

A Insegurança Alimentar e a Ordem Neoliberal: desafios para uma agenda contra-hegemônica

Food Insecurity and Neoliberalism: challenges to a non-hegemonic agenda

Inseguridad alimentaria y el orden neoliberal: desafíos a una agenda contrahegemónica

Nilson de Paula*

RESUMO

Este artigo contém uma discussão sobre os obstáculos formados ao longo da consolidação da ordem econômica mundial, com base em princípios neoliberais, para uma agenda de segurança alimentar nacional e internacional. A ordem alimentar mundial atual se formou no contexto da abertura dos países às estratégias de investidores internacionais e aos fluxos comerciais e financeiros. Ao se verificar a primazia dos mercados, o alcance de uma agenda de segurança e soberania alimentar executada por governos nacionais tende a enfrentar barreiras crescentes. Essa avaliação está amparada nas evidências contundentes de agravamento das desigualdades sociais, as quais resultam de um enfraquecimento do Estado e de uma incapacidade do modelo econômico dominante de promover crescimento e distribuição de renda. Além dessas condições gerais, desafios são detectados também na dinâmica do sistema agroalimentar, principalmente oriundos do forte protagonismo das grandes corporações em toda a extensão da cadeia produtiva de alimentos, envolvendo os rumos do comércio internacional, o formato dos sistemas produtivos e o padrão de consumo alimentar.

Palavras-chave: Sistema agroalimentar. Insegurança alimentar. Neoliberalismo.

ABSTRACT

This paper discusses national and foreign obstacles posed to the food security agenda by a world economic order that is guided by neoliberal principles. The present global food order has been shaped by a wide exposition of countries to foreign investors, trade, and financial flows. The supremacy of market leads the national agenda for food security and sovereignty to face growing barriers. The assessment of this is anchored on solid evidence for the increasing social inequality that stems from both an enfeebled State and the impossibility of the prevailing economic model to promote development and income distribution. Challenges also emerge within the food system itself, mainly owing to the leading role of large corporations in the entire food chain, which comprises trade patterns, productive systems and consumption.

Keywords: Food system. Food insecurity. Neoliberalism.

* Professor Sênior do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil, e Membro do Grupo de Pesquisas em Agricultura e Sistemas Agroalimentares (GPASA). E-mail: nilson@ufpr.br

Artigo recebido em ago./2017 e aceito para publicação em out./2017.

RESUMEN

Este artículo contiene una discusión sobre los obstáculos formados a lo largo de la consolidación del orden económico mundial, sobre la base de principios neoliberales, para una agenda de seguridad alimentaria nacional e internacional. El sistema alimentario mundial actual se formó en el contexto de la apertura de los países a las estrategias de inversores internacionales y a los flujos comerciales y financieros. Al verificarse la primacía de los mercados, el alcance de una agenda de seguridad y soberanía alimentaria ejecutada por gobiernos nacionales tiende a enfrentar barreras crecientes. Esta evaluación está amparada en las evidencias contundentes de agravamiento de las desigualdades sociales, que resultan de un debilitamiento del Estado y de una incapacidad del modelo económico dominante de promover crecimiento y distribución de renta. Además de estas condiciones generales, los desafíos se detectan también en la dinámica del sistema agroalimentario, principalmente oriundos del fuerte protagonismo de las grandes corporaciones en toda la extensión de la cadena productiva de alimentos, involucrando los rumbos del comercio, los sistemas productivos y el patrón de consumo alimentario.

Palabras clave: Sistema agroalimentario. Inseguridad alimentaria. Neoliberalismo.

INTRODUÇÃO

A segurança alimentar como agenda de política pública em permanente construção tem se deparado com obstáculos que se avolumam na medida em que os mecanismos que deveriam proporcionar estabilidade no abastecimento de alimentos são gradativamente absorvidos pela lógica do mercado. Este, todavia, não é visto apenas como uma instância de troca, mas como um ambiente de articulação entre os diferentes segmentos e agentes atuantes em cadeias produtivas globais. Mais ainda, trata-se de um movimento no qual a alimentação é mercantilizada e, como tal, transformada numa instância do circuito monetário. Nesses termos, as ações orientadas pela necessidade de proporcionar alimentação em quantidade e qualidade adequadas à existência humana em qualquer país estão condicionadas à evolução daquele ambiente no qual a interface entre Estado e mercado é remodelada segundo as orientações emanadas da atual ordem neoliberal. Na medida em que a segurança alimentar deixa de ser objeto de política pública, menor a capacidade do Estado de neutralizar as oscilações de preço e situações de crise alimentar, e mais expostas as populações estarão às vicissitudes do mercado e às estratégias dos agentes comerciais e agroindustriais.

Essa interface não deve ser analisada como um movimento pendular, segundo uma visão maniqueísta que exclui a convivência entre Estado e mercado. Os termos em que esta se dá, na realidade, seguem os princípios gerais do processo de acumulação e pelo modelo de capitalismo predominante global e nacionalmente. Nesse sentido, observa-se que ao contrário do modelo desenvolvimentista que predominou até meados da década de 1980, no qual o Estado tinha um papel determinante, as economias passaram a ser reguladas pelo fundamentalismo do mercado, segundo o qual o protagonismo do primeiro, como expressão dos interesses da sociedade, é reduzido. Essa sucessão de modelos acabou por redefinir a ordem alimentar mundial, a qual passou a ser marcada pela abertura dos países às estratégias de investidores internacionais e aos fluxos comerciais e financeiros de amplo alcance. Dada esta ordem dominante, qual o alcance possível de uma agenda de segurança e soberania alimentar implementada por governos nacionais? Para conceder o benefício da dúvida aos defensores da ordem neoliberal é possível esperar que a eficiência dos mercados promova distribuição equitativa de poder de compra suficiente para que políticas de segurança alimentar sejam desnecessárias?

Segundo o argumento aqui apresentado, o crescente domínio dos mercados tem causado crescentes instabilidades e um agravamento das condições de vida de um amplo contingente populacional, tanto nos países em desenvolvimento quanto desenvolvidos. Diante de evidências incontestáveis do aumento da pobreza e da excessiva concentração de renda e riqueza, o alheamento do Estado, como observado em muitos países, tem aumentado o desafio de mitigar os efeitos sociais negativos da suposta eficiência dos mercados. Forma-se assim um paradoxo preocupante, na medida em que a recomendação do Estado mínimo como requisito para o fortalecimento competitivo das economias acaba eliminando os mecanismos de proteção à população

com limitado ou sem poder de compra. Ou seja, quanto mais frágeis são as políticas de segurança alimentar, mais necessárias elas se tornam, desde que, evidentemente, a garantia de condições de vida adequadas à população seja uma estratégia de soberania nacional. As demandas por políticas de segurança alimentar emergem, todavia, do interior do próprio sistema agroalimentar, na medida em que as corporações transnacionais, em particular aquelas sediadas na esfera industrial, acabam contribuindo para o consumo de produtos processados em ampla escala, com efeitos danosos para a saúde humana. Isso acaba implicando um agravamento da insegurança alimentar pela via do consumo inadequado, exigindo do Estado, portanto, políticas públicas de escopo mais amplo, voltadas não apenas para problemas de escassez, mas do consumo excessivo de produtos processados.

O viés metodológico que orienta esta discussão está na interface entre as tendências dominantes da ordem capitalista mundial do período recente, encapsuladas na disseminada concepção do neoliberalismo, e o agravamento das condições de insegurança alimentar no bojo das transformações do sistema agroalimentar. Essa simultaneidade se manifesta através de um aprofundamento das desigualdades sociais em escala mundial ao mesmo tempo em que situações de subnutrição se propagam no rastro da internacionalização daquele sistema. Dois tópicos compõem a análise aqui apresentada, além da introdução e conclusão. O primeiro se refere às tendências gerais do capitalismo contemporâneo que desembocaram na prevalência do neoliberalismo no qual os mercados globais, sob o comando das grandes corporações, passaram a determinar a organização das economias e sociedades nacionais. Tal modelo, todavia, vem revelando nos anos recentes um agravamento da vulnerabilidade social, associada a um processo avassalador de concentração de renda e riqueza. Refletindo essas tendências, como destacado no segundo tópico, o sistema agroalimentar contém evidências que apontam tanto na direção da fome e subnutrição quanto da sofisticação do padrão de consumo alimentar baseado na ingestão de alimentos processados, tornando o quadro de insegurança alimentar mais complexo. Com isso, os desafios à formulação de políticas públicas voltadas à segurança alimentar passam a envolver aspectos que não se restringem às condições de suprimento e às limitações de poder de compra.

1 A ORDEM NEOLIBERAL E A PROFECIA NÃO REALIZADA

No plano mais visível, o alcance de políticas de segurança alimentar tem sido delimitado, inescapavelmente, pela intensidade da pobreza, em função da qual o acesso à alimentação regular, necessária à sobrevivência, não ocorre. No entanto, o crescente empobrecimento de parcelas significativas da população mundial é um traço saliente do aprofundamento da globalização da economia mundial e do processo de acumulação de capital a ela inerente. Políticas de segurança alimentar têm, portanto, diante de si efeitos deletérios do modelo de organização da economia mundial, no qual o papel do Estado, como rede de proteção social, é reduzido e redefinido pelo processo de

acumulação de capital no ambiente crescentemente anárquico da globalização. Como decorrência, esse processo passou a mercantilizar atividades previamente não reguladas pelo mercado, como aquelas relacionadas à política, educação, saúde, ciência, etc., transformadas em novas oportunidades de lucro (JESSOP, 1997). Desde o início da década de 1980, quando o mundo idealizado pelo desenvolvimentismo deixou de ser uma possibilidade, o papel do Estado na regulação da mobilidade do capital, em particular o financeiro, perdeu relevância nas transformações socioeconômicas (HARVEY, 2011). A expectativa de uma sociedade homogênea, nos termos descritos por Furtado (1992)¹, foi aos poucos substituída pela noção de modernização, associada à maior proeminência dos mercados, numa velada, e às vezes explícita, hostilidade ideológica a iniciativas voltadas ao bem-estar e à redução da desigualdade.

A adesão aos princípios neoliberais justificando a livre circulação do capital descartou as políticas nacionais com esses propósitos e promoveu a exposição das economias à concorrência internacional impulsionada pelas diferenças entre países, detectadas como vantagens competitivas locais. Com isso, a globalização da economia mundial não está lastreada nas relações entre nações soberanas buscando se aproximar do mundo desenvolvido, mas na anarquia dos mercados dos quais os governos nacionais se tornaram reféns e, ao mesmo tempo, instâncias de apoio. É sintomática a afirmação de Renato Ruggiero, primeiro Diretor Geral da OMC, em 1998, segundo a qual o mundo sob a ordem liberal teria o potencial necessário para erradicar a pobreza global no início do novo milênio (CHANG, 2002).

Tais expectativas apontavam para a evolução da economia mundial numa direção divergente do modelo desenvolvimentista dominante até meados dos anos de 1970, orientadas pela crença de que crescimento, impulsionado por livre comércio, proporcionaria redução de pobreza. Como enaltecido por economistas ortodoxos e por discursos oficiais, políticas de austeridade orientadas pela rigidez de políticas macroeconômicas, e aquelas voltadas para o livre comércio, pavimentariam o caminho para o crescimento. O primeiro dos dez mandamentos da globalização formulados por Wolf (2005) indica que a economia de mercado é o único arranjo capaz de gerar aumentos sustentados de prosperidade, de lastrear estabilidade de democracias liberais, e de proporcionar oportunidades necessárias para que os indivíduos tenham seus desejos satisfeitos. Nesse contexto, o poder do Estado passou a se diluir no interior de novas instâncias de decisão por parte de instituições e organizações interligadas entre si, formal ou informalmente, sem uma identidade territorial ou nacional, mas sujeita ao quadro hegemônico e ao poder do capital multinacional (JESSOP, 1997). Em outras palavras, na medida em que governos nacionais se enfraqueceram perante um sistema de governança envolvendo parcerias com agentes institucionais e do mercado, as relações de poder se alteraram, reduzindo a autonomia do Estado para definir estratégias soberanas de desenvolvimento e de proteção à sociedade local.

¹ Furtado (1992) não preconizava uma uniformização dos padrões de vida, mas uma sociedade na qual seus habitantes pudessem atender suas necessidades básicas de alimentação, vestuário, moradia, educação e lazer, e bens culturais.

No entanto, contrariamente às previsões embutidas na associação entre crescimento e distribuição, essa reengenharia da ordem global se deu simultaneamente ao aumento de desigualdades sociais como um efeito colateral do modelo concentrador de renda e acumulação de capital que se propagou mundialmente no período recente, sob a égide de finanças globalizadas. A livre circulação do capital, em particular de grandes corporações, estimuladas por vantagens de custos reduzidos de força de trabalho em países menos desenvolvidos, expandiu a capilaridade de suas operações, numa dinâmica competitiva que causou redução de renda e emprego em seus países de origem, assim como nos de destino. Ou seja, o nivelamento do terreno competitivo tem se formado pela exploração de vantagens locais, entre as quais a precarização das relações de trabalho, na medida em que a globalização dos mercados é acompanhada pela submissão de economias nacionais aos fluxos de capital. Por sua vez, governos seguem a orientação dos mercados, flexibilizando instâncias regulatórias e proporcionando as condições requisitadas por investidores internacionais.

Entretanto, a partir do início do novo milênio, esse modelo de acumulação, contrariamente às previsões mais otimistas, tem sido acompanhado por uma entropia social que revela seus limites para gerar bem-estar e desenvolvimento. Como demonstrado por Sava (2017), mesmo os mais árdios defensores da globalização e livre comércio, entre jornalistas, acadêmicos e organismos multilaterais como Banco Mundial, OMC e FMI, previamente entoando panegíricos à globalização, têm reduzido seu entusiasmo, especialmente após a crise financeira de 2008. Desigualdade, desemprego e redução de salários surgem agora como manifestações inquestionáveis de uma economia globalizada, até mesmo nas nações consideradas desenvolvidas. Expectativas frustradas começaram a se manifestar, quando os países se tornaram vulneráveis, incapazes de reconduzir suas estratégias na direção de modelos alternativos de capitalismo. Ao mesmo tempo perdas sociais vêm se acumulando, como reflexo da exposição das economias a condições competitivas cada vez mais hostis e geradoras de incertezas. Nada mais revelador poderia ser mencionado do que declarações de Cristine Lagarde, chefe do FMI durante Fórum Econômico Mundial, clamando por mais distribuição, algo previamente estranho em Davos (SAVA, 2017). O refluxo de alguns países desenvolvidos, onde o nacionalismo e a defesa do emprego, como observado nas eleições presidenciais dos Estados Unidos e no plebiscito do *Brexit* na Inglaterra, em 2016, ilustra o desapontamento com os mercados globais.

Tal contexto tem sido mais dramático pelo crescente empobrecimento da força de trabalho e concentração de renda e da riqueza. Fartas evidências apresentadas por Peebles (2014) revelam a desigualdade como uma característica proeminente da economia mundial do período recente. O patrimônio das três pessoas mais ricas no mundo é maior do que o PIB dos 47 países mais pobres, enquanto 2% da população mundial detém mais de 51% dos ativos globais, e apenas 1% da população se apropria de 15% da renda mundial. Embora esse quadro global seja influenciado pela pobreza dominante no meio rural da China e África Subsaariana, parcela não desprezível da população do mundo desenvolvido vive também uma deterioração das condições

de vida. O caso mais emblemático está nos Estados Unidos, onde 25% das crianças vivem em estado de pobreza e 1% mais rico da população se apropria de 22% da renda nacional. Uma projeção preocupante para as próximas décadas indica que um bilhão de crianças vivem atualmente em condições de extrema pobreza, panorama diretamente associado ao fato de que metade da população mundial vive em áreas urbanas, 30% da qual em áreas de favela onde as condições sanitárias, serviços de saúde e educação são precárias ou simplesmente não existem. Por fim, 22 mil crianças com idade abaixo de cinco anos morrem por dia no mundo em função da pobreza. Ainda, segundo a Organização Internacional do Trabalho, 70% da população mundial vive sem a necessária proteção social. Além dessas evidências, relativas aos rumos da economia mundial e à sua incapacidade de recuperar as bases para o desenvolvimento, destaque deve ser dado ao evento da crise migratória, a qual, embora por si só represente uma catástrofe humanitária, acaba adicionando novos ingredientes ao problema da pobreza e conseqüentemente da fome e insegurança alimentar.

Por mais perturbadores que sejam, esses indicadores não têm abalado o fundamentalismo de mercado que persiste em muitos países, baseados no qual se espera reposicionar suas economias na rota do crescimento e abrir oportunidades para investidores internacionais, e quiçá proporcionar elevação do nível de emprego. Acredita-se, assim, que o caminho esteja em mais e não menos mercado, no qual o mecanismo do *trickle-down*² pode reduzir pobreza, através de estratégias de privatização, desregulação, flexibilização das relações de trabalho e enxugamento do aparelho de Estado. Como sugerido por Kaletsky (2017), economistas do *mainstream* continuam acreditando que aumento da renda agregada produzido por políticas de livre comércio e de desregulação é benéfico para a sociedade. Isso está diretamente sintonizado com a receita do Estado mínimo, a qual acaba incapacitando governos para a execução de políticas que possam evitar situações trágicas derivadas das desigualdades sociais. Portanto, o conflito entre o agravamento das condições de vida, em maior intensidade nos países menos desenvolvidos, e a visão hegemônica da superioridade dos mercados aumentam os desafios a serem enfrentados por políticas públicas de bem-estar social, entre as quais aquelas direcionadas à segurança alimentar.

2 EXPRESSÕES DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E OS PARADOXOS DO SISTEMA AGROALIMENTAR

Preocupações com a segurança alimentar, marcadas por um sentido humanista desde a Declaração dos Direitos Humanos da ONU, ganharam maior visibilidade a partir do início dos anos de 1970, quando crises alimentares se tornaram recorrentes e atingiram proporções mundiais. No entanto, enquanto a fome e subnutrição passaram a habitar documentos de organismos internacionais, como observados nos sucessivos

² A noção do *trickle-down effect*, ou *Supply-side economics*, formulada no governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos, sugere que benefícios tributários aos mais ricos acabam gotejando entre os mais pobres, na medida em que o nível de consumo se eleva e provoca a estrutura produtiva a elevar o nível de oferta.

fóruns realizados pela FAO, o sistema agroalimentar se ampliava geograficamente com contornos globais mais claros, e se tornava mais complexo, sob o comando de corporações agroindustriais. Populações e comunidades locais se viram assim conectadas numa dinâmica sustentada pela exposição mais ampla aos mercados e a cadeias produtivas de extensa capilaridade, ligando estruturas produtivas locais a um novo regime global de acumulação. Dessa forma, a internacionalização do sistema agroalimentar extrapolou o sentido único das relações comerciais entre países exportadores de *commodities* e países industrializados, através do investimento direto estrangeiro na produção, processamento e distribuição, influenciando direta ou indiretamente o padrão de consumo alimentar.

O início do novo milênio testemunhou um aprofundamento do paradoxo entre um dinamismo crescente do sistema agroalimentar, capaz de aumentar e diversificar a oferta de alimentos, impulsionado pela propagação de novas tecnologias, e eventos recorrentes de insuficiência alimentar. Portanto, ao mesmo tempo em que o sistema agroalimentar se converteu num espaço do processo global de acumulação do capital, aumentando produtividade e diversificando produtos, contraditoriamente preservou, como parte de sua essência, uma estranha contradição entre abundância e escassez embutidas na mesma dinâmica (PAULA, 2017). Nessa trajetória rumo a uma estrutura globalizante, as recomendações veiculadas pelos organismos internacionais têm preservado o *status quo*, negligenciando o papel dos mercados locais e relações de abastecimento historicamente formadas, e ressaltando a necessidade de adoção de inovações tecnológicas para o aumento de produtividade, e de abertura das sociedades mais vulneráveis às importações, subordinando países com abastecimento alimentar deficitário à ajuda alimentar externa e às estratégias comerciais de governos e empresas.

O ápice da tendência marcada por crises alimentares de espectro global ocorreu em 2007 levando o número de pessoas em estado de fome e subnutrição a mais de um bilhão, fazendo com que políticas de abastecimento alimentar doméstico fossem reativadas. A agenda da segurança alimentar voltou à ordem do dia por meio de políticas públicas e de reivindicação de movimentos sociais organizados e atuantes em nível mundial, mesmo sob a prevalência de estratégias neoliberais e esvaziamento do Estado. Paralelamente, no âmbito das relações internacionais, a defesa do livre comércio, orientada pelo princípio das vantagens comparativas, propagava a ilusão de que escassez e excedente tenderiam a se anular num jogo de soma zero. A eficiência dos mercados, ou eliminação de suas falhas, reforçada pela abertura das economias nacionais, daria o respaldo necessário para garantir segurança alimentar, enquanto ações de governos para garantir abastecimento, acumulando estoques, por exemplo, deveriam ser apenas transitórias, por impedirem o desejado equilíbrio do mercado e por manterem distorções do comércio.

Em 2000 as Nações Unidas, apoiadas por 161 países, estabeleceram os Objetivos do Milênio, com vigência até 2015, dentre eles acabar com a fome e miséria, dando sinais de que os problemas de insegurança alimentar seriam contemplados nas decisões de governo. No entanto, as projeções de redução da pobreza, maior frequência

escolar de crianças, redução drástica da mortalidade infantil, acesso à água potável, aspectos diretamente associados ao problema da fome, não se confirmaram. Mais uma vez, observou-se uma clara inocuidade naqueles propósitos, tendo em vista os efeitos avassaladores da explosão de preços em 2007 e novamente em 2011, mesmo que a ONU afirmasse posteriormente que a pobreza e mortalidade infantil continuavam caindo, o número de crianças frequentando escolas aumentando, e condições sanitárias melhorando. O contraste entre a avaliação institucional e as consequências da crise alimentar revelou a superficialidade e a incapacidade de organismos internacionais de criarem um arranjo global para enfrentar os problemas da fome e subnutrição na escala em que se apresentavam. Em 2015, as intenções foram reeditadas através do estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, refazendo as projeções para 2030, quando se espera que a fome tenha sido debelada e que todas as pessoas, em particular aquelas em situação vulnerável, tenham acesso a alimentos seguros, nutritivos e em quantidade suficiente.

Entretanto, essas expectativas foram formadas num ambiente no qual o acesso à alimentação passou a depender cada vez mais de meios monetários e de relações mercantis mais difundidas, através do abastecimento alimentar realizado por um sistema agroalimentar capitaneado por grandes corporações agroindustriais. Repercutindo a noção de regime alimentar corporativo (McMICHAEL, 2009), a combinação entre neoliberalismo e privatização acelerou a circulação global dos alimentos, aumentando a distância entre a unidade produtiva e mesa do consumidor, no interior das cadeias globais. Tal estrutura acaba operando em detrimento da renda de produtores rurais ao mesmo tempo em que promove elevação de preços nas instâncias de comércio, processamento e distribuição varejista.

Conseqüentemente, a essência dessa dinâmica destoa das expectativas institucionais tendo em vista o efeito altamente corrosivo que exerce sobre as bases materiais da segurança alimentar, inclusive em países onde vastas áreas têm sido destinadas a monoculturas de alta escala em detrimento da diversidade produtiva, social e ambiental, sustentadas pela agricultura familiar. A aquisição de terras por grandes empresas (*land grabbing*), em países da África e América Latina, tem deslocado a população de comunidades rurais de suas fontes originais de sobrevivência para o mercado de trabalho e para a monetização do consumo alimentar, enquanto suas terras são convertidas em áreas produtivas de biocombustível, numa acentuada sinergia entre os sistemas agroalimentar, energético e financeiro, com impactos negativos sobre a segurança alimentar (PAULA, 2017).

Nesse cenário, a insegurança alimentar está relacionada à escassez causada pela privação de populações rurais ao acesso aos recursos produtivos. Segundo o relatório especial de Olivier De Shutter para as Nações Unidas (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>), as categorias sociais mais afetadas pela fome estão situadas no meio rural, as quais, por estarem principalmente nas áreas mais remotas, não dispõem de alternativas em caso de frustração de safra, e de recursos financeiros para comprar alimentos no mercado. Além de pequenos produtores, um

número significativo de trabalhadores rurais sem a devida proteção social, sujeitos a contratos temporários, e agricultores artesãos, pescadores, extrativistas, indígenas, etc., compõem uma massa populacional faminta no meio rural. Por sua vez, a população urbana, em sua maioria sujeita às oportunidades proporcionadas pelo mercado de trabalho, tem seu consumo alimentar delimitado pelo poder de compra e pelo fluxo de renda. Nesses termos, dada a precarização das condições de trabalho e do acesso à alimentação no sentido preconizado pela ONU, existiam em 2010, segundo De Shutter, mais de 920 milhões de famintos, numa proporção de 14% da população mundial.

Tendo como referência o critério de subnutrição definido pela FAO, em 2000 havia 930 milhões nessa condição mundialmente, número reduzido em 15% até 2016. Essa redução, todavia, ocorreu apenas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, excluído do mapa da fome por aquela instituição após os ganhos proporcionados pelas políticas sociais, como o Fome Zero, executadas após 2003³. No entanto, os países de renda baixa e com déficit alimentar tiveram, especialmente após 2007, um aumento do número de subnutridos. Esse panorama confirma a avaliação de De Shutter, segundo a qual mais de 85% da população faminta estava concentrada na África Subsaariana e na Ásia. Este cenário indica que o fenômeno preocupante da fome e subnutrição se mantém como um traço da humanidade no novo milênio, sem que sejam construídas possibilidades de reverter tendências que contribuem para seu agravamento, como descrito acima.

Se por um lado o agravamento das desigualdades sociais causado pelo modelo econômico neoliberal dominante acentua a insegurança alimentar, por outro a subordinação das agriculturas nacionais aos mercados globais pode comprometer seus vínculos com qualquer agenda de soberania alimentar em muitos países. Ou seja, a capacidade produtiva tende a enfraquecer seus laços com as necessidades alimentares no âmbito nacional. Situação a ser destacada neste sentido se refere à compra de terras, exatamente em países da África e América Latina, onde fome e subnutrição têm sido visíveis, reduzindo a capacidade produtiva local de alimentos, enquanto extensas áreas são destinadas à produção de biomassa para combustíveis e de *commodities* para exportação (TOKAR, 2010).

Ao mesmo tempo em que a insegurança alimentar se manifesta como consequência da deterioração de condições sociais, o crescente consumo de alimentos processados, resultante do dinamismo competitivo da indústria, conduzido por uma estrutura oligopolista, revela o outro lado da insegurança alimentar. Tendo em vista os processos históricos das últimas décadas de urbanização da população, disseminação de equipamentos para conservação e preparação de alimentos, maior participação da mulher no mercado de trabalho, mudanças na estrutura familiar, etc. (GOODMAN; REDCLIFT, 1989), o padrão de consumo passou a ser fortemente influenciado por estratégias da

³ Embora tal avanço tenha sido motivo de comemoração, em 2017 há indícios de que o País deve voltar à situação anterior a 2003, em função das decisões tomadas pelo governo atual de reduzir benefícios sociais e agravar condições recessivas na economia, embora os avanços ocorridos no Brasil tenham contribuído para as tendências mundiais.

indústria, e se distanciou cada vez mais do meio rural e das condições naturais. Os efeitos dessa transição, no que concerne às preocupações com a segurança alimentar, estão relacionados não mais à insuficiência, mas sim ao consumo excessivo de alimentos, a partir do qual a alimentação deixa de corresponder apenas a aspectos de saúde humana.

Ou seja, o consumo se desconecta das necessidades fisiológicas e passa a refletir o elo mercantil entre produtor e consumidor mediado pelo poder de compra. Nesses termos, o preço se torna a variável central, através do qual a indústria desenvolve capacidade de vender produtos compatíveis com baixa renda, enquanto o acesso a produtos naturais, principalmente orgânicos, torna-se mais difícil à população que depende de salário. Segundo estudo desenvolvido pelo Overseas Development Institute, um *think-tank* sediado em Londres (THE GUARDIAN, 2015), os preços relativos de frutas e vegetais no Brasil, China, Coreia e México aumentaram em 91%, enquanto os de alimentos processados tiveram uma redução de 20% entre 1990 e 2012. Esses números apenas ilustram uma tendência global, cuja consequência mais visível está no aumento dos índices de obesidade e sobrepeso em parcela crescente da população. Segundo dados da Organização Mundial de Saúde, o nível de obesidade dobrou entre 1980 e 2014, quando o número de pessoas com idade acima de 18 anos acima do peso chegou a quase dois bilhões, 600 milhões dos quais (13% da população mundial) em situação de obesidade. Mais ainda, 41 milhões de crianças abaixo de cinco anos apresentam problemas de sobrepeso ou obesidade. Evidências detectadas no estudo realizado pelo ODI, citado acima, dão conta de que 70% da população adulta mexicana está nesta mesma condição, diretamente associada ao baixo preço de alimentação industrializada, enquanto o de produtos vegetais naturais tem aumentado. Informações divulgadas pela Organização Mundial de Saúde, referentes a países desenvolvidos, indicam que no Reino Unido 3/4 dos homens e 2/3 das mulheres deverão estar acima do peso ou obesas num período de 15 anos. Nos Estados Unidos, por sua vez, a população obesa aumentou em quatro vezes entre 1980 e 2012, país onde, tendo por base o período entre 1960/62 e 2009/10, a proporção de homens nessa condição aumentou de 10,7% para 35,5%, tendência semelhante observada entre as mulheres. Ainda segundo a ODI, o aumento do índice de obesidade no Brasil está relacionado ao consumo crescente e disseminado de alimentos ultraprocessados, que passou do equivalente a 80 kg em 1990 para 110 kg em 2013, o que significa um consumo adicional de 140 Big Macs por pessoa. Dados da OMS indicam que o sobrepeso já atinge mais da metade da população brasileira, enquanto 20% apresenta traços de obesidade, ao mesmo tempo em que mais de 7% das crianças menores de cinco anos estão com sobrepeso.

Observa-se assim que o sentido de insegurança alimentar vai além da insuficiência de oferta ou de limitações de poder de compra pela população consumidora. A incapacidade para adquirir os meios necessários para a sobrevivência não é determinada apenas pela dificuldade de acesso a produtos básicos *vis-à-vis* os processados. Mais do que isso, é importante destacar que o processo de industrialização altera a conexão entre o alimento e a reprodução da força de trabalho, através do barateamento e simplificação de produtos com repercussões diretas sobre os hábitos

alimentares. O fenômeno identificado como *fast food* representa uma transformação na relação entre alimento e ser humano, na medida em que o consumo de produtos processados responde às estratégias de ampliação de mercado pela indústria capaz de ofertar produtos mais baratos e diversificados, e ao mesmo tempo atraentes ao consumidor. Com isso, o desafio da segurança alimentar deixa de estar centrado na relação entre agricultura e consumo, mediada pelo poder de compra, na medida em que envolve um padrão de consumo alimentar com efeitos nocivos à saúde humana. Curiosamente, excesso de consumo se torna causa de subnutrição e, portanto, de insegurança alimentar. Ao transformar o padrão de consumo o sistema agroalimentar se desvincula das necessidades mais genuínas de segurança alimentar, e passa a exigir um papel do Estado, através de políticas que possam valorizar alimentação saudável e produtos naturais e mitigar os danos resultantes da proliferação de produtos industrializados na dieta alimentar.

Tais tendências expressam a predominância de um padrão de consumo, o qual, em tons e intensidades diferentes entre países, reorienta os desafios de segurança alimentar para o campo da indústria, a partir do qual as noções de segurança alimentar (*food security*) e de alimento seguro (*food safety*) se diluem. Enquanto a primeira passa a ser definida preponderantemente pela monetização do acesso à alimentação, a segunda se desloca do ambiente natural da produção para processos industriais e respectivas estratégias de marketing. Considerando o meio rural e as condições de oferta de alimentos, as políticas de segurança alimentar se deparam com uma tendência unívoca que coloca sistemas agroalimentares locais em sintonia com os mercados sob o controle hegemônico das corporações multinacionais, a montante e a jusante da agricultura. Ou seja, a evolução da produção agrícola acabou fazendo com que o sistema agroalimentar se desarticulasse da necessidade de atender aos requisitos da segurança alimentar doméstica e se conectasse mais intensamente com os mercados globais. Paralelamente, o crescente peso dos alimentos processados faz com que políticas públicas se voltem também para os efeitos desse padrão de consumo sobre a saúde humana. Portanto, preocupações com segurança alimentar passam a incluir deficiências nutricionais derivadas de um empobrecimento da dieta alimentar, mesmo que esta seja consequência da ingestão excessiva de produtos processados, como se observa no índice crescente de obesidade em parcela significativa da população.

Nesse sentido, a busca da segurança alimentar passa a requerer do Estado uma estratégia que vai além de políticas voltadas para o aumento da produção e para as transformações produtivas e tecnológicas no campo. Quanto mais visível o divórcio da agricultura em relação às demandas de segurança alimentar, maior a pressão sobre o Estado para adotar políticas sociais compensatórias para mitigar tanto os efeitos da escassez quanto do consumo excessivo e inadequado. Mais do que isso, todavia, instala-se um conflito no interior do próprio Estado, como reflexo da correlação de forças formada no interior da sociedade, entre demandas por tais políticas e pelos interesses do grande capital que capturam as instituições limitando o alcance de ações compensatórias e regulatórias.

Tal contexto é reforçado pelo comportamento dos preços dos produtos processados relativamente aos não processados. Por serem mais baratos, e pelo fato de os consumidores serem facilmente seduzidos pelas estratégias de marketing das empresas industriais, esses produtos tendem a compor a dieta alimentar com mais regularidade. Assim é que uma agricultura sujeita a um modelo de produção e de consumo que emerge das estratégias de grandes corporações pode ter um efeito negativo do ponto de vista da qualidade da alimentação e do padrão nutricional, dada a disseminação de práticas produtivas baseadas no uso de insumos químicos, de um lado, e de um padrão de consumo marcado por produtos processados, de outro.

Dessa forma, o escopo das políticas de segurança alimentar tende a ampliar, desde que, evidentemente, o Estado se reconecte com os movimentos sociais e as genuínas necessidades da população, distanciando-se, assim, dos interesses dominantes das grandes corporações. Uma reorientação do Estado é, portanto, uma condição *sine qua non* para que a segurança alimentar ganhe a centralidade necessária no campo das políticas públicas. Embora adeptos da ordem neoliberal dominante defendam que mecanismos de mercado e grandes corporações podem contribuir na agenda da segurança alimentar, na realidade os interesses privados são irrelevantes para a busca de soluções aos problemas causados pelo estado de insegurança alimentar. Aqueles interesses não devem ser considerados pelo simples fato de integrarem o sistema agroalimentar e por influenciarem o estado de segurança alimentar. Na realidade, os agentes privados, embora integrantes do sistema, não atuam com os mesmos propósitos daqueles do Estado e da sociedade civil, relativos a direitos à alimentação e à preservação de condições ecológicas e climáticas para as futuras gerações (McKEON, 2015). Diante deste conflito, é responsabilidade dos governos nacionais proporcionar os meios de sobrevivência demandados pela população, estabelecendo normas e regulando a ação dos agentes do mercado, sem transferir a estes o papel normativo das relações entre a produção de alimentos e as necessidades humanas. Ainda segundo McKEON (2015), é mais provável que as corporações sigam regras estabelecidas pelo Estado quando são obrigadas, do que quando são apenas convidadas a fazê-lo. Em citação pela autora, um líder camponês africano afirma que não querem investidores responsáveis, mas sim uma legislação que os proteja e que seja por eles respeitada.

Na ordem hegemônica neoliberal, em que a alimentação foi incorporada como um campo lucrativo de negócios globais do agronegócio, o distanciamento entre a sociedade civil e a lógica do mercado exige ações do Estado, não apenas na forma de políticas compensatórias das falhas daquele mas de um aparato regulatório do capital, em suas diversas frentes, orientado pela segurança alimentar como direito humano à vida. Entretanto, tal estratégia não deve ser vista no âmbito restrito da alimentação. Como destacado acima, as desigualdades sociais, resultantes de um modelo econômico avesso a políticas de bem-estar, como adotado atualmente no Brasil, tenderão, no futuro próximo, a contrariar sua própria essência ao promover condições competitivas fundamentadas no empobrecimento da população, com redução de renda, precarização das relações trabalhistas e dos mecanismos de proteção social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Preocupações com a segurança alimentar estão, nesta análise, contextualizadas no amplo escopo das tendências da economia e mercados globais, sob a vanguarda de princípios neoliberais, cuja propagação tem sido acompanhada por um aprofundamento de desigualdades sociais em ampla escala. A evolução do sistema agroalimentar como parte das estruturas agroindustriais, crescentemente internacionalizadas, colocou a alimentação no circuito da reprodução do capital, ao mesmo tempo em que um quadro de insegurança alimentar se tornou cada vez mais visível, e a desafiar governos e instituições para sua superação. Por um lado, como expressões da pobreza, ou insuficiência de poder de compra, a fome e subnutrição requerem, para sua superação, mudanças estruturais capazes de promover distribuição de renda e o acesso da população aos meios necessários à sua sobrevivência. No entanto, quanto menos factíveis tais mudanças, mais importantes e necessárias se tornam as ações compensatórias por parte do Estado, através de políticas pontuais que apenas aliviam o efeito corrosivo daqueles fenômenos. Por outro lado, ao adicionar à insegurança alimentar o crescente consumo de produtos processados e hábitos associados à cultura do *fast food*, políticas reguladoras dos agentes industriais e comerciais, orientadas pelo princípio da alimentação saudável, são necessárias para reduzir seus efeitos nocivos na saúde humana.

Portanto, a insegurança alimentar está profundamente enraizada nas estruturas socioeconômicas, tanto pela escassez quanto pelo excesso, sob a hegemonia do mercado, o que exige um protagonismo mais efetivo dos governos para reorientar o sistema econômico em seu conjunto rumo a uma sociedade mais homogênea, ou para amenizar seus efeitos, mesmo que políticas compensatórias tenham um alcance apenas marginal.

REFERÊNCIAS

- CHANG, H. **Kicking away the ladder**: development strategy in historical perspective. London: Anthem Press, 2002.
- FURTADO, C. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, v.1, p.5-19, ago. 1992.
- GOODMAN, D.; REDCLIFT, M. **The international farm crisis**. London: Macmillan, 1989.
- HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2011.
- JESSOP, B. Capitalism and its future: remarks on regulation, government, and governance. **Review of International Political Economy**, v.4, n.3, p.435-455, 1997.
- KALETSKY, A. Trumpindo o capitalismo. **Jornal GGN**. 21 janeiro 2017. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/noticia/trumpindo-o-capitalismo-por-anatole-kaletsky>>. Acesso em: jul. 2017.

- McKEON, N. **Food security governance**: empowering communities, regulating corporations. New York: Routledge, 2015.
- McMICHAEL, P. A food regime analysis of the 'world food crisis'. **Agricultural Human Values**, v.26, n.4, p.281-295, 2009.
- PAULA, N. M. **Evolução do sistema agroalimentar mundial**: contradições e desafios. Curitiba: CRV, 2017.
- PEEBLES, G. **Worldwide inequality, in open democracy**. 2014. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/graham-peeble/worldwide-inequality>>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- SAVA, N. **Globalisation**: the rise and fall of an idea that swept the world. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2017/jul/14/globalisation-the-rise-and-fall-of-an-idea-that-swept-the-world>>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- THE GUARDIAN. **Falling price of processed foods fuelling obesity crisis, says study**. 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/society/2015/may/11/falling-price-processed-foods-obesity-crisis-tax>>. Acesso em: 29 jul. 2017.
- TOKAR, B. Biofuels and the global food crisis. In: MAGDOFF, F.; TOKAR, B. **Agriculture and food crisis**: conflict, resistance, and renewal. New York: Monthly Review Press, 2010.
- WOLF, M. **Why globalization works**. London: Yale University Press, 2005.