*. New York: United Nations, 2023. Disponível em: <https://sdgs.un.org/gsdrr/gsdrr2023>.

IPES-Food. *Unravelling the food–health nexus: addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems*. 2017. Disponível em: [http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport\(1\).pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport(1).pdf).

KANGER, L. *et al.* Six policy intervention points for sustainability transitions: A conceptual framework and a systematic literature review. *Research Policy*, v. 49, p. 104072, 2020.

KALJONEN, M.; PALOVIITA, A.; HUTTUNEN, S.; KORTETMÄKI, T. *Policy mixes for just transition: a comprehensive evaluation framework*. 2023.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH, 2012.

GRISA, C.; NIEDERLE, P.; GUÉNEAU, S.; LE COQ, J.F.; CRAVIOTTI, C.; BORRÁS, G.; CAMPOS, D.; AVILA-SANCHEZ, H.; FREQUIN-GRESH, S.; SCHEUER, J. M.; ALBARRACIN, J. Food policies and the politicization of food: the Latin American experience. In: LE COQ, J.-F.; GRISA, C.; GUÉNEAU, S.; NIEDERLE, P. (ed.). *Public policies and food systems in Latin America*. Versailles: Ed. Quae, 2022. p. 25-65. (Update sciences et Technologies).

LUKES, S. *Power: A Radical View*. 2. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

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. *Révue Internationale des Études du Développement*, Paris, v. 1, n. 237, p. 115-136, 2019.

MALUF, R. S. *Ações Públicas Locais de Apoio à Produção de Alimentos e à Segurança Alimentar*. São Paulo: Instituto Polis, 1999a. (Caderno Polis Papers Número 4).

MALUF, R. S. *Ações Públicas Locais de Abastecimento Alimentar*. São Paulo: Instituto Polis, 1999b. (Caderno Polis Papers Número 5).

MALUF, R. S. Atribuindo Sentido(s) à Noção de Desenvolvimento Econômico. *Estudos: Sociedade e Agricultura*, n. 15, 2000. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/177/173>.

MALUF, R. S. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2007.

MALUF, R. S.; LUZ, L. F. Sistemas alimentares descentralizados: um enfoque de abastecimento na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (ed.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2017.

MALUF, R. S. *et al.* Global value chains, food and just transition: a multi-scale approach to Brazilian soy value chains. *The Journal of Peasant Studies*, 2022a. DOI: 10.1080/03066150.2022.2105700

MALUF, R. S. *et al.* Sustainability, justice and equity in food systems: Ideas and proposals in dispute in Brazil. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, n. 45, p. 183-189, 2022b.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.238782>.

MALUF, R. S. Política dos alimentos e participação social no Brasil: alcanços de um campo contra-hegemônico. In: SCHUBERT, M. N. *et al.* (org.). *Desafios e tendências da alimentação contemporânea: consumo, mercados e ação pública*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2023. p. 61-88.

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M.; PAULINO, G. *Cooperação Sul-Sul em SAN e transferência de políticas*. Rio de Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 2016. (Textos para discussão, 11).

MALUF, R. S.; BURLANDY, L. Sistemas alimentares, desigualdades e saúde no Brasil: desafios para a transição rumo à sustentabilidade e promoção da alimentação adequada e saudável. In: NORONHA, G. *et al.* (org.). *Alimentação e nutrição no Brasil: perspectiva na segurança e soberania*. Rio de Janeiro: Edições Livres; Fundação Oswaldo Cruz, 2023.

O'KANE, G. A moveable feast: Exploring barriers and enablers to food citizenship. *Appetite*, v. 105, p. 674-687, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2016.07.002>.

PATROUILLEAU, M. M.; ANASTASIO, M. D.; LE-COQ, J. F.; SOTO-MAYOR, O. *Escenarios agroalimentarios para América Latina y el Caribe. Estudio prospectivo al año 2040*. Buenos Aires: Teseo, 2023. 188 p. Disponível em: <https://www.editorialteseo.com/archivos/31605/escenarios-agroalimentarios-para-america-latina-y-el-caribe/>.

RECINE, E.; BEGHIN, N. Equity. In: LAWRENCE, M.; FRIEL, S. (ed.). *Healthy and sustainable food systems*. London; New York: Routledge, 2020.

REIS, M. C. Do espaço do sujeito ao espaço mundial: uma nova maneira de apreender a realidade. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 17, n. 2, p. 397-428, 2002. Disponível em: <https://www.periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/4979/4518>.

REIS, M. C. *SAN como representação do desenvolvimento: reflexões em torno de um conceito e sua prática*. Rio de Janeiro, XIV Congresso Brasileiro de Sociologia - Sociologia: Consensos e Controvérsias, 2009.

REIS, M. C. Representações do desenvolvimento e estratégias de desenvolvimento local. In: HERNÁNDEZ, M. L.; MIRANDA, A. R. (coord.). *Nuevas Rutas Hacia el Bienestar Social, Económico y Medioambiental: II Foro Bienal de Estudios del Desarrollo*. Montevideo, RIED/IECON, 2014. p. 231-262. Disponível em: https://iecon.fcea.udelar.edu.uy/images/publicaciones/429/Nuevas_rutas_web.pdf.

REIS, M. C. *Ampliação dos espaços sociais e desenvolvimento local: estratégias e processos com pessoas e grupos sociais*. Curitiba, PR: Editora Juruá, 2015.

REIS, M. C. Reflecting on counter-hegemonic strategies of Food and Nutritional Security: Notes on the Brazilian Case. In: BONANNO, A.; WOLF, S. *Resistance to the neoliberal agri-food regime: a critical analysis*. New York: Routledge, 2018.

REIS, M. C. *Dinâmicas territoriais, contra-hegemonia e políticas de segurança alimentar e nutricional: comida, poder e transformação social*. Trabalho apresentado como resultado parcial do processo de pós-doutoramento. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2019.

REIS, M. C. *et al.* Segurança Alimentar e Nutricional como estratégia de enfrentamento da Pandemia COVID-19: o caso de um projeto de extensão universitária. *Administração e Sociologia Rural*, v. 58, 2020. (Foz do Iguaçu, UNIOESTE, Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia).

REIS, M. C. (coord.). *A Questão Alimentar e o Desenvolvimento dos Territórios: diálogos a partir da experiência do Território Vertentes em Minas Gerais*. Curitiba: Appris Editora, 2023. p. 29-69.

ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. *Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 2013.

RODRIGUEZ, G.; PEÑUELA, C. *Escuela de líderes gestores y notificadores en seguridad alimentaria y nutricional – localidad de Sumapaz*. 2014.

SABOURIN, E.; PATROUILLEAU, M. M.; LE-COQ, J. F.; VÁSQUEZ, L.; NIEDERLE, P. A. (ed.). *Políticas Públicas en Favor de la Agroecología en América Latina y el Caribe*. Porto Alegre: Red PP-AL/FAO, 2017. 412 p. Disponível em: <https://www.pp-al.org/es/actualites/livre-sur-les-pp-d-agroecologie-a-telecharger>

SEN, A. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press, 1985.

SEN, A. Capability and Wellbeing. In: NUSSBAUM, M. C.; SEN, A. (ed.). *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, 1993.

SEN, A. *A ideia de justiça*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.

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.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo – reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

SIQUEIRA, T. R. *O medo de não saber o que comer amanhã*”: uma etnografia sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 em um bairro popular de Pelotas/RS. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Antropologia) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, 2022. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/gepac/teses.html>

SWINBURN, B. A.; KRAAK, V. I.; ALLENDER, S.; ATKINS, V.; BAKER, P. I.; BOGARD, J. R. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change. *The Lancet Commission Report*, v. 393, n. 10173, p. 791-846, 2019. DOI:10.1016/S0140-6736(18)32822-8.

TRIBALDOS, T.; KORTETMÄKI, T. Just transition principles and criteria for food systems and beyond. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, v. 43, p. 244-256, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.eist.2022.04.005>

UN-Habitat. *World Cities Report*. 2022. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf.

VILLAMIL, L.; LEMUS, L. R. *Caracterización de las dinámicas comunitarias e institucionales del 1er nivel de las ELIGESSAN en Guachucal, Túquerres, Cumbal y Carlosama*. Universidad Nacional de Colombia, 2017.

WILKINSON, J. *O Mundo dos Alimentos em Transformação*. Curitiba: APPRIS Editora, 2023.

ANEXO

Seminário Internacional “CERESAN 20 anos: trajetória de pesquisa e perspectivas do campo temático”

Data: 5 e 6 de outubro de 2023

Local: Auditório BNDES, Av. República do Chile, 100, Centro, Rio de Janeiro

Programação

Dia 5/10

9h – Credenciamento

9h30 – Sessão de abertura –

BNDES – Tereza Campello

UFRRJ/ICHS/DDAS/CPDA: Flávia B. Vieira, Cícero Pimenteira, Sérgio P. Leite

UFF/FN/CECANE – Patrícia Camacho

PENSSAN - Sandra M. Chaves

CONSEA - Inês Rugani

10h – Dia de Luta pela Democracia Brasileira (por convocação da SBPC e outras entidades)

10h05 às 13h: Trajetória da produção acadêmica do CERESAN: temas de pesquisa e seus contextos, perspectivas do campo temático

Coordenadora: Cláudia Schmitt (CPDA/UFRRJ)

Expositores: Luciene Burlandy (CERESAN/UFF), Márcio C. Reis (CERESAN/UFSJ) e Renato S. Maluf (CERESAN/UFRRJ)

Pausa para café

Comentários: Cecília Rocha (CSFS/Toronto Metropolitan University, Canadá) e Sandra Chaves (UFBA/PENSSAN)

Debate com participantes

14h às 18h: Sistemas alimentares e o Brasil: perspectivas analíticas e implicações para a questão alimentar

Coordenador: Nelson G. Delgado (CPDA/OPPA)

Expositores: Cátia Grisa (UFRGS/PGDR), Minna Kaljonen (Finnish Environment Institute/SYKE, Finland), John Wilkinson (CPDA/UFRRJ) e Renato S. Maluf (CERESAN/UFRRJ)

Pausa para café

Comentários: Inês Rugani (UERJ) e Sérgio Leite (CPDA/OPPA)
Debate com participantes

Dia 6/10

9:30h às 12:30h: Desigualdades, iniquidades e injustiças relacionadas com sistemas alimentares: enfoques e referenciais para a análise de políticas públicas

Coordenadora: Mônica Senna (PPG Políticas Sociais/ UFF)

Expositores: Jean-François Le Coq (CIRAD/ArtDev/PP-AL, France), Lidia Cabral (IDS/University of Sussex, UK), Luciene Burlandy (CERESAN/UFF) e Theresa Tribaldos (CDE/Bern University, Switzerland)

Pausa para café

Comentários: Jorge Romano (CPDA/ActionAid) e Silvia Zimmermann (UNILA/OPPA)

Debate com participantes

14h às 17h30: Alimentação adequada e saudável e comida de verdade: os olhares da Antropologia, Nutrição e dos Movimentos Sociais

Coordenadora: Maria José Carneiro (CPDA/UFRRJ)

Expositores: Elisabetta Recine (UNB/CONSEA/HLPE), Humberto S. Palmeira (Movimento dos Pequenos Agricultores), Renata Menasche (PPGAnt/UFPel, PGDR/UFRGS), e Sara del Castillo Matamoros (OBSAN/Universidad Nacional, Colômbia)

Pausa para café

Comentários: Emília Jomalini (CERESAN/UFRRJ) e Cláudia J. Schmitt (CPDA/UFRRJ)

Debate com participantes

Confraternização – 18h

International Seminar “CERESAN 20 years: trajectory of research and perspectives of the thematic field”

October 5th and 6th, 2023

Auditorium of BNDES (National Bank of Economic and Social Development) – Rio de Janeiro, Brazil

Programme

Oct 5th

9 am - Accreditation of participants

9:30 am – Opening Session – Institutional representatives (UFRRJ/ ICHS/DDAS/CPDA; BNDES, PENSSAN, CONSEA)

10 am – 1 pm: Trajectory of CERESAN academic production: research themes and their contexts, perspectives of the thematic field

Coordinator: Cláudia Schmitt (CPDA/UFRRJ)

Expositors: Luciene Burlandy (CERESAN/UFF), Márcio C. Reis (CERESAN/UFSJR), Renato S. Maluf (CERESAN/UFRRJ)

Coffee break

Comments: Cecília Rocha (CSFS/Toronto Metropolitan University, Canadá) e Sandra Chaves (UFBA/PENSSAN)

Debate with participants

2 pm – 6 pm: Food systems and Brazil: analytical perspectives and implications for the food question

Coordinator: Nelson G. Delgado (CPDA/OPPA)

Expositors: Minna Kaljonen (Finnish Environment Institute/SYKE, Finland), Renato S. Maluf (CERESAN/UFRRJ), John Wilkinson (CPDA/UFRRJ), Cátia Grisa (UFRGS/PGDR)

Coffee break

Comments: Inês Rugani (UERJ); Sérgio Leite (CPDA/OPPA)

Debate with participants

Oct 6th

9:30 am - 12:30 am: Inequalities, inequities and injustices related to food systems: approaches and references for the analysis of public policies

Coordinator: Mônica Senna (PPG Social Policies/ UFF)

Expositors: Jean-François Le Coq (CIRAD/ArtDev/PP-AL, France), Lidia Cabral (IDS/University of Sussex, UK), Luciene Burlandy (CERESAN/UFF), Theresa Tribaldos (CDE, Bern University, Switzerland)

Coffee break

Comments: Jorge Romano (CPDA/ActionAid); Silvia Zimmermann (UNILA/OPPA)

Debate with participants

2 pm – 5:30 pm: Adequate and healthy food and “real food”: the views of Anthropology, Nutrition and Social Movements

Coordinator: Maria José Carneiro (CPDA/UFRRJ)

Expositors: Elisabetta Recine (UNB/CONSEA/HLPE), Humberto S. Palmeira (MPA/Raízes do Brasil), Renata Menasche (PPGAnt/UFPel,

PGDR/PGDR), Sara del Castillo Matamoras (OBSAN/Universidad Nacional, Colombia)

Coffee break

Comments: Emilia Jomalinis (CERESAN/UFRRJ); Fátima Portinho (CPDA/UFRRJ)

Debate with participants

6 pm: Confraternization

Encerramento do Seminário CERESAN 20 Anos



Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

ÍNDICE REMISSIVO

A

Abastecimento 9, 15, 20, 23, 31, 33, 47, 54, 55, 74, 75, 77, 83, 86, 87, 89, 92, 96, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 177

Acesso aos alimentos 19, 20, 22, 33, 43, 55, 74, 76, 80, 95, 152, 155

Agricultura 7, 9, 10, 11, 12, 17, 32, 34, 42, 54, 55, 60, 70, 71, 74, 76, 77, 79, 81, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 97, 98, 99, 107, 112, 114, 118, 128, 129, 131, 132, 133, 143, 152, 154, 155, 156, 157, 159, 161, 177, 191, 192, 193

Agroecologia 9, 33, 49, 91, 101, 104, 111, 113, 114, 128, 158, 191

Alimentação adequada e saudável 14, 21, 22, 25, 26, 33, 45, 77, 135, 137, 138, 143, 150, 151, 178, 182, 191

Alimentação e nutrição 11, 40, 48, 118, 121, 141, 166, 173, 178, 191, 192

Alimentação saudável 20, 22, 54, 65, 112, 138, 139, 140, 151, 174, 191

Análise de políticas 13, 14, 20, 30, 37, 93, 125, 182

C

Capacidades estatais 14, 20, 83, 85, 86, 88

Comida de verdade 14, 22, 33, 72, 77, 112, 135, 140, 143, 145, 146, 150, 152, 154, 157, 174, 182

Consea 7, 9, 26, 30, 31, 33, 35, 37, 79, 80, 86, 115, 126, 140, 143, 160, 174, 181, 182, 183, 192, 193

Consumo de alimentos 38, 47, 48, 75, 98, 130, 138, 167, 168, 170

D

Desenvolvimento 7, 9, 10, 11, 12, 13, 17, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 39, 40, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 67, 69, 77, 78, 79, 96, 113, 114, 129, 130, 131, 143, 150, 165, 166, 169, 173, 177, 178, 179, 191, 192, 193, 194

Desigualdades 14, 20, 21, 26, 34, 36, 48, 50, 56, 63, 65, 77, 93, 95, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 163, 178, 182

Direito humano à alimentação 4, 9, 17, 29, 30, 45, 54, 77, 114, 140, 164, 167, 173

E

Equidade 14, 20, 23, 39, 42, 65, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 133, 174, 192

F

Fome 11, 15, 20, 21, 25, 30, 40, 43, 56, 83, 91, 108, 115, 124, 137, 139, 141, 147, 148, 149, 151, 153, 158, 160, 175

I

Insegurança alimentar 10, 12, 21, 43, 53, 108, 121, 147, 148, 149, 180

J

Justiça 14, 19, 20, 21, 34, 49, 52, 56, 59, 63, 64, 65, 66, 77, 79, 80, 81, 95, 99, 100, 104, 105, 109, 110, 111, 112, 115, 117, 119, 121, 127, 128, 129, 130, 133, 140, 179, 194

M

Mudanças climáticas 19, 20, 26, 36, 49, 63, 78, 83, 84, 91, 101, 166, 192

P

Participação social 19, 20, 21, 25, 35, 39, 42, 55, 85, 88, 90, 104, 120, 177

Políticas de segurança alimentar e nutricional 92, 96, 117, 149, 179, 191

Políticas públicas 10, 11, 12, 14, 18, 19, 20, 22, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 34, 37, 39, 41, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 71, 72, 85, 87, 88, 89, 93, 95, 96, 107, 120, 121, 139, 140, 141, 149, 150, 158, 169, 173, 177, 179, 182, 191, 192

Produção de alimentos 19, 20, 60, 108, 139, 152, 155, 166, 167, 169, 177

S

Segurança alimentar e nutricional 3, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 17, 22, 25, 26, 29, 30, 31, 35, 37, 38, 39, 45, 46, 48, 52, 54, 77, 86, 87, 88, 89, 92, 96, 99, 117, 129, 137, 139, 140, 145, 149, 163, 167, 173, 174, 176, 177, 179, 191, 192, 193

Sisan 12, 39, 40, 41, 42, 92, 123, 173

Sistemas alimentares 4, 13, 14, 18, 19, 20, 21, 23, 26, 33, 34, 36, 38, 39, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 52, 57, 59, 60, 65, 67, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 87, 91, 92, 95, 96, 99, 100, 103, 104, 105, 107, 111, 112, 117, 118, 119, 120, 121, 125, 127, 128, 130, 137, 139, 170, 174, 177, 178, 181, 182, 191, 192, 193

Sistemas alimentares multiescalares 13, 18, 73

Soberania alimentar 4, 15, 20, 22, 23, 30, 45, 80, 81, 111, 112, 113, 118, 119,
127, 128, 140, 151, 155, 158, 163, 164, 168, 191

Sociedade civil 18, 21, 22, 26, 29, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 55, 60, 65, 66, 72,
87, 88, 90, 91, 118, 120, 122, 123, 126, 133, 140

Sustentabilidade 10, 34, 49, 54, 56, 84, 119, 122, 127, 139, 140, 165, 166,
168, 173, 178, 192, 193, 194

T

Territórios 13, 21, 23, 34, 42, 43, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 71, 75,
84, 108, 120, 124, 125, 159, 160, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 179

Transição justa 19, 21, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 77, 78, 127, 128, 130

U

Ultraprocessados 22, 72, 138, 145, 151, 152, 158, 166

V

Vulnerabilidades socioambientais 36

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

SOBRE AS/OS AUTORAS/ES

Catia Grisa

Professora nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordena a Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina (Rede PPAL) e o Grupo de Pesquisa e Estudos em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (Gepad-UFRGS) e integra o Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA–CPDA). Pesquisa sobre temas relacionados com políticas alimentares, políticas para agricultura familiar e políticas públicas de desenvolvimento rural.

Elisabetta Recine

Nutricionista. Doutora em Saúde Pública. Docente do Depto de Nutrição e integrante do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional da Universidade de Brasília. Integrante da coordenação do Grupo Temático de Alimentação e Nutrição da Associação Brasileira de Saúde Coletiva e da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável. Integrante do Conselho Consultivo da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Integrante do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da ONU. Integrante do Painel de Especialistas de Sistemas Alimentares Sustentáveis — Ipes–Food. Presidenta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2023/2025).

Humberto Palmeira

Formado em Assistência Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, é militante do Movimento dos Pequenos Agricultores e integra sua Coordenação Nacional. Assina texto de opinião para o portal O Dia e publica artigos sobre campesinato, agroecologia e soberania alimentar. Um dos responsáveis pela instalação, em 2017, da primeira unidade da rede de espaços urbanos denominada *Raízes do Brasil — Alimentação Saudável, Cultura e Hospedagem*, localizada no bairro de Santa Tereza, na cidade do Rio de Janeiro, oferecendo alimentos agroecológicos, garantindo o escoamento da produção do campo e conectando camponeses e trabalhadores da região metropolitana do Rio.

Jean-François Le Coq

Investigador do Cirad, agro economista especializado na análise institucional e política relacionada com desenvolvimento agrícola e questões ambientais,

coordenação e governança do desenvolvimento sustentável no contexto das alterações climáticas. Integra a Rede Interinstitucional de Pesquisa sobre Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina (PP–AL). Está como pesquisador visitante CPDA/UFRRJ, dedicando-se às políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, transição agroecológica, conservação dos recursos naturais, transição digital e mudanças climáticas.

John Wilkinson

Professor Titular Aposentado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Consultor externo do *Food Studies Program*, da Universidade Americana, Roma. Professor e Pesquisador Visitante da UTFPR. Autor do livro *O Mundo dos Alimentos em Transformação* (Appris, 2023).

Lídia Cabral

Pesquisadora no Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex (UK). Coordena o grupo de pesquisa Rural Futures no IDS e o programa de mestrado Food and Development. Integra o Food Equity Centre, uma rede internacional de pesquisa que visa contribuir para sistemas alimentares mais equitativos. Pesquisa sobre temas relacionados com a equidade e sustentabilidade nos sistemas alimentares e as relações Sul-Sul, com especial interesse sobre a influência brasileira no desenvolvimento internacional.

Luciene Burlandy

Nutricionista. Doutora em Saúde Pública. Professora da Universidade Federal Fluminense, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências da Nutrição da Faculdade de Nutrição e ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social. Coordena o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFF); integra a Rede Penssan e o GT Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco). É conselheira do Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Rio de Janeiro (Consea–RJ).

Márcio Reis

Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Planejamento e Território da Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ). Integra a Rede Penssan, é pesquisador associado ao Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFRRJ) e membro do Grupo de Trabalho de Monitoramento do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional

Sustentável de Minas Gerais (Consea–MG). Coordena o Programa de Extensão Diálogos de Saberes e Práticas para a Promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional como estratégia de Desenvolvimento no Território Vertentes em Minas Gerais.

Minna Kaljonen

Professora e pesquisadora no Finnish Environment Institute, responsável por desenvolver e liderar pesquisa interdisciplinar em transições justas para a sustentabilidade e governança. Desenvolve pesquisa especialmente nas transições para sistemas alimentares sustentáveis. Integra o Finnish Expert Panel for Sustainable Development.

Renata Menasche

Antropóloga, professora do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pelotas (PPGAnt/UFPel) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Alimentação, Consumo e Cultura (GEPAC). Integrante da Rede Penssan e conselheira do Consea.

Renato Maluf

Professor Titular Aposentado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), onde coordena o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFRRJ). Integrante do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSan). Ex-Coordenador da Rede Penssan, Ex-Presidente do Consea. Integrou o Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível das Nações Unidas para a Segurança Alimentar.

Sara Eloisa Del Castillo Matamoros

Nutricionista e Licenciada em Educação, Mestre em Desenvolvimento Social e Doutora em Ciências Sociais. Professora de Nutrição e Segurança Alimentar do Departamento de Nutrição Humana da Universidade Nacional da Colômbia, onde coordena o Observatório de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (OBSSan) e é Diretora do Instituto de Estudos Ambientais (Idea).

Theresa Tribaldos

Geógrafa e cientista política de formação e colidera a área de impacto “Economias Justas e Bem-Estar Humano”, no Centro de Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade de Berna, Suíça, onde também é afiliada à unidade

Estudos Críticos de Sustentabilidade do Instituto de Geografia. Sua pesquisa abrange questões sobre sustentabilidade e justiça na alimentação, transformações do sistema alimentar, papel da natureza e da cultura para um desenvolvimento sustentável em montanhas, abordagens e metodologias de pesquisa transdisciplinares sobre transformações da sustentabilidade. Trabalha em projetos no Norte e Sul globais, consultora em sustentabilidade do sistema alimentar suíço e desenvolvimento regional nas regiões alpinas suíças.

Editora CRV - Proibida a impressão e comercialização

SOBRE O LIVRO

Tiragem: Não comercializada

Formato: 16 x 23 cm

Mancha: 12,3 x 19,3 cm

Tipologia: Times New Roman 10,5 | 11,5 | 13 | 16 | 18

Arial 8 | 8,5

Papel: Pólen 80 g (miolo)

Royal | Supremo 250 g (capa)