

**Análise de economia política**  
**Uma Agenda para Ação - Transição para um Sistema Alimentar**  
**Saudável e Sustentável na América Latina**  
**Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor**

Pesquisador: Caio Pompeia\*

## Sumário

Sinopse.....	3
<b>1 Desequilíbrios nos sistemas alimentares dominantes e a inserção do Brasil no circuito global de commodities .....</b>	<b>4</b>
1.1 O Brasil na geopolítica das commodities .....	6
<b>2 Arena político-institucional dos sistemas alimentares no Brasil .....</b>	<b>11</b>
2.1 Mudanças relacionadas à atuação das indústrias de alimentos .....	18
<b>3 Perímetros de representação das organizações dominantes.....</b>	<b>21</b>
<b>4 Programas e incidência política.....</b>	<b>24</b>
4.1 Posições e influência sobre a alimentação e a saúde.....	26
<b>5 Possibilidades de mudanças e resistências.....</b>	<b>29</b>
5.1 Dimensão internacional.....	29
5.2 Os três Poderes .....	31
5.3 População no Brasil.....	32
5.4 Pilares científicos .....	33
5.5 Articulações políticas.....	34
5.6 Eviesamentos nos tributos, nas pesquisas e nas políticas públicas.....	35
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>37</b>

## **Sinopse**

Esta análise de economia política procura fornecer uma análise preliminar sobre os desafios políticos e econômicos para a implementação de intervenções destinadas a promover sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. Entendem-se aqui os sistemas alimentares como configurações que abrangem indivíduos, instituições, insumos, ambientes, atividades e infraestruturas pelos quais os alimentos são produzidos, armazenados, processados, distribuídos, consumidos e descartados.

O plural no termo remete à existência de diferentes sistemas alimentares. Segundo a literatura, são muitas as formas de se apreenderem tais diferenças. Neste trabalho se adota a classificação escalar (de dimensões globais até as locais). Partindo-se, portanto, do corte por escalas, atribui-se predominância ao exame de dimensões globais desses sistemas e, sobretudo, à investigação da escala nacional relacionada ao Brasil. No estudo referente ao país, o foco está, por sua vez, em agentes dominantes (nacionais e internacionais) relacionados às principais cadeias de *commodities*, assim com em suas representações políticas.

Ao tratar, por meio dessas dimensões, de desafios para a transição a sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, o trabalho estrutura-se em torno de dois eixos: um ambiental – vinculado à contribuição dos sistemas para a desestabilização do Sistema Terra –, e outro alimentar – relacionado às suas influências sobre a prevalência de obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis.

A análise está organizada em cinco seções. A primeira trata de desequilíbrios globais influenciados pelos circuitos de *commodities* agropecuárias e a inserção do Brasil nesse cenário. A segunda aborda os modos como se configura a arena político-institucional dos sistemas alimentares no país. Em seguida se observam os perímetros de representação das organizações empresariais dominantes. Na quarta seção, focalizam-se os programas dessas organizações e sua atual capacidade de influência. Finalmente, a última explora possibilidades de transições a sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, assim como possíveis resistências a elas.

## **1 Desequilíbrios nos sistemas alimentares dominantes e a inserção do Brasil no circuito global de commodities**

Afora os negacionistas climáticos, são raros os atores que contestam a dramática influência humana, por meio de crescentes emissões de gases de efeito estufa, sobre o sistema climático, o que se reverte, por seu turno, em impactos severos sobre os sistemas humanos e naturais. Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas apontou em seu quinto relatório de avaliação (IPCC, 2014), é extremamente provável que mais da metade do aumento da temperatura da superfície global entre 1951 e 2010 tenha sido promovida por influência antropogênica. Esse cenário amplia os riscos de efeitos negativos severos e irreversíveis tanto para populações quanto para ecossistemas – crescentemente enfraquecidos em seus serviços culturais e reguladores (IPCC, 2019).

De acordo com Swinburn *et al.* (2019) e Willet *et al.* (2019), os sistemas alimentares contribuem, tomados em conjunto, com aproximadamente 30% das emissões globais de gases de efeito estufa. Para esse resultado, o desmatamento em alguns países é fator considerável (IPCC 2014). Ademais, os sistemas alimentares frequentemente implicam outros graves problemas ambientais, como a degradação dos solos e a erosão da biodiversidade (IPBES, 2019; Swinburn *et al.*, 2019) – para mencionar alguns de seus principais efeitos negativos.

Da mesma forma que nas questões ambientais, são expressivos os desequilíbrios alimentares existentes em escala global. Ainda que a produção mundial de calorias tenha acompanhado o crescimento populacional, mais de 800 milhões de pessoas se encontram em insegurança alimentar grave (Willet *et al.*, 2019), quase 2 bilhões têm deficiências de vitaminas ou minerais essenciais (HLPE, 2017), e número próximo a 2 bilhões de adultos estão com sobrepeso e obesidade (Swinburn *et al.*, 2019).

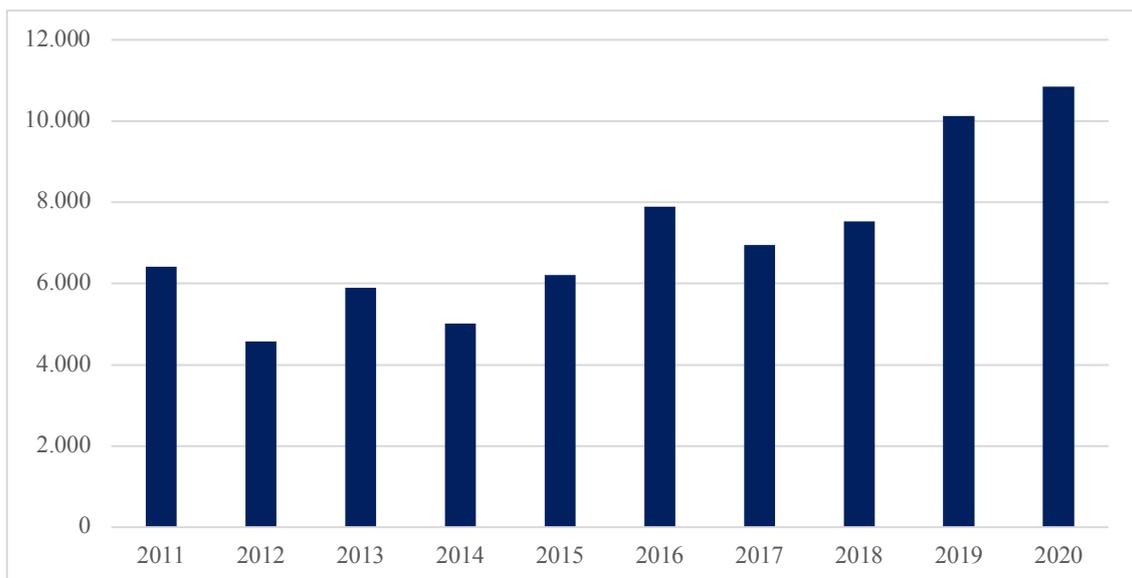
Se, por um lado, existem grandes desafios quanto às variadas formas de acesso a alimentos por indivíduos com fome e/ou desnutrição (ver Sen, 1981), ampliam-se, por outro lado, análises na literatura científica que identificam associações dos sistemas alimentares com a obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) associadas à alimentação (Swinburn *et al.*, 2019; Willet *et al.*, 2019). Nesse contexto, os alimentos ultraprocessados (Monteiro, 2009; Monteiro *et al.*, 2011; 2016) são particularmente relevantes.

Com efeito, ao organizarem e analisarem artigos revisados por pares que tratam de efeitos de alimentos ultraprocessados na qualidade das dietas e na saúde, Monteiro *et al.* (2019) identificam, nos trabalhos, associações consideráveis entre o percentual de consumo de ultraprocessados e perfis nutricionais propensos a doenças não crônicas transmissíveis. Além dessa relação, os autores sublinham que os resultados dos estudos apontam associações plausíveis, significativas e em gradientes entre o percentual de consumo de ultraprocessados e a ocorrência ou incidência de diversas DCNT.

Diante dos graves problemas (sinteticamente) apresentados acima, inflexões estruturais nos sistemas adquirem cada vez mais urgência (Swinburn *et al.*, 2019), muito além das importantes mudanças nas dietas, como encorajam Willet *et al.* (2019). Causa exasperação, portanto, que, a despeito das robustas evidências sobre a indispensabilidade de mudanças que enfrentem os referidos desafios, o cenário no Brasil não as esteja fomentando. Pelo contrário, ampliam-se notórios problemas ambientais e alimentares no país.

Nesse sentido, chama atenção o aumento consecutivo, desde 2018, nas taxas de desmatamento na Amazônia Legal medidas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), como aponta o gráfico 1.

Gráfico 1. Taxas de desmatamento na Amazônia Legal entre 2011 e 2020 (km<sup>2</sup>).



Fonte: INPE, 2021.

Paralelamente, houve aumento expressivo do percentual da população adulta no Brasil que apresenta obesidade. Segundo a Pesquisa de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel), do Ministério da Saúde, 19,8% da população adulta no país se encontrava com obesidade em 2018, frente a 11,8% em 2006 (MS, 2019).<sup>1</sup>

### **1.1 O Brasil na geopolítica das commodities**

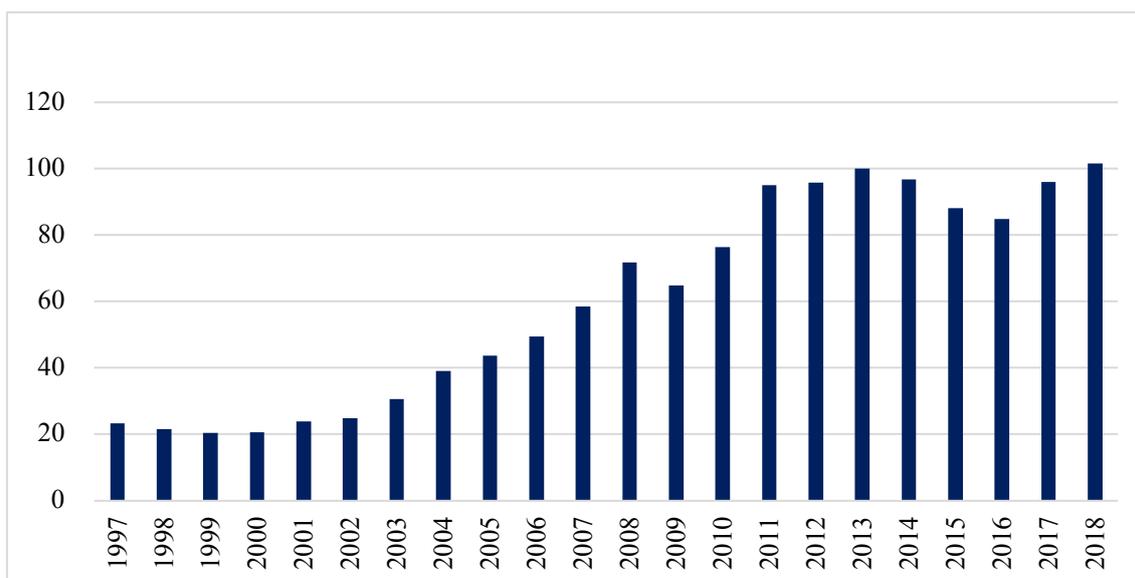
Parte da literatura científica tem salientado a emergência de alguns países do Sul Global a exercer influência não desprezível no atual regime alimentar corporativo (McMichael, 2009; 2020). Nesse sentido, a inserção do Brasil como ator expressivo na provisão global de *commodities* agropecuárias começou a receber maior ímpeto nos anos 2000. Desde o começo da década, havia crescimento de sua demanda em países como a China – principal potência emergente a incidir sobre a geopolítica do sistema alimentar globalizado. Concomitantemente, ocorria um relativo esgotamento da capacidade de crescimento da produção em países tradicionalmente exportadores dos referidos produtos, a exemplo dos Estados Unidos. O processo de aumento de seus preços, também influenciado por especulações financeiras, seria nomeado *boom* das *commodities* (BCB, 2012; Flexor & Leite, 2017).

A partir da reestruturação, nessa conjuntura, das políticas de apoio às principais cadeias agroindustriais, costurada por um pacto de economia política entre agentes empresariais, grandes proprietários de terra e o Estado (Delgado, 2012), o Brasil passaria a ampliar suas exportações de modo significativo. Tendo permanecido relativamente estagnadas no triênio 1998-2000, as vendas externas relacionadas ao agronegócio no país cresceram, no decênio entre 2001 e 2011, 298% (Pompeia & Schneider, 2021). A partir de 2011, elas seriam mantidas, ainda que com algumas variações, com resultados bastante altos. O gráfico 2 apresenta os valores anuais, com fundamento em estatísticas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

---

<sup>1</sup> Importante mencionar também o aumento, no país, da insegurança alimentar grave, que voltou a crescer entre 2013 e 2018, e, sobretudo, entre 2018 e 2020 (ver VIGISAN, 2021).

Gráfico 2 – Exportações do agronegócio no Brasil entre 1997 e 2018 (em US\$ bilhões).



Fonte: Mapa, 2019.

A propósito, durante a pandemia de COVID-19, as exportações do agronegócio têm se ampliado. O volume de vendas externas entre maio de 2020 e abril de 2021 aumentou quase 10% em comparação com o período anterior (Cepea-Esalq/USP, 2021).

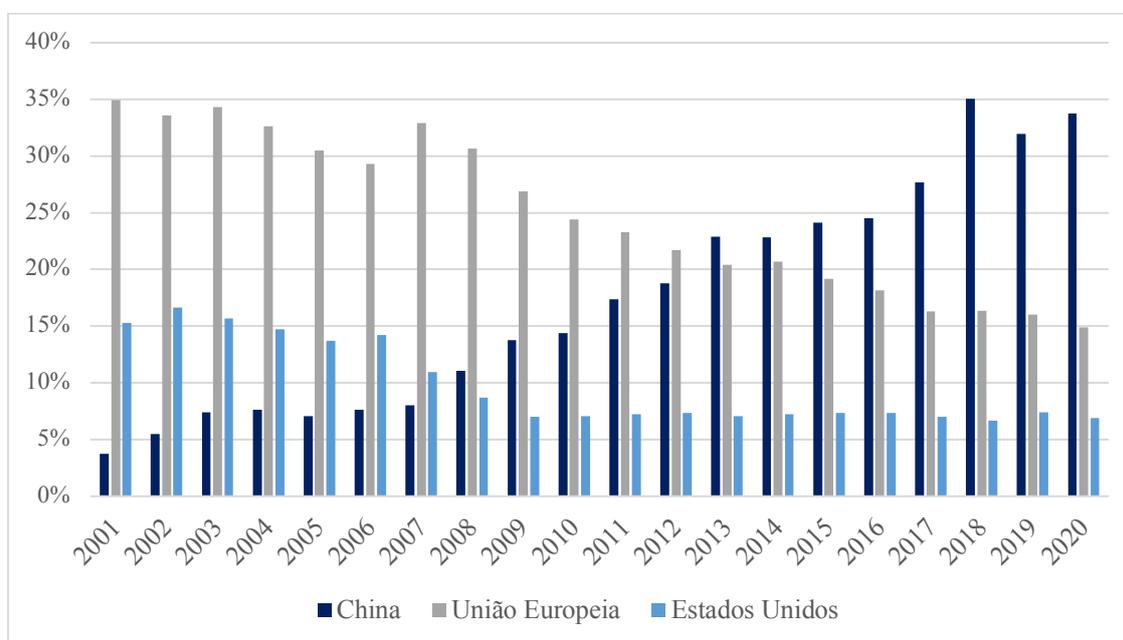
Ademais, esse potencial das exportações do agronegócio adquire maior aceitação pública quando elas são tratadas em conjunto com as importações – ou seja, quanto se trata da balança comercial do Brasil. Isso ocorre pelo fato de, na maioria dos segmentos econômicos não ligados ao agronegócio, as exportações líquidas apresentarem-se deficitárias. Efetivamente, pelas estatísticas do Mapa entre 1997 e 2018, a balança comercial do país seria negativa se não considerados os saldos do agronegócio. Entretanto, para esses resultados é imprescindível considerar, em meio a outros fatores, (1) a não cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em relação às vendas externas de produtos primários e (2) e a matemática criativa do Mapa, que considera, com base na noção intersetorial de *agribusiness* (Davis, 1955), produtos processados a jusante, mas não incorpora os déficits do país com agrotóxicos e fertilizantes (Carneiro da Cunha *et al.*, 2017; Pompeia & Schneider, 2021).

De toda forma, é inegável que a relevância das exportações de *commodities* a partir do Brasil também tem sido crescentemente considerada em debates internacionais. Essa consideração se insere no domínio de preocupações mais amplas sobre a alimentação da crescente população mundial. Realmente, desde o final dos anos 2000, a Organização

das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) vem atribuindo maior ênfase a desafios dessa ordem (FAO, 2009a; 2009b). Ao mesmo tempo, órgãos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sublinham, juntamente à FAO, o potencial de aumento da produção de *commodities* no Brasil (OECD & FAO, 2010).

Em meio ao crescimento das exportações de *commodities* pelo país, a partir de 2001, deve ser ressaltada a mudança relativa entre os grandes compradores. Nesse sentido, é imperioso observar as vendas desses produtos para a União Europeia (UE), os Estados Unidos (EUA) e a China. Em 2001, a UE comprava 34,9% do total exportado pelo país, enquanto os Estados Unidos, 15,3%, e a China, 3,7%. No entanto, em 2008, a China ultrapassou os EUA e, em 2013, passou à frente da UE. Em 2020, 33,8% do total das exportações do agronegócio no Brasil foram para esse país asiático, enquanto a UE ficou com 14,9%, e os EUA, com 6,9%. O gráfico 3 ilustra essa inflexão ao longo das duas últimas décadas.

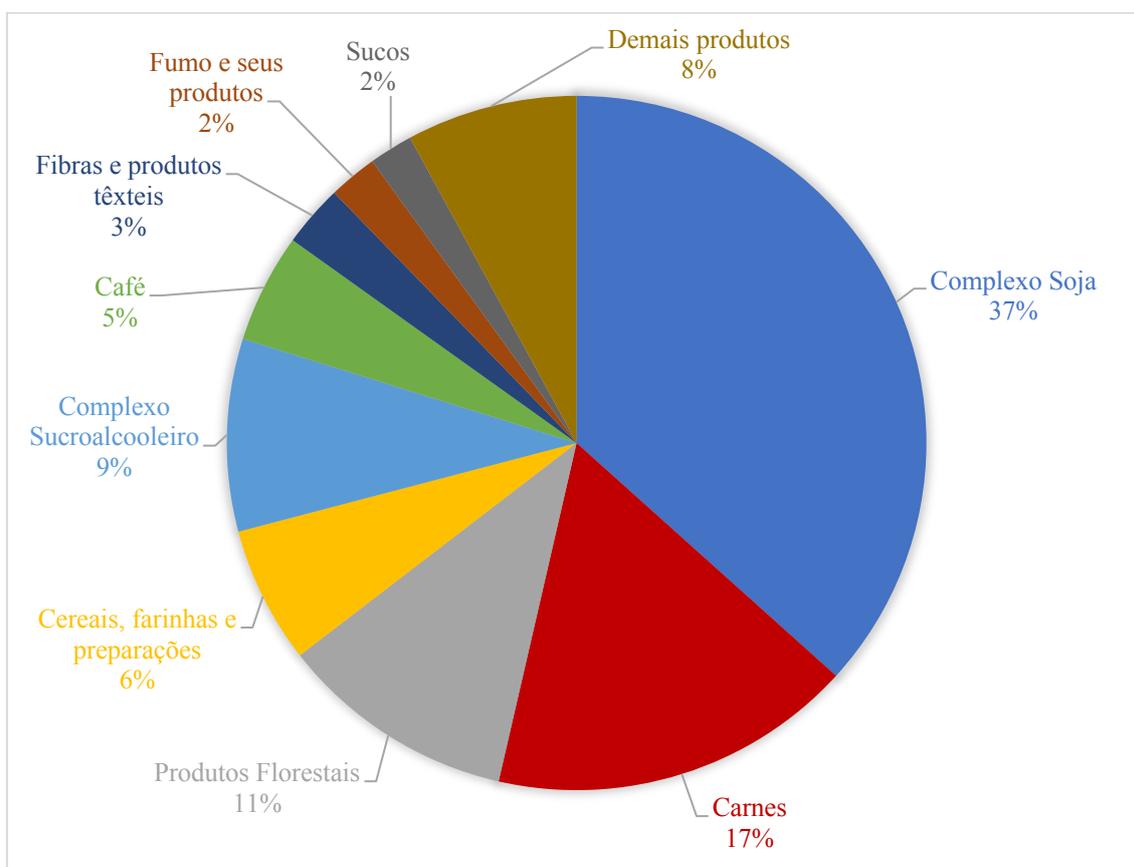
Gráfico 3 – Exportações relativas do agronegócio no Brasil para a União Europeia, os Estados Unidos e a China (2001-2020).



Fonte: Mapa, 2021a.

Abaixo, no gráfico 4, identificam-se os produtos do agronegócio mais exportados pelo Brasil entre novembro de 2019 e outubro de 2020, e, em seguida, comparam-se as vendas, à China e à UE, dos dois principais conjuntos de produtos exportados (“complexo soja” e “carnes”), os quais, juntos, somaram, no período referido, 53,6% do total das vendas externas do agronegócio.

Gráfico 4 – Exportações do agronegócio no Brasil por produtos (novembro de 2019 a outubro de 2020).



Fonte: Mapa, 2021b.

Entre novembro de 2019 e outubro de 2020, a China importou aproximadamente US\$ 21 bilhões de dólares do complexo soja do Brasil, enquanto a UE comprou US\$ 5,5 bilhões. No que tange às carnes, o país asiático importou US\$ 6,6 bilhões, frente a US\$ 0,8 bilhões da UE (Mapa, 2021c). Fica evidente, por conseguinte, a predominância da China, como importadora dos principais produtos do agronegócio do Brasil, em comparação com a União Europeia.

Aliás, ao lado da China, outros países asiáticos – como Japão, Coreia do Sul, Vietnã e Hong Kong – têm ampliado suas compras de *commodities* relacionadas ao agronegócio no Brasil (Cepea-Esalq/USP, 2020). Não é casual, portanto, que um dos principais intelectuais relacionados às elites dos sistemas alimentares, Marcos Jank (2020), esteja insistindo sobre o tema:

O que seguiu o agronegócio este ano e que evitou uma recessão em nossa economia foi a demanda da Ásia, principalmente os países emergentes. A geografia do agro mudou, o mercado agora não pertence mais apenas aos Estados Unidos e Europa. É na Ásia que precisamos estar agora, focar nossas forças de mercado e sustentar nossas relações com a China.

Segundo a literatura aponta (ver, por exemplo, Rajão *et al.*, 2020), tais alterações entre regiões importadoras do agronegócio no Brasil têm conduzido alguns agentes, mesmo no ambiente de crescentes críticas ambientais ao país, a cultivar expectativas de menor resistência internacional. De fato, parte das representações empresariais entende que, ao contrário de “mercados críticos”, como alguns da Europa, países da Ásia e de outras partes do globo tendem a ser menos exigentes em relação a comprovações de sustentabilidade ambiental nas cadeias de *commodities*. Por seu turno, essa compreensão contribui para fortalecer resistências a mudanças quanto a transições para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis no país.

No entanto, agentes empresariais mais suscetíveis a pressões externas contestam essa interpretação, argumentando que a China opera para diversificar, em médio prazo, suas fontes fornecedoras de *commodities*. Além do mais, tanto o governo chinês quanto empresas do país têm começado, ainda que comedidamente, a apontar sua preocupação com temas ambientais. O evento entre ministros no encontro do Conselho Empresarial Brasil-China, em maio de 2021, foi ilustrativo dessa mudança.

Com isso, torna-se necessária a análise dos diferentes atores dominantes relacionados aos sistemas alimentares que operam no Brasil, assim como as próprias características estruturais e institucionais do campo em que atuam. Inicia-se por estas características.

## 2 Arena político-institucional dos sistemas alimentares no Brasil

Nesta seção serão examinadas as principais características relacionadas à representação política das elites (nacionais e internacionais) dos sistemas alimentares que operam no (e por meio do) Brasil. Com essa introdução, espera-se, possa ser possível ampliar a compreensão dos modos como seus diferentes atores e organizações atuam em relação às agendas ambientais e alimentares.

Para cumprir esse objetivo, será fundamental partir da própria constituição (econômica) de cadeias produtivas relacionadas às *commodities* agropecuárias no Brasil e de suas consequências sobre as relações (políticas) dos atores empresariais dos sistemas alimentares com o Estado. De fato, a partir, sobretudo, do final dos anos 1960, houve profundas transformações influenciadas pela modernização da base técnica de parte das agriculturas brasileiras, o que ocorreu em meio à ampliação da especialização produtiva, ao avanço da mecanização e à internalização, no país, de indústrias de máquinas e insumos agropecuários (Kageyama *et al.*, 1990).

Tais mudanças de ordem econômica implicaram a intensificação dos vínculos intersetoriais entre as operações da agropecuária e as atividades industriais e terciárias. Os referidos encadeamentos entre atividades de diferentes setores ocorreram tanto “antes da porteira” (a montante) das fazendas – com funções como a produção de fertilizantes, sementes, agrotóxicos, máquinas, implementos e serviços para animais –, quanto “depois da porteira” (a jusante) – em relação a funções como armazenamento, processamento, distribuição e comércio. Seu resultado foi a constituição, amalgamada por mecanismos técnico-produtivos e financeiros, de distintos complexos agroindustriais, como o da soja (Passos Guimarães, 1982; Delgado, 2012; Graziano da Silva, 1996).

A posterior consolidação dessas cadeias ligadas às *commodities* agropecuárias operou para incentivar – ao lado de outros fatores – efeitos politicamente fragmentários para as organizações empresariais (Graziano da Silva, 1996). Intensificando-se com a redemocratização do final dos anos 1980 e a crescente abertura comercial do início da década seguinte, essa fragmentação fortaleceu as associações por produtos e multiprodutos (ver Box 1) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), tornando predominantes a diversificação representativa e a multiafiliação – isto é, a inserção concomitante de entidades em mais de um fórum (ver Box 2) (Bruno, 2015; Graziano da Silva, 1991; 2010).

**Box 1. As organizações nacionais relacionadas à soja.**

Um exemplo notório das associações por produtos é ligado à soja. Dentre as várias representações vinculadas a essa oleaginosa, duas que se sobressaem são a Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja Brasil) e a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove). Abrangendo, respectivamente, sojicultores e *traders*, elas caracterizam-se por sua forte capacidade de mobilizar recursos financeiros e exercer influência em âmbito nacional. Contudo, como se explicará à frente, no atual contexto de representação, ambas precisam necessariamente se inserir e negociar posicionamentos sobre temas transversais em fóruns ampliados e intersetoriais.

**Box 2. A multifiliação.**

Exemplo paradigmático da multifiliação é o da Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), que financia o núcleo empresarial ligado à Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), integra oficialmente um fórum amplo coordenado pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e tem participação na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

Essa ordem de fatores implicou o enfraquecimento da capacidade de representação do sistema sindical patronal, capitaneado pela CNA (Graziano da Silva, 2010), assim como gerou dificuldades para a atuação de outras associações tradicionais da agropecuária que se propunham nacionais e atuavam sem especialização em um ou outra *commodity* (Takagi, 2000), como a Sociedade Rural Brasileira (SRB). Desse modo, eram desestabilizadas a representatividade e a própria eficácia política de organizações cujas posições no campo anteriormente haviam sido salientes (Mendonça, 1997).

Para Graziano da Silva (1991; 2010), tais inflexões engendraram a passagem de um padrão de representação política a outro: minaram o corporativismo tradicional e sua orientação unitária, atribuindo impulso a um segundo padrão, no qual predomina a diversidade de organizações e a multifiliação. Nessa passagem, as inter-relações dos atores privados com o Estado – crescentemente especializadas em cadeias produtivas – adquiriram caráter permanente, ainda que a tendência defensiva das políticas pleiteadas, típica do primeiro padrão, não se perdesse.

Todavia, a passagem de um padrão a outro não significou o declínio definitivo do sistema CNA, capilarizado por meio de suas federações e sindicatos. Por sinal, as sucessivas iniciativas políticas da Confederação para tentar retomar centralidade no campo (Graziano da Silva, 2010; Pompeia, 2021) conformaram cenário distinto: um

sistema misto de representação (Iglécias, 2007), marcado pela ampliação da concorrência entre organizações típicas dos dois padrões. Isto é, sumariamente, entre associações focadas em produtos e aquelas que atuavam, transversal e simultaneamente, com um conjunto mais abrangente de *commodities* agrícolas.

Esse ambiente político heterogêneo<sup>2</sup> foi complexificado com a formação de núcleos intersetoriais (Mendonça, 2008; Bruno 2017), como a Abag e o Conselho Superior do Agronegócio (Cosag) da Fiesp, os quais, traduzindo politicamente a noção intersetorial de *agribusiness*/agronegócio, integravam atores da agropecuária a aqueles que operavam em funções a montante e jusante dela (Pompeia, 2021). Importante salientar que a criação dessas nucleações intersetoriais foi multifacetada, sob estímulo de diferentes desafios dos agentes que as compunham. Havia, porém, um elemento que compartilhavam: a tentativa de criar dispositivos para melhorar a administração da dispersão política no campo e ampliar a atuação pactuada em temas transversais que interessassem ao conjunto dos complexos agroindustriais.

Entretanto, mesmo com a criação de núcleos intersetoriais que pretendiam contornar divisões no campo político, é patente que a fragmentação institucional continuaria a prevalecer durante os anos 1990 e 2000. Com efeito, essas nucleações apresentaram êxitos transitórios em suas tentativas de exercer liderança no campo, convertendo-se, em seguida, em mais uma das muitas organizações a atuar e competir na arena intersetorial (ver Box 3). Dessa forma, conforme identificava Graziano da Silva (2010), o final dos anos 2000 foi caracterizado por reforço da tendência fragmentária no campo.

A década de 2010 testemunharia a alteração paulatina dessa orientação representacional dispersa entre atores dominantes. Em contexto influenciado pelo aumento da procura por terras no país (Sauer & Leite, 2012; Flexor & Leite, 2017), a agudização de conflitos socioambientais (Berno de Almeida, 2010; Carneiro da Cunha *et al.*, 2017) forneceu a fagulha fundamental para a oficialização de uma tecnologia política que operaria gradualmente para modificar, estruturalmente, o campo intersetorial: o Instituto Pensar Agropecuária (IPA). Tratava-se de um escritório empresarial acoplado a alguns parlamentares ligados ao agronegócio que fora iniciado com recursos de

---

<sup>2</sup> É importante considerar que parte das organizações dominantes no campo também abrangem, mesmo que de forma politicamente subsidiária, diferentes segmentos não patronais da agropecuária, sobretudo de parte daqueles mais bem inseridos nas cadeias de *commodities* (Graziano da Silva, 2010; Pompeia, 2021).

associações por produto e multiproduto do Mato Grosso – as quais se haviam fortalecido financeiramente com o aumento das exportações de *commodities* apontado na primeira seção deste trabalho.

**Box 3. Percalços das nucleações intersetoriais nos anos 1990 e 2000.**

Ainda que o Fórum Nacional da Agricultura (FNA) tenha atuado com ampla representatividade na segunda metade dos anos 1990, esteve sempre atrelado às conveniências do governo federal, que não atribuiu impulso relevante à sua institucionalização. A Abag, por seu turno, adquiriu progressivo destaque na esfera pública e acentuada influência sobre o Executivo federal na década de 2000, mas, dentre outros fatores, desconfianças por parte de organizações tradicionais da agropecuária implicaram limitações severas à sua representatividade. Já o Conselho Superior de Agricultura e Pecuária do Brasil (Rural Brasil) teve, no decorrer dos anos 2000, sua promissora eficácia política minorada pela inabilidade da CNA em conduzi-lo. Por seu turno, o Cosag/Fiesp alcançou abrangente perímetro de representação e converteu-se em espaço privilegiado para as articulações público-privadas na segunda metade dos anos 2000, mas, alguns anos após a fundação, sua representatividade de fato não guardava correspondência com aquela formal (Lamounier, 1994; Pompeia, 2020b; 2021).

O escritório seria formalizado – como IPA – durante as disputas relacionadas ao Código Florestal (Pompeia, 2020b). Tamanha foi a capacidade de articulação entre os agentes dominantes do campo – com o instituto em formação à frente, em articulação com a CNA – para alterar o referido código que Veiga (2013) propôs que pesquisadores aprofundassem esforços para a compreensão dos modos como havia sido possível o estabelecimento de aliança entre segmentos tão distintos dos sistemas alimentares quanto aqueles dependentes da contínua expansão horizontal e os que enfatizavam as vantagens competitivas modernas.

Em seguida às mudanças no Código Florestal, o IPA continuou ampliar sua representatividade. Nesse processo, foram fundamentais as disputas internas de 2014-2015, que abriram espaço para mais entidades nele entrarem, e, sobretudo, a aposta política que as associações empresarias ligadas às elites dos sistemas alimentares fizeram no governo de Michel Temer. Se o instituto detinha aproximadamente uma dezena de associações financiadoras no começo dos anos 2010, contaria com quase quarenta no final de 2016 (Pompeia, 2021).

Nesse intervalo, o IPA passaria a agrupar tanto associações tradicionais da agropecuária – como a SRB – quanto representações de produtos e do cooperativismo – a exemplo da Aprosoja Brasil e da OCB. Ao mesmo tempo, incorporaria as maiores

entidades predominantemente industriais a montante e jusante – sendo exemplos a Abiove, a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (Abiec), a Associação Brasileira de Laticínios (Viva Lácteos), a Associação dos Misturadores de Aduos do Brasil (Ama Brasil), a Associação para o Fomento à Pesquisa de Melhoramento de Forrageiras (Unipasto), o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal (Sindan) e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica) (Pompeia, 2020a; 2020b).

A concentração de representatividade, recursos financeiros e capacidade técnica materializada no Instituto propiciou significativo aprofundamento quantitativo e qualitativo das interações entre agentes privados e parlamentares da mesa diretora da FPA – que se fortaleceu acentuadamente. Com sua natureza público-privada e seu crescente poder, o IPA diminuiu, relativamente, a capacidade de influência de outras organizações que anteriormente haviam se destacado no campo, como, por exemplo, a Abag e a Fiesp. Aliás, primeiramente a associação, e anos depois, a federação, reconheceram sua centralidade e decidiram passar a financiá-lo mensalmente.

Era a CNA, no entanto, a representação que seria mais amplamente desafiada pelo estabelecimento do núcleo super-abrangente acoplado à FPA. Após conflitos relacionados ao período em que a senadora Kátia Abreu exerceu liderança na Confederação, seu novo presidente, João Martins, avaliou que seria fundamental que o órgão sindical criasse um núcleo ampliado próprio, planejado para fazer frente ao IPA: o Conselho das Entidades do Setor Agropecuário (Conselho do Agro) (analisado em detalhes na próxima seção). Haveria, com sua criação, duas grandes nucleações no campo, “organizações de organizações”.

Embora o Conselho do Agro tenha agregado as principais associações da agropecuária e contribuído efetivamente para a CNA retomar certa incidência, a verdade é que o IPA manteve predominância quando comparados os dois núcleos amplos. Em 2019, portanto, a Confederação finalmente decidiu aderir oficialmente ao Instituto (Pompeia, 2020b). Em 2021, deu um passo seguinte, habilidoso: costurou a inserção de seu principal assessor como presidente do IPA (Pompeia, 2021).

Ao fomentarem tendência institucionalmente centrípeta, as reengenharias descritas acima engendraram um terceiro padrão de representatividade no campo político, marcadamente distinto do segundo padrão identificado por Graziano da Silva (1996; 2010). Se, no segundo padrão, a unidade de ação essencial centrava-se em cada cadeia

produtiva – como a da soja –, no terceiro padrão, a relação política entre as cadeias é preponderante (Pompeia, 2020b).

Possibilitada pela amplitude do perímetro representativo de nucleações como o IPA e o Conselho do Agro, a relação inter-complexos tem como traço central o tratamento de questões transversais – a exemplo de meio ambiente, alimentos, infraestrutura, relações internacionais, tributação e territórios tradicionais –, e não de assuntos de interesse específico de uma ou outra cadeia.<sup>3</sup>

Ademais, no terceiro padrão de representação, o caráter defensivo das políticas pleiteadas (Graziano da Silva, 2010) passa a ser ladeado por um importante componente de proatividade (Pompeia, 2021), como notado nas agendas fundiária e ambiental. Juntamente ao aumento da capacidade de iniciativa nas relações privado-estatais, o próprio escopo de atuação dos agentes prevaletentes no campo se expande em pelo menos duas direções: uma é a ampliação dos temas transversais negociados sistematicamente pelos atores políticos, que passam a envolver, por exemplo, controvérsias sobre alimentação e saúde (Pompeia, 2021b); a outra direção é o aumento do poder para influenciar agendas mais amplas do processo político nacional – a exemplo da queda de Dilma Rousseff e da sustentação de Michel Temer (Pompeia, 2021; Sauer, 2019).

Para delimitar e analisar as interações políticas predominantes nesse terceiro padrão de representatividade, Pompeia (2020b) mobilizou o conceito de “concertação política”. A noção coloca em relação duas características essenciais da atual arena política dos sistemas alimentares no Brasil. Por um lado, destacam-se sua heterogeneidade e suas disputas (ver Box 4).

---

<sup>3</sup> Na arena atual, em que predominam núcleos políticos amplos e intersetoriais, o *lobby* por cadeias permanece importante, sendo operado paralelamente. Por seu turno, a multifiliação, ou seja, a inserção concomitante dos atores empresariais em diferentes núcleos políticos, continua a existir, mas não conduzindo a resultado final politicamente fragmentário entre atores dominantes.

#### **Box 4. Diferenças e conflitos.**

A diversidade das organizações empresariais representadas na configuração de relações que se conceitua como concertação – com diferentes escalas, posições nas cadeias, riscos estratégicos e suscetibilidades a críticas – alimenta competições e conflitos no campo. Dentre os atritos, pronunciam-se aqueles pela liderança dos principais fóruns intersetoriais, e os que se aprofundam agudamente na dimensão ambiental. Do primeiro caso – uma disputa institucional – foram exemplo os desentendimentos entre representações do Centro-Oeste, em 2015, a respeito de que líder assumiria a presidência do IPA. Do segundo – de ordem programática – destacam-se as pronunciadas diferenças entre as organizações mais influentes a respeito da atual política ambiental do governo federal. Em determinadas ocasiões, esses embates recolocam consideráveis ameaças de reversão da tendência institucionalmente centrípeta no campo do agronegócio (Pompeia, 2020b; 2021).

Por outro lado, a expressão “concertação política” alude à capacidade de parte dos agentes dominantes do campo de administrar diferenças e disputas, por um lado, e o construir alianças pragmáticas, por outro (ver Box 5).

#### **Box 5. Dispositivos de convergência: o caso do IPA.**

Sendo muito heterogêneas as atividades agroalimentares representadas no IPA, tornam-se notavelmente relevantes seus dispositivos de administração de competições e conflitos e de procura por consensos possíveis. Dentre eles, três podem ser destacados (Pompeia, 2020b).

(1) A especialização em temas políticos amplos – territórios de minorias, relações internacionais, meio ambiente e alimentação, entre outros. Ao passo que as relações por produto continuam a operar sobretudo por meio das câmaras do Mapa, a ênfase em questões amplas no Instituto facilita a agremiação de atores de diferentes cadeias produtivas.

(2) O agenciamento de categorias agregadoras, como “agronegócio” e “segurança jurídica”, assim como narrativas de harmonia intersetorial. Com efeito, sua mobilização procura deslocar e minorar os agudos processos de concentração que se impõem nos sistemas alimentares, fomentando predisposições que privilegiam a cooperação, ao invés de intensificarem as disputas distributivas.

(3) A ênfase em associações, que se nota pela proibição da participação de empresas no espaço do IPA em Brasília. Trata-se de método que facilita criação de consensos, pois, a título de exemplo, o interesse de uma *trader*, como a Cargill, não necessariamente equivale ao de outra, como a Bunge. Nesse caso, quem deve se posicionar é a Abiove, que abrange as duas corporações.

Com essa dupla face – heterogeneidade e racionalização das relações –, o conceito de concertação política remete, portanto, a uma configuração que visa ao tratamento sistemático de diferenças sobre questões transversais e promoção de convergências entre (1) cadeias produtivas e (2) agentes públicos e privados (Pompeia, 2021).

Havendo consideráveis atritos e acordos internos à configuração de relações institucionalizadas e sistemáticas que se intitula de concertação política, cumpre salientar que também existem disputas e alianças que se desenvolvem para além dela. Ou seja, que abrangem agentes do campo que não atuam concertados nos fóruns dominantes, e que não raramente avançam posicionamentos distintos dos que prevalecem no IPA e no bloco CNA/Conselho do Agro. Esta análise trata de dois dentre os mais importantes: a União Democrática Ruralista (UDR) e a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura (Coalizão).

De outra parte, cabe destacar que foi principalmente a partir da consolidação do IPA, em contexto de ampliação da prevalência de obesidade e outras DCNT no Brasil, que indústrias de alimentos ampliaram sua atuação em relação à mencionada concertação.

## **2.1 Mudanças relacionadas à atuação das indústrias de alimentos**

A consolidação do IPA ocorreu sem essa tecnologia política dispor de espaço para tratamento especializado de temas como rotulagem, teores e publicidade de alimentos. A propósito, a maioria das organizações predominantes ligadas ao agronegócio que haviam antecedido o Instituto tampouco dispensavam atenção de relevo a esses aspectos – sendo o tema dos agrotóxicos uma das exceções a confirmar a regra (Pompeia & Schneider, 2021).

A clivagem também era notada quanto à participação efetiva de associações das indústrias de alimentos em núcleos políticos intersetoriais ligados às *commodities* agropecuárias. Dada suas hesitações sobre alianças nesse sentido, a atuação da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (Abia) é bastante ilustrativa (ver Box 6).

**Box 6. A Abia frente a núcleos do agronegócio.**

A Abia recebeu o lançamento da Abag com cautela, e evitava articulações efetivas com a CNA. Se, anos depois, tivera participação inicial relevante no Cosag/Fiesp, não demoraria para deixar de atribuir ênfase a esse órgão intersetorial. Uma das principais razões era a hegemonia, nesse núcleo da federação paulista, de interesses liderados pela agricultura patronal, o que se materializava pelo predomínio de assuntos fundiários e daqueles vinculados ao crédito rural e às dívidas. Quando contemplavam indústrias, as reivindicações do Cosag atendiam principalmente às representações a montante da agropecuária, e àquelas que, a jusante, operam diretamente ligadas à *commodities*. Com isso, a parte majoritária das indústrias presentes na Abia, como aquelas especializadas em alimentos e bebidas ultraprocessados, não se viam razoavelmente contempladas (Pompeia & Schneider, 2021).

Inflexão notável quanto a esse afastamento viria em 2017, em reação a mudanças valorativas em parte dos consumidores no Brasil, ao robustecimento da agenda da alimentação adequada e saudável e à tentativa de tramitação de medidas regulatórias referentes aos determinantes comerciais da saúde (Kickbusch *et al.*, 2016). No período, adquiriam intensidade os embates no Grupo de Trabalho criado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para tratar da rotulagem de alimentos. Além disso, a classificação *NOVA* ampliava sua inserção na esfera pública, tendo sido, por sinal, instrumental para o relançamento, após revisão, do Guia Alimentar para a População Brasileira.

Foi nesse contexto, por conseguinte, que diferentes representações, como a Abia, participaram de iniciativas para planejar a montagem, no IPA, de uma área específica a tratar de questões alimentares. Ela foi nomeada como comissão de “Alimentação e Saúde” (Abia, 2018). As comissões são um dos dispositivos essenciais do funcionamento do bloco de *lobbying* posicionado na retaguarda da mesa diretora da FPA. Elas permitem a divisão e a especialização das representações por interesses compartilhados em macrotemas, como política agrícola, meio ambiente e terras. Como se aponta em Pompeia (2021), nas comissões os agentes políticos (1) debatem suas diferenças e negociam acordos, (2) obtêm apoio técnico a embasar de forma jurídica e justificatória seus pleitos, e (3) dialogam com um parlamentar que funciona, junto à mesa diretora da FPA, como ponto focal do assunto transversal.

Nesse período do final dos anos 2010, a Abia também passava por importante reengenharia. O presidente que a comandava há décadas seria substituído, e, mais que isso, a estrutura de comando da organização seria alterada. Saía a figura da presidência

hierarquizada, entrando em cena a presidência executiva, diretamente respondente a um conselho diretor. Além disso, os postos de comando foram ampliados na associação para acomodar a entrada sobretudo de multinacionais de alimentos e bebidas ultraprocessados que anteriormente se encontravam distantes da direção da entidade (Pompeia: no prelo). Esse movimento implicou maior abertura da associação para estabelecer alianças, como ocorreu exemplarmente no caso do IPA. E também possibilitou sua operação conjunta com a CNI, a Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas não Alcoólicas (Abir) e outras representações para a criação da Rede Rotulagem, com a finalidade principal de pautar o GT da Anvisa sobre rotulagem.

Passa-se em seguida à análise dos perímetros representativos das associações dominantes que atuam relação aos sistemas alimentares no Brasil.

### 3 Perímetros de representação das organizações dominantes

Inicia-se pelo IPA. Como apontado anteriormente, o Instituto detém ampla capacidade de aglutinação de atores. Se o Instituto foi impulsionado, ainda na segunda metade da década de 2000, pela sustentação financeira que duas entidades estaduais – a Associação Mato-grossense do Algodão (Ampa) e a Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso (Aprosoja-MT) – deram ao escritório de alguns parlamentares da FPA, atualmente o núcleo agrupa quase meia centena de associações, a maioria delas de âmbito nacional (Pompeia, 2021).

A propósito, conforme já identificado, o Instituto abrange organizações típicas dos dois padrões de representação identificados por Graziano da Silva (1996). Do primeiro padrão – referente sobretudo ao sistema sindical patronal, mas também às entidades tradicionais de representação geral da agropecuária –, é indispensável apontar a CNA e algumas de suas federações (Pompeia, 2021). Do segundo padrão – em que tem saliência as associações por produtos e as cooperativas agroindustriais –, o Instituto congrega as principais organizações nacionais, e algumas estaduais ou regionais. Além das já citadas Ampa e Aprosoja-MT, e da OCB (na qual são incluídos também médios e pequenos cooperativados), estão representadas no IPA inúmeras entidades “dentro da porteira” vinculadas às *commodities*, como a Aprosoja Brasil, a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa) e a Associação Brasileira dos Produtores de Milho (Abramilho). Ao mesmo tempo, há notável presença de associações de indústrias a montante e jusante da agropecuária, como a Abiec, a Abiove, a Abrafrigo, a Ama Brasil, o Sindan, a Unica e a Unipasto. A Abag e o Cosag/Fiesp, núcleos que agrupam atores de diferentes cadeias, também se encontram vinculados formalmente ao Instituto.

Passa-se em seguida ao Conselho do Agro. O órgão foi criado pela CNA em 2016, momento em que João Martins, dirigente da Federação da Agricultura e Pecuária da Bahia, assumia definitivamente a presidência da Confederação, após severa crise provocada por disputas sobre sua orientação estratégica – de apoio ou enfrentamento ao segundo governo de Dilma Rousseff (Pompeia, 2020b). Assim como o IPA, o Conselho é paradigmático do poder de concerto que condiciona o terceiro padrão de representação no campo. Efetivamente, também se caracteriza por agregar, em arranjo institucionalizado e especializado no tratamento de temas amplos, representações nacionais típicas dos dois padrões definidos por Graziano da Silva: de um lado, a própria CNA e a SRB; de outro, as principais organizações nacionais por produto da

agropecuária: a Abrapa, a Abramilho, a Aprosoja Brasil, a Associação Brasileira de Criadores (ABC), a Associação Brasileira dos Criadores de Suínos (ABCS), a Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ), a Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frutas (Abrafrutas), o Conselho Nacional do Café (CNC), a Federação dos Plantadores de Cana do Brasil (Feplana) e o Instituto Brasileiro de Horticultura (Ibrahort), além da OCB. Também fazem parte do Conselho a Abag e a Unica, acrescentando-lhe maior força dos setores industrial e terciário (Pompeia, 2021).

A título de comparação, vale apontar que o raio representativo do Conselho é sensivelmente diverso daquele do IPA: ao passo que nele há predominância de entidades da agricultura patronal, há no Instituto maior equilíbrio entre organizações lideradas pelos setores primário e secundário.

Apresentadas as caracterizações do IPA e do Conselho do Agro, ao lado de seus perímetros de representação, continua-se com a análise da UDR, organização que surgiu em 1985, no ambiente de retomada de movimentos de apoio à reforma agrária (Gomes da Silva, 1989). Com notória participação de agentes patronais conservadores, em parte relevante da pecuária extensiva, a entidade destacou-se pela defesa intransigente da propriedade privada da terra e por postura de enfrentamento radicalizado com movimentos sociais e povos tradicionais (Mendonça, 2008; Bruno, 2015). Em suas movimentações, agia exatamente no vácuo político criado pelas dificuldades da CNA frente à especialização do *lobbying* por cadeias (Graziano da Silva, 1989, 1996).

Tendo passado por diversos momentos de enfraquecimento, perda de influência e regionalização, a UDR que se notabiliza no atual contexto de reascensão de forças de extrema-direita no país mantém, entretanto, sua base mais importante em atores politicamente conservadores e em disputas distributivas notáveis nas cadeias produtivas. Em função dessas características, tem se mostrado severamente crítica dos oligopólios e oligopsônios industriais conformados nos sistemas alimentares que predominam no Brasil, posição que contribui para tensionar, constantemente, suas inter-relações com núcleos predominantes no campo (Pompeia, 2021).

Se, de uma parte, essa animosidade intersetorial, juntamente à própria modernização dos canais de *lobby* no campo do agronegócio, opera para afastar a UDR do IPA, do Conselho do Agro e da mesa diretora da FPA, a vitória de Bolsonaro operou como contraponto à sua crescente marginalização política. Com efeito, a entidade – e, mais precisamente, seu principal líder, Luiz Antônio Nabhan Garcia – adquiriu inédita

posição oficial na Esplanada: o comando da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Mapa (Pompeia, 2021).

Em seguida, é fundamental tratar da Coalizão, criada no biênio 2014-2015 para operar no ambiente de negociações climáticas que resultaram no Acordo de Paris. O fórum é bastante heterogêneo, compreendendo, ao lado de organizações ambientalistas, atores das indústrias e de serviços vinculados aos sistemas alimentares. Algumas das principais associações nacionais que atualmente a integram são – para além da Abag, a qual desempenha posição de liderança no fórum – a Abiec, a Ama Brasil, a Associação Brasileira de Biotecnologia Industrial (ABBI), a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CitrusBR) e a Indústria Brasileira de Árvores (Ibá). Ao mesmo tempo, a Abia vinculou-se recentemente à Coalizão – note-se, novamente, a movimentação mais consequente dessa associação em relação a nucleações do agronegócio (Pompeia, 2021).

Ao mesmo tempo, corporações relevantes atuam no fórum (sendo que algumas delas se aproximaram a partir da intensificação das críticas ambientais ao Brasil, em 2020), como Bradesco, BRF, Cargill, Carrefour, Danone, Duratex, Gerdau, Itá Unibanco, JBS, Klabin, Marfrig, Natura, Nestlé, Santander e Suzano. Cumpre registrar que a Coalizão sofreu, em contrapartida, as consequências das disputas ambientais no campo, perdendo parte relevante das associações nacionais e regionais que a compunham – como a Unica, a SRB e a ABCZ –, que não assentiram às posições socioambientais que adquirem maior protagonismo no fórum.

Finalmente, apontam-se os perímetros de representação de três das principais organizações das organizações de alimentos. Primeiramente, a Abia. Encontram-se no conselho diretor da associação as seguintes indústrias/entidades: Ambev, Arcos Dourados, Aryzta, Bimbo, BRF, Bunge, 3 Corações, Cargill, Cilasi, Coca-Cola, Danone, Dr. Oetker, DSM, Ferrero, General Mills, Hershey, HNK, Jacobs Douwe Egberts, Kellogg, M. Dias Branco, Masterfoods, Mondeléz, Nestlé, Pandurata, Pepsico, Predilecta Alimentos, Seara, Unica, Unilever e Vigor (Abia, 2020). Na Abimapi, o comando está com Wickbold, M. Dias Branco e J. Macedo (Abimapi, 2021). Na Abir, há direção da Coca-Cola e da Ambev (Abir, 2021).

A próxima seção investiga os posicionamentos e as capacidades de influência das diversas representações em relação às agendas ambiental e alimentar.

#### 4 Programas e incidência política

Começa-se pelas questões ambientais. Se, por um lado, as críticas a iniciativas antiambientais no Brasil têm ampliado, notadamente desde meados dos anos 2000, a diversificação de posições entre atores dominantes dos sistemas alimentares, por outro lado, contradições desse processo se destacam. Em algumas ocasiões recentes na imprensa, o autor tipificou essa diversificação, salientando os avanços que podem expressar, mas também seus paradoxos e manipulações. Em tal classificação, baseada em Pompeia (2021), são identificadas cinco posições socioambientais por elites dos sistemas alimentares:

1 – As “negacionistas” criticam negociações climáticas do Brasil, dispositivos do Código Florestal e a própria existência do MMA (Ministério do Meio Ambiente). Paralelamente, encorajam alterações legais e administrativas que promovem antes a expansão horizontal do que a busca por vantagens competitivas modernas. Elas têm na UDR, fortalecida por afinidades com o Executivo, sua manifestação mais visível.

2 – As “conservadoras” aproximam-se das extremistas na defesa das atuais políticas ambiental e fundiária do governo federal, na contestação aos direitos territoriais tradicionais e nas reprovações à moratória da soja na Amazônia. No entanto, graduam algumas das propostas mais radicalizadas: não são contra o Acordo de Paris, mas requerem metas mais tímidas para o Brasil; e consideram prudente a existência do MMA, desde que sob comando adequado a seus desígnios. Elas têm uma porta-voz na CNA, que como apontado análise, atualmente preside o IPA, por intermédio de um assessor.

3 – As “volúveis” não mobilizam seus instrumentos de pressão para barrar parte relevante das propostas antiambientais no Congresso Nacional, onde têm influência expressiva. Todavia, forçados por riscos estratégicos relacionados ao meio ambiente, diferenciam-se das posições conservadoras em seus compromissos com moratórias e em suas metas de ampliação da rastreabilidade. A Abiove é um exemplo.

4 – As “descarbonizadoras” opõem-se à política ambiental do governo Jair Bolsonaro. Incentivam algumas iniciativas que contribuem para a transição a uma economia de baixo carbono e defendem o fim do desmatamento ilegal na Amazônia, além de confrontarem novas tentativas de alteração do Código Florestal. Elas encontram liderança na Coalizão.

5 – As “europeias” sugerem o desmatamento zero na Amazônia, manifestam preocupações com os direitos territoriais tradicionais e a biodiversidade, e, em certas

ocasiões, contestam as investidas para o amplo afrouxamento das regras de licenciamento ambiental. São divulgadas por alguns agentes da Europa vinculados a funções terciárias, como a instituição financeira Storebrand e a rede varejista Tesco.

Apresentada a classificação, é fundamental acrescentar reflexões que possam contribuir para a apreensão crítica dos efeitos, no país, das diferentes posições. De uma forma geral, nota-se que os graus de abertura a mudanças nos posicionamentos empresariais avançam conforme se migra das atividades primárias às secundárias e, sobretudo, às terciárias. Além disso, esses graus respondem aos níveis de exposição dos diferentes agentes econômicos que operam no país a mercados internacionais “mais críticos”, conforme apontado anteriormente. São, assim, as posições com maior suscetibilidade a riscos estratégicos aquelas que se somaram a esforços da sociedade para denunciar a grilagem de terras e seus efeitos ecossistêmicos, para ficar em um exemplo.

Contudo, quando se observa a influência política das distintas posições, fica patente o quão predominantes têm sido as “negacionistas” e, principalmente, as “conservadoras”. Uma primeira razão são as aproximações de ambas em relação ao Executivo: ideológicas e eleitorais no caso daquelas, pragmáticas e coalizacionais no que tange a estas. Como desdobramento, propostas “descarbonizadoras”, como algumas das que foram defendidas com ímpeto para a redução tempestiva do desmatamento na Amazônia, enfrentam resistências.

Outra razão está relacionada a alguns desencontros entre as posições mais abertas a inflexões e a ação política dos atores que as anunciam. Pois não é possível ignorar que, em alguns aspectos, esses posicionamentos parecem ser elaborados antes com a finalidade de administrar críticas na esfera pública do que de realizar pressão efetiva. É o caso, por exemplo, das manifestas inquietações com violações aos direitos territoriais indígenas, não acompanhadas por atuação política consequente.

Havendo, de um lado, ocasiões em que propostas defendidas com veemência são refutadas, e, de outro lado, situações em que as práticas políticas pouco acompanham as manifestações públicas, deve ser enfatizada uma terceira razão que dificulta transições para sistemas alimentares mais sustentáveis. Trata-se das alianças, em bastidores, entre agentes econômicos que se apresentam – publicamente – por meio de diferentes posições. Elas são operadas no âmbito do que se apresentou, na análise, como “concertação política. Uma de suas materializações é o amplo acordo intersetorial que, com poucas exceções,

impulsiona tramitações no Legislativo para o amplo afrouxamento das regras de licenciamento ambiental.

Em seguida, abordam-se as orientações programáticas e a capacidade de influência de representações das elites empresariais sobre questões que aproximam a alimentação da saúde.

#### **4.1 Posições e influência sobre a alimentação e a saúde**

É importante identificar, para além da montagem de uma área específica no IPA para tratamento corporativo de temas que vinculam a alimentação à saúde, que as duas principais cartas de núcleos de representação do agronegócio deram, em 2018, as primeiras mostras, mesmo que rudimentares, de que tais assuntos estão entrando em sua órbita de ação. O Conselho do Agro (2018, p. 113) sugeriu a produção de “alimentos saudáveis” como um dos grandes desafios para os próximos três quadriênios. Já a Coalizão (2018, p. 35) apresentou meta, ainda que somente para 2050, para o incentivo à “dieta saudável e de baixo carbono”.

Assim como a mobilização da categoria “sustentável” foi essencial no ambiente de reação das indústrias às críticas ambientais, há indícios, portanto, de que a expressão “saudável” é central para a presente atuação patronal/corporativa. Tal orientação pode ser constatada também no próprio nome da comissão no IPA, “Alimentação e Saúde”, e nos títulos de dois empreendimentos políticos nela gestados, a Frente Parlamentar de Alimentação e Saúde (FPAS) e a subcomissão permanente de Alimentação e Saúde, no âmbito da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), da Câmara dos Deputados.

Porém, ao contrário das divergências ambientais, que se aprofundam no campo (ainda que, em parte, com contradições e manipulações, como se analisou acima), as posições patronais/corporativas quanto à agenda da alimentação adequada e saudável se mostram, atualmente, mais convergentes, sejam expressas pelo bloco IPA/FPA ou pela Abia. Elas se manifestam congruentemente, ou seja, sem contestações consideráveis de outros agentes empresariais, em algumas direções principais: no bloqueio a iniciativas no Congresso Nacional e no Executivo para regular os determinantes comerciais da saúde; nas críticas à classificação *NOVA*; na pressão sobre o Executivo contra a utilização do

Guia Alimentar; e também para capturar espaços como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Cumpra apontar, entretanto, que em alguns temas, essa configuração congruente não implica, necessariamente, ação em bloco. Não se trata, portanto, de a maioria das representações sempre se esforçarem para defender determinada posição (de fato, algumas associações da agropecuária ainda estranham certos assuntos das questões alimentares, como rotulagem, e não se empenham para atuar em relação a eles), mas sim de não haver tentativas pronunciadas de bloqueios, no contexto de interações entre elites, como ocorre em alguns aspectos ambientais.

Ainda são diminutas, conseqüentemente, as vozes na ampla arena intersetorial dos sistemas alimentares a se afastarem da linha corporativa que promove, contra as evidências científicas, a “inércia política” (Swinburn *et al.*, 2019) e dietas não saudáveis. É imprescindível que ouçam Alysson Paolinelli, ex-ministro da Agricultura e um dos principais responsáveis pela criação e consolidação dos complexos agroindustriais no Brasil:

Essa primeira agricultura que nós criamos, no Brasil, com a ajuda de todos, ela se localizou muito nas *commodities*. E *commodities*, há um fato que é inexorável: ou tem o produto em ótima qualidade, a preço competitivo, e com constância de oferta, ou não se disputa mercado. A agricultura verde é diferente. Deus nos deu uma estufa permanente de doze meses para que nós possamos atender a essa nova demanda. [...]. Abre-nos agora uma oportunidade ímpar, que é de entrar na busca do mercado – não há agricultura sem mercado –, do mercado novo que surge da agricultura sustentável, da agricultura, sob o ponto de vista de atendimento das necessidades humanas, saudável. Essa agricultura exige mão-de-obra [...]. Existindo mercado, que hoje começamos a ver, abre-se ao Brasil agora, nesse terceiro salto, uma oportunidade ímpar para que nós façamos as correções e possamos realmente nos tornar um país desenvolvido em agricultura, onde todos participem [...]. Eu estou chamando atenção para isso, porque acredito nela [...]. Estou vendo que o Brasil está mudando, para melhor, e sei que essa mudança precisa de lideranças (Paolinelli, 2019).

No que se refere às ações corporativas frente à agenda da alimentação adequada e saudável, cabe sublinhar, além das ponderações apresentadas, sua alta capacidade de influência. Esse poder tem sido sentido em variados espaços, como, por exemplo, na Anvisa, nos debates sobre o modelo de rotulagem de alimentos, e no Parlamento, no bloqueio a tramitações que implicam regulação de determinantes comerciais da saúde.

Em seguida se procuram avaliar aspectos que possam influenciar mudanças nos sistemas alimentares.

## 5 Possibilidades de mudanças e resistências

São abordados, nessa seção, alguns dos fatores centrais a serem considerados a respeito das possibilidades de transições a sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. Simultaneamente, identificam-se desafios relacionados a essas possibilidades.

### 5.1 Dimensão internacional

Um primeiro importante aspecto a ser tratado quando se avaliam viabilidades e adversidades para as transição a sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis são as influências internacionais – tanto as econômicas quanto as políticas. Primeiro, observam-se as principais regiões para as quais o Brasil tem exportado produtos relacionados ao agronegócio. Nessa direção, é fundamental observar as tendências das importações realizadas pela China.

Com efeito, a participação relativa desse país asiático nas exportações do agronegócio no Brasil teve um primeiro movimento considerável de aumento entre 2002 e 2007, quando ultrapassou a barreira dos 5% (tratava-se do cenário de início do *boom* das *commodities*, para o qual, de fato, a demanda chinesa foi determinante). Mas a ampliação mais expressiva dessa participação relativa iniciou-se em 2008, ambiente de crise financeira global, quando ultrapassou, pela primeira vez, os 10%, e continuou aumentando até 2018, ano em que chegou a aproximadamente 35% (com uma única e mínima queda, em 2014, nessa direção de incremento). Desde 2018, a presença chinesa tem oscilado na faixa entre 30% e 35%.

Por seu turno, a participação relativa da UE manteve-se, desde o início do *boom* das *commodities*, em 2001, até 2008, no intervalo entre 30% e 35% (com a exceção de 2006, ano em que variou para baixo dos 30%). Desde então, iniciou-se tendência constante de queda, que continua nos anos recentes, chegando a aproximadamente 15% em 2020 (uma sutil exceção dessa tendência decrescente aconteceu em 2014). Paralelamente, há, desde 2008, estabilização da participação relativa dos EUA, entre 5% e 10%.

À importância da China para as exportações de *commodities* pelo Brasil deve ser somada a crescente relevância de outros países asiáticos. Nesse contexto, é fato que a capacidade de pressão da UE por meio de suas importações tem diminuído sensivelmente. No entanto, há outra face de seu envolvimento econômico que é bastante sobressalente:

sua participação financeira. Nesse aspecto, sua incidência é comparativamente maior, e se faz notar marcadamente por meio das posições “europeias”, identificadas anteriormente neste relatório.

Embora as opções de desinvestimentos já tenham sido adotadas por alguns fundos de investimento – como, por exemplo, o Danske Bank fez, excluindo de dois dos seus fundos a Cargill, Bunge e a ADM –, não se deve ignorar que elas têm permanecido, até o momento, predominantemente retóricas, na forma de ameaças.

De todo modo, as críticas em geral não têm deixado de gerar efeitos em algumas das principais cadeias de *commodities*, sobretudo na de carne bovina. Nesse complexo, os três grandes frigoríficos – JBS, Minerva e Marfrig – estabeleceram, após anos de resistências, prazos para ampliar a rastreabilidade de fornecedores indiretos. Restará acompanhar atentamente em que medida (e com que rigor) essas metas, que certamente já poderiam ter sido atingidas, serão perseguidas. Ademais, é razoável esperar que haverá mudanças nos perfis de exigências ambientais da China e de outros mercados asiáticos. Contudo, elas tendem a acontecer em médio e longo prazos, quando mudanças valorativas ocuparem maior força na Ásia e também quando houver maior possibilidade de diversificação dos mercados exportadores de *commodities*.

Por outro lado, é fundamental adicionar à equação as pressões de atores políticos destacados, como líderes de Estado e parlamentares europeus e norte-americanos. Com efeito, o acordo entre a UE e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), visto como estratégico por líderes dos sistemas alimentares que operam no Brasil, tem enfrentado muitas contestações na Europa. Dos EUA, a Casa Branca também tem se posicionado contra parte das políticas ambientais no Brasil. Tais relações políticas contribuem para o processo de diversificação programática entre representações no país sul-americano, sendo essenciais para pressionar as posições “volúveis”, por exemplo.

É preciso observar, todavia, que as influências das pressões externas são, como um todo, focadas em algumas dimensões das questões ambientais, com destaque para as queimadas e o desmatamento na Amazônia, e, somente secundariamente, em preocupações com a biodiversidade e os direitos tradicionais.

Tendo tratado de aspectos econômicos e políticos internacionais, a análise chega aos Poderes no Brasil.

## 5.2 Os três Poderes

Por óbvio, a depender de quem estiver no Palácio do Planalto a partir de 2023, desdobramentos muito relevantes poderão ocorrer, influenciando elementos que concorrem para induzir ou atrapalhar mudanças nos sistemas alimentares dominantes, assim como para fomentar ou enfraquecer os sistemas alimentares locais.

No caso de eleição, para o Executivo federal, de programa comprometido com transições nos sistemas alimentares, sua capacidade de execução precisará ser compreendida por meio das redes de relações com partidos e agentes econômicos. Nesse sentido, cumpre apontar que o caráter dos eleitos para o Congresso Nacional será elemento fulcral nessa matemática política – cabendo relevância, dentre outros aspectos, para possíveis mudanças valorativas que parte dos parlamentares de novas gerações possam trazer para tratamento de alguns temas ambientais e alimentares (ainda que se deva ser comedido nessa expectativa, por conta de outros fatores de influência nas dinâmicas do Legislativo nacional).

Entretanto, deve ser considerado que a FPA acentuou, com a consolidação do IPA, a autonomia em relação a congressistas notórios – sua marca em legislaturas de outras décadas. Com o crescente aporte de recursos financeiros por representações das elites dos sistemas alimentares e a maior racionalização de sua aplicação para fins políticos, foi possível qualificar os protocolos para as relações sistemáticas entre empresários e membros da mesa diretora do bloco parlamentar, assim como para sua atuação conjunta. Consequentemente, importa cada vez menos se grandes figuras do “ruralismo” se reelegem ou não. A FPA renova-se atraindo e formando novos membros, inclusive parlamentares que não têm histórico de vínculos com o agronegócio, seja por meio de terras ou de bens relacionados a atividades industriais ou terciárias.

De sua parte, determinados atores do Supremo Tribunal Federal e do Ministério Público Federal são atores essenciais, principalmente na imposição de limites a iniciativas não saudáveis ou insustentáveis. Para amplificar essas possibilidades, certamente serão importantes as ampliações de diálogos com esses agentes, baseados em materiais que considerem as jurisprudências relacionadas aos sistemas alimentares e em fundamentações científicas.

Na próxima sub-seção, trata-se de um componente primordial quanto ao tema das transições nos sistemas alimentares: a população no país.

### **5.3 População no Brasil**

Entende-se que o fomento a transições ambientais e alimentares nos sistemas alimentares não pode prescindir de esforços mais amplos com a opinião pública e os consumidores no país, e tampouco da participação da sociedade civil organizada em relação às políticas públicas que afetam os referidos sistemas.

Nessa direção, é fundamental ampliar a incidência, na esfera pública, de posições das agendas da alimentação adequada e saudável e de mitigação das mudanças climáticas. Nessa direção, é necessário continuar aprofundando a construção de espaços alternativos de comunicação que possibilitem o tratamento adequado desses temas, mas, paralelamente, ampliar os esforços para incidir nos principais órgãos de imprensa no Brasil. Esse é um objetivo bastante desafiador – sobretudo no que se refere a órgãos que recebem financiamento corporativo –, que precisa ser pensado em médio prazo, dependendo amplamente da capacidade de articulação e organização dos atores.

Uma segunda iniciativa diz respeito à educação alimentar e ambiental, inevitável se a meta é obter êxito no longo processo de fomento a transições nos sistemas alimentares prevalentes. Há vários caminhos a serem aprofundados, que passam por conhecer os materiais e visões dos educadores e formular ações multiautores e multiescalares, do âmbito nacional à operação direta nas escolas. A educação alimentar e ambiental crítica é, entretanto, notavelmente desafiadora de ser implementada, dada a resistência direta de parte dos atores empresariais.

Outro elemento essencial, conforme mencionado acima, é a participação de segmentos organizados da sociedade civil – movimentos sociais, sindicatos, instituições voltadas ao interesse público, dentre outros atores – na proposição, formulação e qualificação das políticas públicas que afetam, positiva ou negativamente, os sistemas alimentares que operam no Brasil. Todavia, essa dimensão participativa é em grande medida dependente do Executivo.

Havendo, portanto, possibilidades nessa direção a partir das próximas eleições, o revigoramento de conselhos como o Consea e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é indispensável. Uma forma extraordinária de retomá-los seria a partir de conferências que, ao longo das diferentes escalas, paulatinamente rearticulem os agentes que atuam para favorecer transições saudáveis e sustentáveis nos sistemas alimentares. Evidentemente, as lições aprendidas com experiências anteriores precisam ser

aproveitadas com fôlego, para potencializar os resultados. De toda forma, o caráter democrático desses e outros conselhos precisará ser fortalecido para enfrentar o novo patamar de disputas quanto a eles, visto que, presentemente, há movimentações conduzindo à sua captura por ordenamentos estatais e/corporativos.

Com efeito, havendo abertura para retomada efetiva dos referidos conselhos a partir de 2023, uma maior e mais articulada resistência de representações patronais e/ou corporativas deverá ser esperada. Quanto aos temas ambientais, será essencial a pressão sobre agentes secundários e terciários dos sistemas alimentares, mais suscetíveis a riscos estratégicos. Para tanto, será útil conhecer os aspectos em que os diferentes agentes se mostram predispostos a inflexões, e os tópicos dos quais não abrem mão. Vale atentar para o fato de que essas posições são, em suas aberturas e resistências, bastante dinâmicas, e devem ser constantemente reavaliadas, em função da totalidade das determinações que afetam, econômica e politicamente, os sistemas alimentares dominantes.

No que tange aos temas alimentares, a resistência será também relevante. Efetivamente, algumas representações da agropecuária patronal e das indústrias têm, de forma articulada, desenvolvido formas de ampliar sua influência sobre tais questões tanto no país – como no Consea de São Paulo – quanto em espaços internacionais de governança – a exemplo da Cúpula dos Sistemas Alimentares, organizada no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Para essas disputas públicas, são imperiosas as fundamentações em diversas áreas de conhecimento científico.

#### **5.4 Pilares científicos**

Para ampliação da legitimidade, e, por conseguinte, da eficácia política de predisposições que possam contribuir com transições nos sistemas alimentares, o amparo em avanços recentes da ciência é certamente um dos fatores preponderantes. Na agenda da alimentação adequada e saudável, a fundamentação na classificação *NOVA* permanece fundamental, ao lado de sua defesa estratégica contra as contestações que se ampliam. Na agenda do clima, a sustentação em pesquisas socioambientais de excelência é igualmente importante – em contraposição a posições “negacionistas” e em pressões para avanços em relação aos agentes que manifestam posicionamentos “volúveis” e “descarbonizadores”.

Ao mesmo tempo, a articulação entre as áreas científicas que tratam das duas agendas precisa avançar enormemente, incluindo os especialistas que tratam de aspectos socioambientais. Um esforço também de médio prazo, a atuação transdisciplinar (mais do que multidisciplinar) entre diferentes saberes acadêmicos que abordam os sistemas alimentares pode oportunizar maior capacidade de compreensão de seus desequilíbrios e identificação de medidas a serem adotadas. Trata-se de objetivo desafiador, contudo, por diferentes razões inerentes e externas ao ambiente universitário.

Saliente-se, ainda quanto à ciência, que, diferentemente de agentes tradicionais da agricultura patronal, as representações intersetoriais dos sistemas alimentares dispensam notável atenção às pesquisas acadêmicas – como bem mostra o exemplo de sua influência em algumas unidades da Universidade de São Paulo (Pompeia, 2021). Além do mais, há entre elites desses sistemas a preocupação em criar mecanismos que potencializem o uso de dados produzidos em universidades para justificações em controvérsias alimentares e ambientais.

Com isso, passamos para outra forma de articulação que se mostra necessária.

## **5.5 Articulações políticas**

Tão importantes quanto a articulação transdisciplinar na academia são as convergências entre atores e organizações que atuam sobre os sistemas alimentares por meio de especialização, por um lado, em questões alimentares, e, por outro, naquelas ambientais. Embora não seja tema aprofundado nesta análise, é válido identificar outra clivagem importante – também imprescindível de ser mais bem trabalhada se o resultado final pretendido é o fomento a transições profundas nos sistemas alimentares –, que é a distância entre agentes e instituições que focam temas ambientais, e aqueles que enfatizam os direitos de povos indígenas e populações tradicionais. Está nessa distância outro desafio essencial.

Observando-se os efeitos que a reversão da fragmentação política entre organizações dominantes do agronegócio no Brasil rendeu em termos de ampliação da capacidade de influência sobre o processo político nacional (Pompeia, 2020b), propõe-se que se tire exemplo de experiência de adversários políticos e se adote estratégia similar. Apesar das diferenças, em termos de recursos financeiros, técnicos, articulações no Congresso Nacional etc., entre elites dos sistemas alimentares e as instituições de

interesse público que trabalham na promoção de transições, é patente que as articulações entre as últimas podem, se conduzidas apropriadamente, diminuir as disparidades de poder para as disputas que se travarão.

Há, contudo, riscos a serem considerados nessas aproximações. Nesse sentido, é importante que se avaliem bem as organizações a se articularem – dado que algumas são menos autônomas do que outras frente a representações dominantes dos sistemas alimentares.

Finalmente, chegamos à última sub-seção, que trata de desigualdades, entre os variados atores que operam nos sistemas alimentares no Brasil, quanto à influência sobre recursos e atividades estatais.

## **5.6 Eviesamentos nos tributos, nas pesquisas e nas políticas públicas**

A inflexão de predisposições estatais que desestimulam transições nos sistemas alimentares é imperativa, na mesma medida em que sua realização é desafiadora. Um componente são os baixos impostos recolhidos das principais cadeias de *commodities*. Por um lado, tal situação contrasta com a regressividade do sistema tributário brasileiro a afetar os consumidores com menor renda no país, e, por outro lado, está relacionada ao desfavorecimento relativo da produção de não *commodities* e de práticas agroalimentares não hegemônicas – que se destacam justamente em escalas locais dos sistemas alimentares.

A agroecologia certamente padece dessa desigualdade no tratamento pelo Estado. Possibilidades seriam voltar a taxar as exportações de *commodities* agropecuárias e aumentar impostos sobre as grandes propriedades fundiárias, ao passo que se ampliariam incentivos para atores, práticas e cadeias que já se apresentam com resultados mais consequentes em termos de sustentabilidade e saúde. A resistência, entretanto, seria enorme, e seu enfrentamento dependeria da capacidade de articulação de agentes públicos e privados, além da opinião pública. Talvez um caminho mais viável seria interferir no tratamento tributário relativo entre *commodities* e não *commodities*, focado na diminuição de impostos e na ampliação de apoio do Tesouro para as últimas. Mas para isso é necessário haver priorização política no Planalto, sustentada por decisão estratégica clara. Concomitantemente, a existência de benefícios fiscais como os que apoiam a produção

de refrigerantes e desequilibram os incentivos para o consumo de bebidas saudáveis é extremamente grave, e o enfrentamento a eles precisa permanecer.

Em seguida, cumpre tratar dos desequilíbrios, em favor de procedimentos não sustentáveis e não saudáveis, prevalecentes nas pesquisas públicas voltadas aos sistemas alimentares no Brasil. Nessa direção, cabe destaque para a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e centros de pesquisa em universidades federais, capturados em medida relevante por interesses das elites dos sistemas alimentares. Suas orientações e respectivos orçamentos devem estar voltados prioritariamente para atores e práticas que se mostram abertos e conducentes a transições. A resistência a medidas como essas seria notável, como aconteceu na tentativa de abrir a Embrapa, entre 2003 e 2005, a públicos menos consolidados da agricultura familiar (Pompeia, 2021).

Aproveitando o ensejo, introduzem-se as políticas públicas. De uma parte, não se pode deixar de expressar a urgência da retomada da matriz de políticas públicas de apoio a não *commodities*, e de promoção da segurança alimentar e nutricional (dessa feita, é importante que a agenda de SAN esteja mais bem articulada com aquela da alimentação adequada e saudável). Dentre algumas das políticas devemos sublinhar o Programa Cisternas (em sua modalidade de água para produção), o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e os restaurantes públicos. Por seu turno, as políticas alimentares nas cidades também são muito importantes, como aquelas para incidir sobre desertos e pântanos alimentares, incentivar a produção urbana e periurbana, e apoiar iniciativas como as Comunidades que Sustentam a Agricultura e os mercados alimentares alternativos.

De outra parte, o conjunto de incentivos e desincentivos operados pelo Estado brasileiro para diminuir eficazmente o desmatamento no Brasil entre 2005 e 2012 (INPE, 2021) precisaria voltar a operar. Mas, quanto às políticas públicas que podem afetar aspectos da sustentabilidade nas cadeias, esse é apenas um dos temas importantes, embora basilar. Pois outras dimensões que influenciam os (des)equilíbrios ambientais precisam ser problematizadas de forma mais adequada do que têm sido nas últimas décadas – como a garantia de direitos territoriais de povos indígenas e populações tradicionais, o uso de agrotóxicos, a erosão da biodiversidade, a degradação de solos e a poluição de rios.

## Referências bibliográficas

ABIA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS. 2018. *Relatório Anual*. São Paulo: Abia.

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2021. *Evolução recente nos preços de commodities agrícolas*. Brasília: Banco Central.

BERNO DE ALMEIDA, A. W. 2010. “Agroestratégias e desterritorialização: os direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios”. In: A. W. BERNO DE ALMEIDA et al. (Org.). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina. pp. 101-143.

BERNSTEIN, H. 2016. “Agrarian political economy and modern world capitalism: the contributions of food regime analysis”. *The Journal of Peasant Studies*, 43:3, pp. 611-647.

BRUNO, R. 2015. “Elites agrárias, patronato rural e bancada ruralista no Brasil”. Projeto de Cooperação Técnica UFT/BRA/083/BRA, Rio de Janeiro, nov. 2015.

BRUNO, R. 2017. “Bancada Ruralista, Conservadorismo e Representação de Interesses no Brasil Contemporâneo”, In: G. Flexor; R. Maluf. (Org.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-papers, 1. pp. 155-168.

CARNEIRO DA CUNHA, M. et al. 2017. “Indigenous peoples boxed in by Brazil’s political crisis”, HAU: Journal of Ethnographic Theory, v. 7, n. 2, pp. 403-26.

CEPEA-ESALQ/USP - CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. 2020. Índices de exportação do agronegócio. Piracicaba: Cepea/USP.

CEPEA-ESALQ/USP - CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. 2021. Índices de exportação do agronegócio. 1º Quadrimestre de 2021. Piracicaba: Cepea/USP.

DAVIS, J. 1955. “Business Responsibility and the Market for Farm Products”, Boston Conference on Distribution, box 1, folder 2, John H. Davis Papers Special Collections. Beltsville, md: National Agricultural Library.

DELGADO, G. C. 1985. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo: ICONE Unicamp, 240 p.

DELGADO, G. C. 2012. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

FAO - Food and Agriculture Organization. 2009a. *The High-Level Expert Forum on How to Feed the World in 2050*. Rome: FAO.

FAO - Food and Agriculture Organization. 2009b. Draft Declaration of the World Summit on Food Security. Rome, 16-18 November.

FLEXOR, G. G.; LEITE, S. P. 2017. “Mercado de terras, commodity boom e land grabbing no Brasil.” In: Georges Flexor; Renato Maluf. (Org.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro. pp. 56-74.

FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. 1989. “Agriculture and the state system: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present”. *Sociologia Ruralis* 29, no. 2, pp. 93–117.

GOMES DA SILVA, J. 1989. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GRAZIANO DA SILVA, J. 1989. “Entrevista”. *História e Perspectivas*, Uberlândia, vol. 50, jan./jun. 2014. pp. 161-196.

GRAZIANO DA SILVA, J. 1991. “Complexos agroindustriais e outros complexos”. *Reforma Agrária*. Campinas, 21, 3, set-dez. pp. 5-34.

GRAZIANO DA SILVA, J. 1996. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp.

GRAZIANO DA SILVA, J. 2010. “Os desafios das agriculturas brasileiras”, in J. G. Gasques; J. E. R. Vieira Filho; Z. Navarro (Org.). *Agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, DF: IPEA. pp. 157-184.

HLPE - THE HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION. 2017. *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.

IGLÉCIAS, W. 2007. “O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política - as batalhas do açúcar e do algodão na OMC”. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 28, pp. 75-97, Jun.

INPE - INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Taxa de desmatamento na Amazônia Legal. 2021. Disponível em: [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates)

IPBES - INTERGOVERNMENTAL PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES. 2019. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 56 pages.

IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. 2014. Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. 2019. Summary for Policymakers. In: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. In press.

JANK, M. “Precisamos concentrar nossas forças na Ásia, diz Marcos Jank sobre exportações”. *Portal do Agronegócio* (Grupo IDEA). 2020. Disponível em: <https://www.portaldoagronegocio.com.br/gestao-rural/analise-de-mercado/noticias/precisamos-concentrar-nossas-forcas-na-asia-diz-marcos-jank-sobre-exportacoes>. Acesso em: 25 jun. 2021.

KAGEYAMA, A. et al. 1990. “O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais”. In: G. C. DELGADO et al. (Org.). *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, pp. 113-223. (Série Ipea, 127).

KICKBUSCH, I., et al. 2016. “The commercial determinants of health”. *Lancet Glob Health*, 4(12), pp. 895–896.

LAMOUNIER, B. 1994. *Determinantes Políticos da Política Agrícola: Um Estudo de Atores, Demandas e Mecanismos de Decisão*. Brasília, DF: IPEA, Estudos de Política Agrícola, Estudos de Política Agrícola n. 9.

MAPA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. 2019. Balança Comercial Brasileira e Balança Comercial do Agronegócio: 1997 a 2018. Brasília: Mapa.

MAPA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. AGROSTAT. 2021a. Estatísticas de Comercio Exterior do Agronegócio Brasileiro. Brasília: Mapa.

MAPA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. AGROSTAT. 2021b. Estatísticas de Comercio Exterior do Agronegócio Brasileiro. Brasília: Mapa.

MCMICHAEL, P. 2009. “A food regime genealogy”. *Journal of Peasant Studies* 36, no. 1, pp. 139–169.

MCMICHAEL, P. 2020. “Does China's ‘going out’ strategy prefigure a new food regime?”, *The Journal of Peasant Studies*, 47:1, pp. 116-154.

- MENDONÇA, S. R. 1997. *O ruralismo brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- MENDONÇA, S. R. 2008. “O patronato rural brasileiro na atualidade: dois estudos de caso”. *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti*, vol. 8. pp. 139-159.
- MONTEIRO, C. A. 2009. “Nutrition and health. The issue is not food, nor nutrients, so much as processing.” *Public Health Nutrition*, 12(5), pp. 729-31.
- MONTEIRO, C. A. et al. 2011. “Increasing consumption of ultra-processed foods and likely impact on human health: evidence from Brazil.” *Public Health Nutrition*, 14(1), pp. 5-13.
- MONTEIRO, C. A. et al. 2016. “NOVA. A estrela brilha”. *World Nutrition*, 7(1-3), pp. 28-40.
- MONTEIRO, C. A. et al. 2019. *Ultra-processed foods, diet quality, and health using the NOVA classification system*. Rome, FAO.
- MS - MINISTÉRIO DA SAÚDE. Vigitel Brasil 2018. 2019. Brasília: MS. Disponível em: <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/julho/25/vigitel-brasil-2018.pdf>>.
- OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. 2010. *Agricultural Outlook 2010-2019*. Rome: OECD, FAO.
- PASSOS GUIMARÃES, A. 1982. *A crise agrária*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- POMPEIA, C. 2020a. “‘Agro é Tudo’: simulações no aparato de legitimação do agronegócio”, *Horizontes Antropológicos*, v. 26, n. 56, pp. 195-224, jan./abr.
- POMPEIA, C. 2020b. “Concertação e Poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 104, pp. 1-17.
- POMPEIA, C. 2021. *Formação Política do Agronegócio*. São Paulo: Editora Elefante, 385 p.
- POMPEIA, C. (no prelo). Inflexões representativas, comunicacionais e institucionais em associações nacionais das indústrias de alimentos. *Cadernos de Saúde Pública*.
- POMPEIA, C.; SCHNEIDER, S. 2021. “As diferentes narrativas alimentares do agronegócio”. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Vol. 56, jan./jun. 2021.
- RAJÃO, R. et al. 2020. The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science*, 17 Jul. Vol. 369, Issue 6501, pp. 246-248.
- SAUER, S.; LEITE, S. P. 2012. “Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 50, 3, pp. 503-524.

SAUER, S. 2019. “Rural Brazil during the Lula Administrations: Agreements with Agribusiness and Disputes in Agrarian Policies”. *Latin American Perspectives*. 46(4). pp. 103-121.

SEN, A. 1981. *Poverty and Famines – an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.

SWINBURN, B. et al. 2019. “The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change”. *The Lancet*. 393(10173), pp. 791-846.

TAKAGI, M. 2000. *Camaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas*. 123p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP

VEIGA, J. E. 2013. *Os estertores do Código Florestal*. Campinas, SP: Armazém do Ipê.

VIGISAN. 2021. *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rede Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar.

WILLETT, W. et al. 2019. “Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems.” *The Lancet*, 393(10170), pp. 447–492.

---

\* Pesquisador no Programa de Pós-Doutorado em Antropologia Social da Universidade de São Paulo. Bolsista da FAPESP, à qual se agradece.