

SEGURANÇA ALIMENTAR NAS POLÍTICAS ESTRATÉGICAS DA CHINA E DOS ESTADOS UNIDOS: APORTES PARA O BRASIL

Andrea Curiacos Bertolini¹

Stelito de Assis Reis Neto²

José Roberto P. de Lima Andrade³

O conceito atual de segurança de Estado compreende uma abordagem transversal e multidisciplinar de segurança que inclui, entre outros, segurança energética, cibernética e alimentar. Países que são grandes produtores ou importadores de alimentos consideram segurança alimentar um dos principais pilares de sua segurança nacional. Nesse contexto, a execução de políticas estratégicas de segurança alimentar tem papel decisivo na manutenção da soberania, na estabilidade de poder e na expansão da influência econômica e geopolítica de um país. Este trabalho analisou, no contexto brasileiro e internacional, a relevância de uma política de segurança alimentar como parte de uma macroestratégia de Estado. Seu objetivo foi provocar uma reflexão sobre a importância do tema de segurança alimentar na formação de macropolíticas de Estado e de segurança nacional. Observa-se que as políticas de segurança alimentar adotadas pelos países dependem de seus respectivos modelos políticos, de seu papel na garantia da segurança alimentar global e de seu conceito de autossuficiência. Devido ao seu protagonismo no contexto da segurança alimentar global, o Brasil necessita de uma política de segurança alimentar inserida em uma macroestratégia de Estado destinada a influenciar outros países econômica e politicamente a seu favor.

Palavras-chave: segurança nacional; segurança alimentar; estratégia; defesa nacional; políticas públicas.

FOOD SECURITY IN CHINA AND UNITED STATES STRATEGIC POLICIES: INSIGHTS TO BRAZIL

The modern concept of State security comprises a transversal and multidisciplinary approach, including, among others, energy, cyber and food securities. Major food producers or food importers includes food security as one of the National security's policies main stream. In this context, strategic food security policies are essential to the sovereignty, economic development and political stability. The aim of this work was to contribute to this debate, which includes food security as a relevant component of National security and defense policies. This paper discusses the role of food security on major security policies, comparing food security approach on countries with different political and economic systems. The paper highlights the strategy on food security policies involves the political model, the role-play by the country on the global food security and the food self-sufficient approach. As a major food producer and global food exporter, Brazil plays an important role on global food security. Meanwhile, a food security policy should be consider as essential part of a national security strategy, which would support the Brazil economic development and its global political influence.

Keywords: national security; food safety; strategy; national defense; public policies.

1. PhD em química de alimentos pela Universidade de Nantes; pós-doutora pela Universidade de Idaho; e pesquisadora na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Orcid: <<https://orcid.org/0009-0006-5523-5028>>. E-mail: <andrea.bertolini@embrapa.br>.

2. Superintendente de armazenagem da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Orcid: <<https://orcid.org/0009-0007-9959-3131>>. E-mail: <stelito.neto@conab.gov.br>.

3. Professor da Escola Superior de Defesa (ESD). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-8232-2166>>. E-mail: <jose.roberto@defesa.gov.br>.

SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LAS POLITICAS ESTRATEGICAS DE CHINA Y ESTADOS UNIDOS: APORTES PARA BRASIL

El concepto actual de seguridad estatal comprende un enfoque transversal y multidisciplinario de la seguridad, que incluye, entre otras dimensiones, seguridad energética, cibernética y alimentaria. Los grandes productores o importadores de alimentos consideran a la seguridad alimentaria como un elemento fundamental para su seguridad nacional. En este contexto, la implementación de políticas estratégicas de seguridad alimentaria se muestra esenciales para el mantenimiento de la soberanía, de la estabilidad del poder y la expansión de la influencia económica y geopolítica. Este trabajo analizó, en el contexto brasileño e internacional, la relevancia de una política de seguridad alimentaria como parte de una macro estrategia de Estado. Su objetivo fue provocar una reflexión sobre la importancia del tema de la seguridad alimentaria en la formación de macro políticas de Estado y seguridad nacional. Se observa que las políticas de seguridad alimentaria adoptadas por los países dependen de su influencia en lo panorama de la seguridad alimentaria mundial, de sus modelos políticos y del concepto elegido de autosuficiencia. Por su protagonismo en el contexto de la seguridad alimentaria mundial, Brasil necesita una política de seguridad alimentaria en el marco de una estrategia macro estatal que tenga como objetivo influir económica y políticamente a su favor en otros países.

Palabras clave: seguridad nacional; seguridad alimenticia; estrategia; defensa nacional; políticas públicas.

JEL: Q18.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm31art11>

Data de envio do artigo: 29/3/2023. Data de aceite: 15/6/2023.

1 INTRODUÇÃO

O intenso processo de globalização e de geração de novas tecnologias que aconteceu após a Guerra Fria impactou de forma decisiva a abordagem de segurança do Estado adotada por muitos países. Se a segurança nacional pode ser definida como “a garantia do desenvolvimento de uma nação resguardada dos riscos e ameaças exteriores e domésticas, permitindo ao país defender seus interesses e contribuir para a paz internacional” (Ballesteros, 2016, p. 63), a Política Nacional de Defesa considera segurança nacional como “a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (Brasil, 2016a, p. 11).

É fato que, desde o pensamento político do século XVII, o conceito de segurança nacional mudou continuamente ao longo do tempo (Rothschild, 1995). Há uma tendência de que, à medida que as ameaças transnacionais aumentam,

serão questionados os princípios do Tratado de Vestfália,⁴ no que concerne às distinções entre o que é segurança nacional e o que é segurança internacional (Nye Junior, 2002), bem como os conceitos de segurança e defesa.

O conceito moderno de segurança, considerado multidimensional, aborda aspectos não apenas intrínsecos aos interesses da segurança de um Estado moderno, mas também rediscute novas maneiras de pensar a segurança nacional, sugerindo estratégias que compreendem questões transversais, com abordagens preventivas à escalada de conflitos (Annan, 2000). Nesse contexto, a segurança nacional não tem necessariamente relação direta com as ideias de proteção territorial própria do pensamento militar, mas integra sete categorias específicas: i) segurança econômica; ii) segurança alimentar; iii) segurança sanitária; iv) segurança ambiental; v) segurança pessoal; vi) segurança pública; e vii) segurança política (Ballesteros, 2016).

Independentemente da abordagem elencada para a discussão de segurança nacional, observa-se que, em países que adotam uma sólida macropolítica de Estado, questões de segurança alimentar, cibernética e energética estão incluídas nas diretrizes da política de segurança nacional. Como exemplo dessa abordagem, a política de segurança nacional do Reino Unido está integrada à política de segurança cibernética, de defesa, de desenvolvimento e internacional (United Kingdom, 2021).

Entre os matizes de segurança que compõem uma política de Estado, a segurança alimentar assume grande relevância. Países como a China (Lin, 2017) e os Estados Unidos (United States, 2021), cada um à sua maneira, adotam estratégias de segurança alimentar como parte da macropolítica de Estado para garantir a segurança nacional, a estabilidade política e social e a expansão do poder econômico. Nas abordagens elencadas por esses países, a segurança alimentar vai além de programas de incentivo à produção, ao abastecimento, ao acesso e à qualidade do alimento para se tornar um tema que está diretamente implicado em questões de soberania, poder político e influência econômica e geopolítica.

Estabelecer, portanto, uma política de segurança alimentar que consista em um pilar da estratégia de Estado não apenas possibilita a prevenção de possíveis situações de ameaças causadas por contextos geopolíticos ou por lacunas de abastecimento, mas também propicia a projeção de poder sobre outras nações, em prol dos interesses nacionais.

4. O tratado de Vestfália, assinado em 1648, inaugurou o moderno sistema internacional, ao acatar consensualmente noções e princípios, como o de soberania estatal e o de estado-nação. A Paz de Vestfália estabeleceu princípios que caracterizam o estado moderno, destacando-se a soberania, a igualdade jurídica entre os estados, a territorialidade e a não intervenção (Patton, 2019).

O Brasil, apesar de ser atualmente um dos maiores exportadores das principais *commodities* agrícolas que garantem a segurança alimentar e, portanto, desempenhar um papel decisivo na segurança alimentar global, não possui políticas de segurança alimentar como parte de uma política estratégica de desenvolvimento e influência política.

Sem ter a pretensão de discutir exaustivamente as definições de segurança nacional ou de propor diretrizes para uma política nacional de segurança alimentar, este trabalho aborda a relevância de uma estratégia de segurança alimentar como parte da política de desenvolvimento e de segurança de Estado. Seu objetivo é provocar uma reflexão sobre a importância do tema de segurança alimentar nas discussões sobre as políticas de Estado.

A fim de fazer uma análise comparativa entre diferentes estratégias para políticas de segurança alimentar, foram elencados os modelos adotados pela China e pelos Estados Unidos. A escolha dos países foi feita levando em consideração o protagonismo de ambos na produção de alimentos, na influência geopolítica e na economia global, bem como suas divergências conceituais sobre autossuficiência de alimentos. Outra motivação para analisar as estratégias de segurança alimentar de China e Estados Unidos é o fato de que as políticas de segurança alimentar adotadas por ambos os países têm grande impacto na segurança alimentar global.⁵

2 AS DIFERENTES ABORDAGENS DO CONCEITO DE AUTOSSUFICIÊNCIA E SEU IMPACTO NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

A história das civilizações reafirma sistematicamente a importância do acesso aos alimentos na estratégia de controle do poder. Independentemente da cultura, do país ou do momento histórico, a estabilidade política do governo vigente é diretamente proporcional, entre outros, à sua capacidade de garantir a segurança alimentar da população.

Enquanto o aumento dos preços dos alimentos básicos e sua consequente escassez costumam resultar em instabilidade política interna e em migrações entre países fronteiriços (Barrett e Bellemare, 2011), observa-se uma relação direta entre a produção de alimentos e a segurança nacional nas onze maiores economias globais (Bassou, 2016). Tal relação evidencia que países com uma sólida política estratégica de Estado consideram a segurança alimentar parte essencial de sua segurança nacional.

5. Este artigo é parte do trabalho de conclusão apresentado em 2022 ao Curso de Altos Estudos de Defesa (Caed), da ESD, e um dos requisitos para obtenção do título de especialista em Altos Estudos de Defesa.

A exemplo, o Japão, em 1868, logo após a Revolução Meiji,⁶ foi um dos primeiros países a considerar a segurança alimentar como parte da sua estratégia de defesa, adotando diretrizes que enfatizaram a importância da inovação e da autonomia da produção de alimentos na segurança nacional (Samuels, 1994). Desde então, o Japão inclui estratégias de segurança alimentar na formulação de sua política de defesa e de suas macropolíticas. Outro exemplo foi a Indonésia, onde, em 1960, as Forças Armadas participaram da execução de políticas agrícolas, dando suporte aos programas do Ministério da Agricultura para a autossuficiência do país na produção de arroz, milho, açúcar e soja. Apesar da grande polêmica de que essa não seria uma atribuição das Forças Armadas, o ministro da Defesa da Indonésia argumentou que “a segurança alimentar está diretamente ligada à estabilidade política nacional e é, portanto, dever das Forças Armadas garantir a defesa em terras da nação da Indonésia” (Bainus e Yulianti, 2018, p. 311). Já a Rússia, em 2012, em resposta às sanções europeias, inseriu em sua política de defesa iniciativas que davam suporte ao bloqueio das importações de produtos agrícolas dos países europeus e consolidou seu planejamento estratégico para aumentar sua produção de alimentos por meio de créditos aos agricultores, execução do plano nacional de fertilizantes, suporte à indústria de máquinas agrícolas e financiamento de infraestrutura para produção e escoamento de produtos agrícolas (Bassou, 2016).

Enquanto a percepção de segurança alimentar é resultado da cultura de um país e reflete as necessidades pelas quais uma população passou ao longo de sua história, as estratégias adotadas para a garantia da segurança alimentar dependem dos modelos políticos e dos processos decisórios de cada país. Para melhor compreender a inserção da segurança alimentar nas políticas estratégicas de diferentes países, deve-se considerar as restrições de alimentos que um povo ou país sofreu, bem como suas respectivas abordagens no conceito de autossuficiência de alimentos.

A abordagem no conceito de autossuficiência tem impacto direto na adoção das políticas agrícolas, de gestão de terras, de distribuição e de direcionamento do comércio de alimentos. Na maioria dos países asiáticos, a segurança alimentar tem por base a autossuficiência da produção de alimentos, considerada essencial para garantir a segurança nacional e a estabilidade política (Cai e Smith, 1996). Nessa abordagem, o país é considerado autossuficiente em alimentos quando é capaz de produzir uma quantidade de alimentos básicos igual ou maior que a demanda da

6. A Revolução Meiji teve início com a queda do Xogunato Tokugawa e deu origem a uma série de transformações do regime teocrático nas áreas de governo, instituição, educação, economia e religião. Tais mudanças transformaram o Império do Japão na primeira nação asiática com um moderno sistema de nação-estado. O Período Meiji ou Era Meiji se estendeu de 3 de fevereiro de 1868 a 30 de julho de 1912, momento em que o Japão esteve em acelerada modernização, vindo a se tornar uma potência mundial (Henshall, 2018).

sua população. Assim, considerando esse contexto, a taxa de autossuficiência seria diretamente proporcional à capacidade do país de produzir alimentos e inversamente proporcional à sua necessidade de importá-los.

Já nos modelos ocidentais, o conceito de segurança alimentar está fundamentado no acesso ao alimento e, portanto, considera também as condições de mercado. Na maioria dos países europeus, os principais documentos sobre as políticas de defesa e de segurança nacional não apresentam referências explícitas a uma política de segurança alimentar, sendo o tema apenas mencionado por ocasiões de guerras ou de conflitos com países vizinhos. O conceito de segurança alimentar vinculado ao acesso de alimentos adquiriu relevância após a Segunda Guerra Mundial e foi consolidado com a criação da Food and Agriculture Organization (FAO) e da Organização Mundial de Comércio (OMC). Conforme observa Clapp (2017), seguindo a abordagem europeia, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) reafirma em suas diretrizes que a agricultura deve ter por objetivo produzir alimentos em quantidade suficiente e por um preço acessível para alimentar uma população urbana em crescente processo de industrialização. Nessa abordagem, reiterada pela OMC, as estratégias de segurança alimentar devem estar baseadas no acesso aos alimentos a um preço competitivo e nas condições do comércio internacional, enfatizando que a segurança alimentar não depende apenas da produção local de alimentos, mas principalmente da capacidade do país de financiar a importação de alimentos por meio da exportação de outros bens. De acordo com essa abordagem, o que garante a segurança alimentar não é necessariamente a autossuficiência da produção de alimentos, mas sim a capacidade do país de prover, produzir ou adquirir alimentos básicos em quantidade suficiente para a sua população (Clapp, 2017).

Portanto, diferentemente do conceito de autossuficiência da maioria dos países orientais, o modelo ocidental de segurança alimentar define autossuficiência alimentar como a capacidade de um país de suprir sua necessidade de alimento, deixando aberta a questão que remete à origem do alimento. Nesse contexto, pode ser considerado autossuficiente o país apto a produzir seu próprio alimento ou provê-lo e, portanto, importar o necessário para suprir a demanda da população (Clapp, 2017). Tal conceito envolve, entre outras coisas, a economia do país em questão, bem como suas relações de comércio internacional.

Com abordagens diferentes de autossuficiência, a China e os Estados Unidos desenvolveram processos de governança distintos para a execução de suas políticas de segurança alimentar (McMichael, 2020) e ambiental (Young *et al.*, 2015).

Na China, os processos de governança estão baseados em: i) muitas leis, com planejamento estatal dominante; e ii) procedimentos intermediários de gestão de crise, eventualmente com base em ações políticas irregulares ou episódicas não contempladas nos Planos Quinquenais ou nos Planos Nacionais.

Nos Estados Unidos, os processos paralelos envolvem: i) práticas centradas na lei, incluindo a promulgação de legislação, de regulamentos e julgamentos de tribunais; e ii) federalismo/governança multinível com iniciativas/ inovações em nível nacional e subnacional em diferentes estágios de difusão de políticas.

Ambos os modelos de processos de governança institucionalizados produzem resultados e apresentam falhas, mas os fatores determinantes do sucesso nos dois sistemas não são os mesmos. Tais processos de governança institucionalizados estão profundamente enraizados nos sistemas políticos e sociais dos dois países, e as discussões sobre instrumentos de execução das políticas adquirem caráter secundário (Young *et al.*, 2015).

Finalmente, não importa qual seja o modelo produtivo ou político, os países que são grandes produtores ou grandes importadores de alimentos consideram a segurança alimentar como parte essencial na execução de políticas estratégicas. Como veremos a seguir, tais políticas estarão destinadas à manutenção da estabilidade política e da expansão econômica.

3 A SEGURANÇA ALIMENTAR COMO PILAR DA ESTABILIDADE DE PODER: A ESTRATÉGIA DA CHINA

Desde os tempos antigos, a China considera a segurança alimentar uma parte importante da sua segurança nacional e da sua estratégia de defesa. A produção autossuficiente de grãos e o controle do comércio de alimentos estão incorporados na sua cultura antes mesmo da unificação da China. Entre 390 e 338 a.C., em um dos mais antigos registros sobre reformas políticas, o governante Shang Yang apresentou uma proposta que atribuía ao Estado de Qin o direito ao controle da produção e comercialização de grãos, a fim de evitar que algumas províncias fossem submetidas aos objetivos estratégicos de outras (Lin, 2017).

Alimentar um quinto da população mundial com menos de um décimo de suas terras cultiváveis, recursos hídricos limitados, desastres naturais frequentes, impactos das mudanças climáticas, ecossistemas vulneráveis e infraestrutura agrícola desatualizada é uma tarefa árdua. Desde 1978, as terras agricultáveis da China diminuíram cerca de 11%, e essa redução, aliada à intensa urbanização decorrente do crescimento econômico, acelerou o processo de poluição e de degradação ambiental; aproximadamente 2,5% do total de terras aráveis na China são considerados inadequados ao cultivo devido à contaminação pelo uso excessivo de defensivos agrícolas e por metais pesados, como cádmio, chumbo e arsênio (Ghose, 2014). A escassez de água é outro importante fator limitante para a segurança alimentar da China; os recursos hídricos *per capita* anuais da China decrescem a cada ano, e a previsão é que até 2030 tal escassez tenha impacto relevante na produção agrícola e na oferta de alimentos do país (Ghose, 2014; Si e Scott, 2016).

Atualmente, a China produz 18% do total global de grãos, 29% da carne e 50% do total global dos vegetais. Sua produção agrícola alimenta quase 1,3 bilhão de pessoas, em comparação a 500 milhões em 1950, e precisará ser suficiente para alimentar cerca de 1,4 bilhão até 2050. Alguns autores alegam que a China deveria importar mais alimentos visando reduzir a exaustão dos seus recursos naturais; outros receiam que tais importações poderão impactar os preços globais, resultando no aumento da insegurança alimentar de países pobres (Jones e Zheng, 2019).

O fato é que a segurança alimentar da população baseada na autossuficiência produtiva é um dos princípios básicos da estabilidade política do governo e da manutenção do poder pelo Partido Comunista da China. A exemplo da maioria dos países asiáticos, a autossuficiência de grãos sempre esteve no centro da agenda de segurança alimentar na China (Ghose, 2014), tornando a importação de grãos um tópico controverso entre os gestores políticos. A estratégia adotada pelo Estado chinês para garantir a segurança alimentar tem por princípio a autossuficiência da produção agrícola (90% a 95% do consumo interno deve ser provido pela produção nacional) dos produtos considerados estratégicos para seu desenvolvimento e estabilidade econômica: arroz, trigo, milho, algodão e carne de porco. Devido à falta de capacidade de produção nacional, a soja, também considerada indispensável para a estratégia de segurança alimentar da China, foi retirada da lista de produtos autossuficientes, permitindo sua importação em grande escala.

A atual política do governo da China visa aumentar a liberdade de mercado, diminuir a intervenção do Estado na economia e efetuar reformas tributárias e mudanças no sistema de concessão de terras. Sua política de segurança alimentar como parte da estratégia de segurança nacional e de defesa foi estruturada após a reforma de 1978, quando a autossuficiência da produção de grãos foi considerada pelo Estado chinês como uma das diretrizes prioritárias. Entre 1978 e 1984, iniciando a reforma da política de segurança alimentar, o governo da China gradualmente arrefeceu seu monopólio de compra e comercialização de grãos, permitindo que os agricultores, após cederem parte de sua produção ao Estado, pudessem comercializar o excedente da produção. A segunda etapa da reforma, de 1985 a 1993, aboliu o monopólio estatal na compra de grãos e deu origem às empresas privadas de comercialização de grãos. Na terceira fase da reforma, entre 1994 e 2000, teve início a intervenção do Estado no mercado e a formação do monopólio por meio de empresas estatais. Na quarta etapa da reforma, entre 2001 e 2008, com filiais de empresas estatais atuando junto aos governos provinciais, as províncias se tornaram modelos unitários do mercado de grãos da China. Após a crise de 2008, devido às frequentes migrações interprovinciais, o mercado de grãos começou a sofrer flutuações, originando o quinto e atual estágio da reforma, que tem como características a valorização da interação interprovincial, a melhoria da

eficiência da empresa estatal e o incentivo à aquisição ou fusão das empresas chinesas com empresas internacionais (Lin, 2017). A aquisição de empresas internacionais pelas estatais da China tem possibilitado ao país o acesso ao mercado internacional e a formação de um novo estilo de governança da segurança alimentar, que não só tem afetado a cultura tradicional chinesa de produção agrícola, mas também desafia o mercado global de grãos e *commodities*.

Há mais de duas décadas, alguns especialistas chineses sugerem que a China terá que importar 10% ou mais de sua demanda de grãos, mas a política de autossuficiência de grãos da China ainda é considerada nos Planos Quinquenais do país. O documento anual referente às prioridades e diretrizes da política agrícola da China, publicado pelo Comitê Central do Partido Comunista da China (CCPCC) e pelo Conselho de Estado da China, reafirma sua preocupação em promover ações que garantam a autossuficiência de alimentos básicos. Desde 2010 até as recentes atualizações do Plano Agrícola da China, o governo chinês reiterou o foco na segurança alimentar e na autossuficiência da produção de grãos, ainda que nos últimos anos houvesse incentivo aos programas com base na produtividade (principalmente para a produção de milho), na redução da degradação ambiental, na modernização da agricultura, nas reformas no sistema de transferência e concessão de terras e no desenvolvimento de infraestrutura e logística (Lin, 2017). Esses incentivos são decorrentes da adoção de prioridades do Plano Agrícola da China, que inclui o desenvolvimento de uma agricultura de grande escala, mecanizada, com foco no aumento da produtividade, que atenda à crescente demanda de alimentos e que suporte o êxodo rural previsto pelo Plano de Urbanização.

Apesar da crescente produção doméstica de grãos, o aumento do poder aquisitivo e os novos hábitos de consumo dos chineses têm influenciado as importações de alimentos e de matérias-primas (Smith e Glauber, 2020). Estima-se que haverá necessidade de a China aumentar sua produção de grãos em pelo menos 35% durante os próximos dez anos, ou importar quantidades crescentes de grãos, impactando os preços globais dos alimentos (FAO, Ifad e UNICEF, 2017).

A perspectiva da crescente importação de grãos pela China causa preocupação na comunidade internacional. A volatilidade dos preços de alimentos básicos no comércio internacional influencia a adoção de medidas dos setores econômico e produtivo de cada país. A exemplo, no caso de grãos, há frequentemente a preocupação de que possíveis intervenções no mercado tenham impacto direto nos preços dos alimentos e na segurança alimentar global. No caso de *commodities* como milho, arroz e trigo, a produção doméstica tende a ser substancialmente mais volátil do que a produção global. Em um modelo de compensação de mercado de uma *commodity* alimentar provida por vários países, se o governo

de um país intervém na medida de sua necessidade em seu mercado doméstico, tais intervenções não têm impacto no preço do mercado global. No entanto, se alguns países introduzem novas medidas de restrição ou barreiras que afetam os padrões de comércio, podem causar impactos no mercado global e influir na variação dos preços (Smith e Glauber, 2020).

Valendo-se do sistema que possibilita a intervenção do Estado na produção e na formação de estoques e de mercados, o governo central da China criou meios de armazenamento de grãos e fundos para garantir riscos, enquanto os governos provinciais assumiram a responsabilidade de equilibrar a demanda e a oferta local de grãos. Segundo Lin (2017), em 1998, com a publicação do documento Sobre a Decisão de Aprofundar a Reforma do Sistema de Circulação de Grãos, o governo da China adotou medidas para a formação de empresas estatais que controlam a compra, o armazenamento e a distribuição de grãos. Após a publicação do documento Resposta do Conselho de Estado ao Estabelecimento da China, em 2000, foi estabelecida a fundação da empresa estatal de armazenamento de grãos da China, a China Grain Reserves Corporation (Sinograin). Como consequência, todas as empresas relevantes de armazenamento e estoques de grãos foram classificadas como subsidiárias da Sinograin. Embora a China tenha adotado nas últimas décadas reformas em sua política de comércio de grãos, as políticas relevantes ainda conservam modelos como o da Sinograin (Lin, 2017).

Como parte da estratégia de segurança alimentar da China, um grande aporte de recursos do Fundo Soberano de Investimento da China (China Investment Corp – CIC) está destinado ao Plano Agrícola da China para as reformas da agricultura, a distribuição de alimentos e as aquisições consideradas estratégicas. Após a crise de 2008, por meio dos recursos do CIC, o governo da China passou a incentivar a diversificação do agronegócio, os investimentos no mercado global, a compra de terras agrícolas em outros países e a fusão das estatais chinesas com empresas multinacionais de insumos agrícolas. Os investimentos também contemplam os setores de tecnologia, imóveis e infraestrutura para recursos agrícolas. Em 2007, quando o CIC foi criado, os recursos destinados a essa estratégia somavam US\$ 200 bilhões; em 2013, eram US\$ 650 bilhões em ativos, dos quais US\$ 200 bilhões foram investidos fora do país. Em 2021, o CIC possuía um total de US\$ 1,2 trilhão.⁷

Apoiadas pelo CIC, empresas estatais chinesas têm investido na compra de terras da América do Sul, da África, da Rússia e do Sudeste Asiático, produzindo grãos e óleo para abastecer o mercado da China. Algumas estatais chinesas (como Agricultural Reclamation Group, Shanghai Pengxin Group e Sanhe Hope Full Grain & Oil Group Company Limited) figuram entre as maiores compradoras e arrendadoras de terras em países estrangeiros. As administrações das províncias

7. Disponível em: <http://www.china-inv.cn/en/>. Acesso em: 6 set. 2022.

chinesas também recebem suporte para tais aquisições, como a Xinjiang Production and Construction Corporation, que investiu US\$ 3 bilhões no arrendamento de terras agrícolas com usufruto de cinquenta anos na Ucrânia visando à produção de milho (Lin, 2017).

A estratégia da China vai muito além da aquisição de terras e inclui a compra de grandes empresas processadoras de alimentos. As aquisições de várias corporações feitas pela grande estatal China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation (COFCO) contam com impressionantes investimentos em diversos setores e países, como no setor de açúcar na Austrália (Tully Sugar Limited) e no Brasil e a aquisição de 51% das ações do Noble Group, que atua nos setores de açúcar, soja e trigo. Na indústria de proteínas de origem animal, a compra da norte-americana Smithfield Foods, maior processadora de carne suína nos Estados Unidos, pela chinesa Shuanghui é considerada uma das maiores aquisições chinesas de uma empresa norte-americana.

Já a intenção da China de controlar a logística do comércio de grãos e o mercado internacional de alimentos é percebida nas aquisições de grandes *traders*, como da holandesa Nidera, considerada uma das maiores *traders* globais de grãos (Lin, 2017). No caso do controle da cadeia de insumos agrícolas, o principal exemplo foi a compra de parte da Syngenta pela China National Chemical.

Apesar do sucesso recente da China em atrair investimentos no setor de agricultura de alimentos, há a preocupação no que concerne à sua estratégia de mercado. Ainda que para o governo chinês exista um equilíbrio complexo entre produzir alimentos e terceirizar o uso intensivo de terra e água importando alimentos para sua população, a sua situação de vulnerabilidade perante uma possível dependência e a volatilidade de preços do comércio internacional de alimentos é um grande desafio à sua política de autossuficiência. Nesse contexto, a política do governo chinês para a importação de alimentos segue regras estritas, permanecendo as importações chinesas do agronegócio concentradas em poucos produtos, com predomínio de matérias-primas e produtos não processados. Os investimentos em infraestrutura e em processadoras de alimentos (como as beneficiadoras de grãos dimensionadas com capacidade de processamento muito acima da média da maioria dos países produtores de matéria-prima) e a grande disponibilidade de mão de obra são fatores que motivam o país a evitar a importação de produtos processados. A exemplo, na China, a soja em grão corresponde a 30% do total das importações de produtos agrícolas, seguida de algodão não cardado (6,6%), óleo de palma (4,0%), couro e peles (2,7%) e leite e derivados (2,5%) (Ghose, 2014; Lin, 2017).

Também são notáveis os grandes investimentos chineses em infraestrutura de estradas e portos em países exportadores, visando facilitar o escoamento da

produção a ser exportada e aumentar sua influência no mercado internacional de *commodities* e alimentos. Os investimentos internos em infraestrutura são também expressivos, como um investimento de mais de US\$ 62 bilhões que projetou a construção de um canal para desviar cerca de 45 bilhões de m³ de água por ano do rio Yangtze para a bacia do rio Amarelo. O projeto deve ser concluído em 2050 e visa contornar a eutrofização e contaminação dos rios necessários para a irrigação agrícola (Ghose, 2014).

Outra ferramenta do governo da China para controlar não apenas a produção e a qualidade doméstica dos alimentos, mas também as importações e as exportações, é a regulação interna. Em 2009, a Lei de Segurança Alimentar da China substituiu a Lei de Higiene Alimentar e estabeleceu o Comitê de Segurança Alimentar do Conselho de Estado, juntamente com a Administração de Alimentos e Medicamentos da China. Em 2013, houve a reestruturação do Conselho de Estado e o Comitê de Segurança Alimentar do Conselho de Estado e a Administração de Alimentos e Medicamentos da China foram fundidos e atualizados em um novo agente de nível ministerial da administração de alimentos e medicamentos da China, com autoridade e recursos para regular as atividades comerciais e a administração da segurança do mercado de alimentos (Lin, 2017). Portanto, o Estado, por meio do controle sobre a regulação interna, atua de forma seletiva no tipo de alimento que será importado pela China, na escolha do país exportador e, até mesmo, do produtor que exportará para o mercado chinês.

A estratégia de segurança alimentar da China, baseada na autossuficiência produtiva de alimentos, considerada essencial à manutenção da estabilidade do poder, conclui assim o ciclo de controle do Estado, que envolve a produção, a comercialização, a regulação de preços, da logística, do armazenamento e da distribuição dos alimentos, bem como da aquisição de terras em países estrangeiros, da cadeia de processamento e, finalmente, das importações e das empresas chinesas do mercado internacional dos alimentos.

4 A SEGURANÇA ALIMENTAR GLOBAL COMO PARTE DA EXTENSÃO DO PODER ECONÔMICO: A ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS

Nas últimas décadas, alguns países passaram por grandes mudanças quanto ao papel que desempenhavam na segurança alimentar global. Enquanto nos últimos trinta anos observou-se uma redução da taxa de segurança alimentar na África do Sul e no Japão, países como Rússia, Brasil e China aumentaram sua taxa de autossuficiência. Em 1970, os Estados Unidos e os países da União Europeia figuravam como os principais exportadores de alimentos. Em 1971, os Estados Unidos eram responsáveis por 93% das exportações globais de soja; em 2011, o país respondeu por 40% das exportações daquele grão e por 28% do total das exportações de cereais. Desde então, países como Brasil, Argentina, Tailândia, Rússia e Ucrânia

despontaram como protagonistas no comércio internacional de alimentos e de *commodities* agrícolas (McMichael, 2020).

Tais mudanças têm por base as transições contemporâneas na economia e na política global. A multipolaridade dos exportadores de alimentos, decorrente da arquitetura neoliberal da OMC, resultou na globalização da agroexportação e dos investimentos nas cadeias de insumos agrícolas (McMichael, 2020). Em um mundo globalizado, as políticas adotadas pelas grandes potências têm impacto direto na economia da maioria dos países. De forma similar, a segurança alimentar global depende não apenas dos principais produtores e exportadores de alimentos, mas também das potências econômicas e de suas políticas de produção, de tecnologia e de mercado. Portanto, ainda que seu protagonismo como grande exportador de *commodities* não tenha a mesma dimensão dos anos 1970, os Estados Unidos seguem influenciando de maneira decisiva a segurança alimentar global por meio de suas políticas de mercado e das exportações de suas tecnologias e insumos para a produção de alimentos.

Apesar das duras críticas às políticas voltadas à produção autossuficiente de alimentos devido aos seus riscos nas distorções de um mercado global, após a crise de 2008 muitos países expressaram seu interesse em adotar estratégias para aumentar as taxas de autossuficiência (Clapp, 2017). Esse aumento não está relacionado apenas à disponibilidade dos recursos naturais, mas também ao desenvolvimento de novas tecnologias de agricultura e dos modelos produtivos.

Embora alguns países ocidentais apresentem semelhanças na abordagem de autossuficiência e, portanto, nos modelos adotados em suas políticas de segurança alimentar, a inserção da política de segurança alimentar na macropolítica nacional dos Estados Unidos ocorre em um contexto diferente do da política europeia. Enquanto o modelo europeu, seguido pela OCDE, sugere que a agricultura e, conseqüentemente, a segurança alimentar fiquem à parte da política de defesa e de segurança nacional, os Estados Unidos consideram as questões agrícolas e alimentares como parte integrante da estratégia para a projeção de sua economia e soberania (Bassou, 2016). A exemplo, o governo da Índia, entre 1965 e 1966, durante um período de escassez, teve necessidade de importar alimentos dos Estados Unidos para garantir o abastecimento interno. Na ocasião, em troca das importações de alimentos, o governo da Índia foi pressionado pelo governo estadunidense a permitir que a indústria de fertilizantes e maquinários norte-americanos tivesse acesso ao mercado indiano (Paula, 2017).

Tal estratégia é resultado da arquitetura de políticas dos Estados Unidos, na qual a segurança alimentar global está inserida em políticas estratégicas de economia e de defesa. Em 1947, em um contexto pós-guerra, a promulgação pelo governo norte-americano do National Security Act, que teve por atribuição

o assessoramento de alto nível para assuntos de políticas nacionais, internacionais e militares relacionados à segurança, trouxe uma nova abordagem do conceito de segurança nacional e instituiu o Conselho de Segurança Nacional (CNS). Foi na década de 1970 que tal abordagem se consolidou, quando o alto escalão militar dos Estados Unidos emitiu críticas ao fato de o CNS considerar apenas assuntos relacionados à política militar e sugeriu que o conselho deveria lidar com potenciais ameaças à segurança nacional, fossem estas militares ou não. Nesse período, o senado alertou que a dependência das importações de petróleo seria uma ameaça à segurança nacional, incluindo assim o tema de segurança energética como parte da política de segurança nacional. Em 1991, iniciaram-se as discussões que sugeriam a categorização de segurança nacional do país em cinco setores: político, social, militar, econômico e ambiental (Buzan e Hansen, 2009). Atualmente, o conceito de segurança de Estado nos Estados Unidos compreende uma abordagem que considera aspectos transversais e multidisciplinares de segurança, como, entre outros, segurança energética, cibernética e alimentar.

Segundo a doutrina de defesa norte-americana, a estabilidade e a paz mundial são dependentes, entre outros fatores, da segurança alimentar global. Ainda que, diferentemente do Plano Nacional da China, o Plano Nacional dos Estados Unidos não explicita em detalhes as ações de sua política de segurança alimentar, o tema é citado como parte integrante dos documentos de estratégia e macropolítica de Estado. A segurança alimentar é considerada prioridade em três dos cinco objetivos do Plano Estratégico Nacional 2022-2026 (United States, 2022), executado pela Agência de Desenvolvimento Internacional. O documento enfatiza a relevância da segurança alimentar como “uma ferramenta essencial para a projeção internacional do país e para a manutenção de sua influência como potência econômica global”.

Em termos estratégicos, além do incentivo às exportações de insumos, tecnologias e máquinas agrícolas, pode-se verificar a política de segurança alimentar norte-americana no documento Estratégia Global de Segurança Alimentar dos Estados Unidos, no qual apenas um programa (Feed to the Future) desenvolve ações envolvendo 21 países com financiamento superior a US\$ 13 bilhões para compras e aquisições de insumos e materiais agrícolas (United States, 2022). O documento reitera que a segurança alimentar é “essencial para: i) renovar a liderança dos Estados Unidos; ii) tratar os desafios globais que têm impacto na segurança e bem-estar da população do país; iii) promover a prosperidade global em um ambiente internacional em que o país possam prosperar; e iv) fortalecer as instituições democráticas e os valores universais, promovendo a dignidade humana” (United States, 2022).

Como reflexo dessa estratégia, em 2017, quando a estatal China National Chemical apresentou o projeto de aquisição do grupo agroquímico Syngenta, os senadores norte-americanos pediram à Secretaria Nacional do Tesouro um estudo sobre o impacto de tal aquisição e suas consequências para a segurança nacional dos Estados Unidos e o sistema alimentar norte-americano.

Na estratégia macropolítica do país, está, portanto, implícito que as questões referentes à agricultura e à provisão de alimentos impactam não apenas as políticas internas, mas têm papel relevante em suas políticas internacionais, de segurança e de economia.

Nesse contexto, a política de segurança alimentar dos Estados Unidos é considerada parte essencial de uma estratégia de Estado que visa manter a influência econômica global do país e reafirmar os valores norte-americanos como referências universais.

5 A IMPORTÂNCIA DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL

Com a globalização dos mercados, a importação de alimentos e, portanto, a segurança alimentar global se tornaram questões vinculadas às relações geopolíticas. Após a Primeira Guerra Mundial, a escassez de alimentos e a preocupação da dependência da provisão externa motivaram os governantes dos países europeus a adotarem ações emergenciais, que incluíam, além da imposição de regulações na distribuição de alimentos, o incentivo à recuperação da agricultura e intervenção setorial por parte do Estado (Zobbe, 2001). Posteriormente, a criação da FAO marcou um novo momento na gestão de segurança alimentar global, enfatizando as políticas de proteção das flutuações de preços no comércio internacional (Paula, 2017). Nesse contexto, o impacto das exportações de *commodities* na segurança alimentar global costuma ser mensurado, principalmente, pelas exportações de grãos e carnes.

O Brasil, com produção superior a 250 milhões de toneladas de grãos por ano, é atualmente o terceiro produtor de grãos e responsável por 8,2% da produção global. O país é o primeiro produtor de soja, respondendo por mais de um terço da produção global, e o terceiro produtor de milho (Aragão e Contini, 2022). Quanto à produção de carnes, em 2021, Estados Unidos, China e Brasil foram responsáveis por 41,5% da produção global. Somando a produção de carne bovina, suína e de frango, o Brasil mantém a terceira posição, produzindo mais de 29 milhões de toneladas de carnes por ano, o equivalente a 9,4% do mercado global (Aragão e Contini, 2022).

As exportações do Brasil o colocam na liderança da cena de segurança alimentar global; é o primeiro exportador global de soja, carne bovina, açúcar,

café e suco de laranja. Em 2021, exportou mais de 123 milhões de toneladas de grãos, dos quais 91 milhões de toneladas foram de soja (50% do comércio mundial), o equivalente a US\$ 31 bilhões. Nas exportações de milho, o país somou 39 milhões de toneladas, com um faturamento de US\$ 5,9 bilhões. Em 2021, o Brasil foi também o maior exportador de carne bovina, correspondendo a 15,3% do mercado global, ou seja, 2,5 milhões de toneladas. As exportações brasileiras de carne de aves corresponderam a US\$ 5,9 bilhões, o equivalente a 17% do total global. Em valores comercializados, o Brasil ocupou a oitava posição nas exportações de carne suína, com US\$ 1,9 bilhão (Aragão e Contini, 2022).

É importante ressaltar que as *commodities* agrícolas possuem uma intrínseca relação com as conjunturas internacionais de mercado, ou seja, há um efeito global na flutuação de preços, em que os mercados internos dos países consumidores têm pouco controle sobre os preços, enquanto os maiores produtores os controlam. Entretanto, apesar de ser um grande produtor de alimentos, não há no Brasil uma macropolítica que considere segurança alimentar como parte de sua estratégia de crescimento econômico, de sua influência global e de sua segurança nacional. Ações estratégicas visando à segurança alimentar vinculadas à segurança nacional e à defesa tiveram início na execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979, durante o governo Geisel. Na atualidade, porém, as políticas nacionais de defesa de 1996, 2005, 2012 e 2016 e as estratégias nacionais de defesa de 2012 e 2016 não fazem nenhuma menção à segurança alimentar (Brasil, 2016a).

Nos últimos anos, o acesso aos alimentos pela população de menor poder aquisitivo tem sido o principal, e talvez único, alvo das políticas públicas que fazem referência à segurança alimentar. Ainda que a segurança alimentar não seja discutida em um contexto político-estratégico, o governo brasileiro criou, em 2006, por meio da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), que tem por principal atribuição coordenar a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan, 2017; Brasil, 2006), que se limita a gerir a distribuição e o acesso de alimentos à população carente.

Quanto à produção de alimentos, há diversos programas que visam garantir a produção agropecuária nacional. São exemplos o Plano Nacional de Fertilizantes, aprovado pelo Decreto nº 10.605/2021 (Brasil, 2021), que visa à exploração de reservas minerais e à redução da dependência de insumos importados, e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, instituído pelo Decreto nº 8.903/2016 (Brasil, 2016b), que investe sistematicamente no controle sanitário de doenças, como a febre aftosa nas áreas de fronteira do país. No que concerne à formação de estoques e de excedentes exportáveis e ao

abastecimento interno, a Política de Garantia de Preços Mínimos (Brasil, 1966) e o Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (Brasil, 2022) são exemplos de ferramentas relevantes.

Entretanto, não há uma política atualizada baseada em preços mínimos efetivos ou em gestão de estoques de alimentos que possa garantir preços adequados aos produtores, manutenção de excedentes exportáveis e consequente geração de divisas para o país. Grandes estrategistas em políticas de segurança alimentar alegam que uma política de preços mínimos adequada é crucial para o estímulo da agricultura e o acesso ao alimento pela população em condições de risco e deve estar integrada a uma política de desenvolvimento econômico que considere, entre outros fatores, o Plano Nacional de Fertilizantes e a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (Paolinelli, 2020).

A dependência da importação de insumos agrícolas é, certamente, uma das maiores ameaças à segurança alimentar nacional. O grande consumo de fertilizantes da agricultura brasileira faz com que este seja o principal insumo na cadeia produtiva. O Brasil é responsável, atualmente, por cerca de 8% do consumo global de fertilizantes, ocupando a quarta posição, atrás apenas de China, Índia e Estados Unidos. Na produção nacional, soja, milho e cana-de-açúcar respondem por mais de 73% do seu consumo de fertilizantes, dos quais mais de 80% daqueles utilizados na produção agrícola nacional são importados, refletindo o alto grau de dependência externa em um mercado dominado por poucos fornecedores. A Rússia e a China, juntas, respondem por mais de 30% das importações nacionais de fertilizantes (Brasil, 2021). O conflito bélico entre Rússia e Ucrânia, iniciado em fevereiro de 2022, evidenciou a vulnerabilidade do agronegócio brasileiro em relação aos fertilizantes importados.

Ainda que o Estado brasileiro não trate os gargalos de abastecimento como uma potencial ameaça à segurança e à estabilidade política e não intervenha diretamente na produção e comercialização de *commodities* agrícolas, a falta de uma política de estoques atualizada constitui uma vulnerabilidade à sua segurança alimentar. Atualmente, não há uma política adequada para a formação de estoques estratégicos em situações de planos de contingência (Perez, 2018), mas, no âmbito político/administrativo, há mecanismos legais para ações emergenciais (Teixeira, 2020). Em 1966, a publicação do Decreto-Lei nº 79/1966 permitiu a execução da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), segundo a qual o governo poderia formar estoques estratégicos e reguladores de alimentos. À ocasião, a estrutura produtiva brasileira e o comércio internacional integravam um cenário muito diferente do atual, e a execução da PGPM teve por objetivo incentivar a produção e gerar excedentes para os estoques públicos de alimentos (Brasil, 1966). No final da década de 1990, devido às mudanças do perfil de produção

de alimentos no Brasil e do cenário global, a PGPM, sem sofrer as atualizações necessárias, tornou-se inadequada e deixou de ser executada (Almeida, 2014). Em situações emergenciais ou de altos índices inflacionários, a ausência de estoques poderá comprometer o abastecimento de alimentos (Teixeira, 2020). Esse cenário incentiva especulações e prejudica, principalmente, os setores de grãos e proteína animal (Guth, 2020), atualmente essenciais para a economia do país.

Outra grande ameaça à segurança alimentar no Brasil é a falta de um planejamento logístico na distribuição de alimentos. Um dos maiores desafios do país é construir uma infraestrutura integrada com vários modais, possibilitando um efetivo escoamento de sua produção agrícola e valorizando sua competitividade produtiva. Atualmente, a fragilidade do sistema de distribuição de alimentos é observada nos gargalos do sistema de transporte de alimentos, predominantemente rodoviário e sem alternativas de logística, sendo uma ameaça à segurança alimentar, como se verificou durante a greve dos caminhoneiros, em 2018.

6 CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, muitos países repensaram suas estratégias de segurança nacional. No conceito moderno de segurança, considerado multidimensional, são abordados temas transversais. Entre os matizes de segurança que compõem uma política de Estado, a segurança alimentar assume grande relevância. Países que atuam como líderes globais adotam políticas de segurança alimentar como parte integrante de sua política econômica, de defesa e de segurança de Estado. Nesse contexto, a segurança alimentar vai além de questões que abordam produção, abastecimento, acesso e qualidade de alimentos para se tornar um tema diretamente ligado a assuntos de soberania, estabilidade de poder e influência política e econômica. Estabelecer uma política estratégica de segurança alimentar que consista em um pilar da macropolítica de Estado não apenas possibilita a prevenção de possíveis situações de ameaças causadas por lacunas de abastecimento, mas também prevê a oportunidade de projeção de poder geopolítico.

As diferentes abordagens do tema sobre segurança alimentar, sua inserção em políticas de segurança nacional e sua contribuição para uma macropolítica de Estado dependem não apenas dos modelos políticos, mas também do conceito que cada país adota sobre a autossuficiência de alimentos. Enquanto a maioria dos países orientais tem tradição em políticas de segurança alimentar baseadas na produção autossuficiente de alimentos, os países ocidentais assumem que a autossuficiência está relacionada ao seu poder econômico de suprir a demanda de sua população, seja por meio de sua produção ou da importação de alimentos. Frequentemente, países que assumem o conceito de autossuficiência baseada na produção interna de alimentos priorizam ações coordenadas pelo Estado, que

incluem a produção subsidiada, a formação de estoques, a garantia de disponibilidade de terras agricultáveis e de insumos e o controle de preços; enquanto isso, países que consideram a autossuficiência baseada na capacidade de produzir ou adquirir alimento em quantidade suficiente para abastecer sua população adotam políticas que reforçam a economia e contemplam relações de interdependência com os países exportadores.

Considerando tais modelos, este trabalho analisou os principais aspectos da política de segurança alimentar da China e dos Estados Unidos. Ambos adotam, com objetivos distintos, políticas consolidadas de manutenção de reservas estratégicas de alimentos e defesa do setor agropecuário. Enquanto a política de segurança alimentar da China é considerada pelo Estado como essencial para manutenção e estabilidade do poder vigente, nos Estados Unidos a segurança alimentar é parte de uma estratégia de Estado que visa garantir o poder econômico e geopolítico do país. A China executa uma estratégia detalhada para aquisição de terras, redução da dependência das importações, controle da cadeia de insumos agrícolas, das empresas, da logística de distribuição de alimentos e do mercado internacional, enquanto os Estados Unidos adotam uma política que prioriza a exportação de tecnologias e maquinários agrícolas aos países exportadores de matéria-prima, privilegiando assim sua posição no comércio internacional de alimentos.

A polarização política e econômica entre os dois países tem impactado as tendências da segurança alimentar global. Desde a sua adesão à OMC em 2001 como o maior mercado agroalimentar do mundo, a China se tornou gradualmente um ator decisivo na formulação de políticas agroalimentares globais. Ademais, as incertezas da economia norte-americana, o enfraquecimento da influência da União Europeia, o crescente protagonismo russo e a consolidação do poder político-econômico da China podem resultar em uma transição do modelo de segurança alimentar global, influenciando de forma decisiva as economias dos grandes fornecedores e importadores de alimentos.

Deve-se, ainda, considerar que a China pretende controlar, ou ao menos influenciar, o mercado global de grãos e de *commodities*, exercendo, por meio de sua política de segurança alimentar, grande impacto na economia global e na soberania de alguns países. O incentivo do governo da China a uma política de expansão do agronegócio, com base na aquisição de empresas internacionais de insumos e de terras agrícolas em países estrangeiros, tem causado desconforto na comunidade internacional. Como a maioria dos países tem relações econômicas substanciais com a China, alguns têm aceitado acordos para realizar o comércio usando moedas locais e excluindo o dólar como meio de intercâmbio. A influência da China na segurança alimentar global também tem incentivado

formas de neomercantilismo que consolidam redes globais alternativas e reconfiguram as relações de produção e comercialização de alimentos.

Nesse contexto, espera-se que a segurança alimentar global tenha impacto direto na segurança nacional e na economia de muitos países, entre eles o Brasil. A discussão da segurança alimentar global como parte essencial da política de segurança nacional foi observada durante a reunião do bloco Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), que aconteceu na África do Sul, em junho de 2023, na qual os respectivos países manifestaram preocupação com as medidas protecionistas unilaterais mascaradas sob o pretexto de proteção ambiental, bem como com o processo de reforma da governança do Fundo Monetário Internacional (FMI) sob a 16ª Revisão Geral de Cotas. Tal preocupação com a segurança alimentar global foi expressa pela solicitação formal dos países para que a Rússia assinasse um memorando de entendimento com o Secretariado das Nações Unidas no qual seja assegurada a continuidade da comercialização de grãos e fertilizantes russos aos mercados globais (BRICS, 2023).

Considerando a segurança alimentar como fator essencial às políticas de segurança, economia e desenvolvimento nacional e sendo o Brasil um dos maiores produtores e exportadores de alimentos, faz-se necessário pensar segurança alimentar como parte de uma estratégia de Estado que fortaleça a segurança nacional e promova o crescimento econômico. A segurança alimentar como parte de uma macropolítica de Estado implica não apenas ações de incentivo à produção e acesso aos alimentos, mas compreende políticas de desenvolvimento de tecnologias de produção, de investimentos em cadeias de insumos e de processamento, de abastecimento, de incremento da logística de escoamento da produção, de estoques estratégicos e de estratégias de mercado internacional.

O Brasil está em posição privilegiada no cenário atual da segurança alimentar global, fato que deveria ser considerado na adoção de macropolíticas que busquem consolidar sua liderança e protagonismo geopolítico. Sendo um dos maiores atores da segurança alimentar global, o país carece de uma política nacional de segurança alimentar que suporte seu desenvolvimento econômico e seus interesses em um cenário mundial. Em consequência, devido à falta de estratégias e de uma política de segurança alimentar inseridas em uma macropolítica de Estado, o Brasil não usufruiu dos potenciais benefícios de ser um dos maiores exportadores globais de grãos e o principal exportador de soja para a China.

É preciso que propostas para políticas de segurança alimentar sejam inseridas nas discussões e decisões das políticas de Estado, resultando em estratégias que contornem as fragilidades do setor agropecuário e do abastecimento de alimentos e que potencializem as vantagens do país como importante produtor e exportador de alimentos. Para tal, sugere-se incentivar discussões sobre a segurança alimentar como parte integrante das questões de desenvolvimento econômico e segurança

nacional, envolvendo atores governamentais de alto nível decisório, representantes dos setores produtivos e formadores de opinião diretamente implicados na formulação de políticas estratégicas de Estado.

Este trabalho comparou alguns aspectos das políticas de segurança alimentar na inserção das estratégias de Estado de países que são grandes produtores de alimentos e que têm papel de liderança econômica e geopolítica, sem, contudo, ter a pretensão de discutir em profundidade suas diferenças e seus desdobramentos. Para melhor compreensão do tema e relevante contribuição nas discussões sobre a adoção de políticas nacionais, seria de grande importância haver futuros estudos que abordassem em profundidade a análise de modelos de segurança alimentar de outros países e seu impacto na segurança alimentar global.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. M. **A política de garantia de preços mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB – no período após abertura comercial:** mudança institucional e novos instrumentos. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.

ANNAN, K. **We the Peoples:** the role of United Nations in the 21 Century. New York: United Nations Department of the Public Information, 2000. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/413745?ln=en>. Acesso em: 28 set. 2022.

ARAGÃO, A.; CONTINI, E. **O agro no Brasil e no mundo:** um panorama do período de 2000 a 2021. Embrapa, 2022. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/26187851/O+agro+no+Brasil+e+no+mundo/098fc6c1-a4b4-7150-fad7-aaa026c94a40>. Acesso em: 29 set. 2022.

BAINUS, A.; YULIANTI, D. Food security or food sovereignty? Questioning the paradigm of Indonesian military involvement in agriculture. **Central European Journal of International and Security Studies**. [s.l.], v. 12, n. 4, p. 309-324, 2018.

BALLESTEROS, M. A. **En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional.** Madrid: Imprenta Ministerio de Defensa, 2016.

BARRETT, C. B.; BELLEMARE, M. F. Why food price volatility doesn't matter. **Foreign Affairs**. 12 jul. 2011. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/world/why-food-price-volatility-doesnt-matter>. Acesso em: 28 set. 2022.

BASSOU, A. The importance of agricultural policy in terms of security, defense and sovereignty. **OCP Policy Center**, Rabat, p.1-9, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966. Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências. **Presidência da República**. Brasília, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0079.htm. Acesso em: 28 ago. 2022.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2006.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2016a. Versão sob apreciação do Congresso Nacional, conforme previsto na Lei Complementar n. 97/1999, art. 9º, § 3º. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

_____. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de proteção integrada de Fronteiras. **Presidência da República**. Brasília, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.903%2C%20DE%2016,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 28 ago. 2022.

_____. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. **Plano Nacional de Fertilizantes 2050 (PNF 2050)**. Brasília: SAE, 2021.

_____. Decreto nº 11.200, de 15 de setembro de 2022. Aprova o Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. **Presidência da República**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1639450032/decreto-11200-22>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRICS. **The Cape of Good Hope joint statement BRICS ministers of foreign affairs and international relations Cape Town, South Africa 1 June 2023**. XIV BRICS Meeting. Cape Town, 5 jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/en/content-centers/news/the-cape-of-good-hope-joint-statement-brics-ministers-of-foreign-affairs-and-international-relations-cape-town-south-africa-1-june-2023>.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **The evolution of international security studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CAI, Y.; SMITH, B. Sensitivity and adaptation of Chinese agriculture under global climate change. **Acta Geographica Sinica**, Beijing, v. 51, n. 3, p. 202-212, 1996.

CAISAN – CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Plansan 2016-2019**. Brasília: MDSA, Caisan, 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

CLAPP, J. Food self-sufficiency: making sense of it, and when it makes sense. **Food Policy**, [s.l.], v. 66, p. 88-96, 2017.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATIONS; IFAD – INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT; UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **The state of food security and nutrition in the world 2017: building resilience for peace and food security**. Roma: FAO, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

GHOSE, B. Food security and food self-sufficiency in China: from past to 2050. **Food and Energy Security**, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 86-95, 2014.

GUTH, T. L. F. **Avaliação da política brasileira da formação de estoques estratégicos de milho: uma análise de seu desempenho no período 2009 a 2019**. [s.l.]:[s.n.], 2020.

JONES, L.; ZHENG, J. Understanding China's "Belt and Road Initiative": beyond "grand strategy" to a state transformation analysis. **Third World Quarterly**. London, p. 1-25. 2019.

HENSHALL, K. **História do Japão (IV parte): a construção de uma nação moderna – o Período Meiji (1868-1912)**. [s.l.], Edições 70, 2018.

LIN, S. Y. State capitalism and Chinese food security governance. **Japanese Journal of Political Science**, Cambridge, v. 18(i), p. 106-138, 2017.

MCMICHAEL, P. Does China's "going out" strategy prefigure a new food regime? **The Journal of Peasant Studies**, v. 47, n. 1, p. 116-154, 2020.

NYE JUNIOR, J. S. **Comprender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história**. Lisboa: Gradiva, 2002.

PAULA, N. **Evolução do sistema agroalimentar mundial: contradições e desafios**. Curitiba: CRV, 2017.

PAOLINELLI, A. Brasil é a via mais confiável para segurança alimentar mundial. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://summitagro.estadao.com.br/agro-no-brasil/colunistas/brasil-e-a-via-mais-confiavel-para-seguranca-alimentar-mundial/>. Acesso em: 28 set. 2022.

PATTON, S. The Peace of Westphalia and its effects on international relations, diplomacy and foreign policy. **The Histories**, v. 10, art. 5, p. 91-99, 2019. Disponível em: https://digitalcommons.lasalle.edu/the_histories/vol10/iss1/5. Acesso em: 10 set. 2022.

PEREZ, D. V. **Agricultura como componente de estratégia de Segurança Nacional**. Monografia (Graduação). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018. 93 p.

RODRIGUES, R. Long-term assessment for Brazilian agriculture: a producer's perspective. **Agricultural Outlook Forum**. Arlington, 22 fev. 2018. Disponível em: <https://ageconsearch.umn.edu/record/272566>. Acesso em: 7 ago. 2023.

ROTHSCHILD, E. What is security? **Daedalus**, [s.l.], v. 124, n. 3, p. 53-98, 1995.

SAMUELS, R. J. **Rich nation, strong army: national security and technological transformation of Japan**. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

SI, Z.; SCOTT, S. Approaching sustainable urban development in China through a food system planning lens. **Hungry cities partnership**. Waterloo, p. 1-11, maio 2016.

SMITH, V. H.; GLAUBER, J. W. Trade, policy and food security. **Agricultural Economics**, [s.l.], v. 51, p. 159-171, 2020.

TEIXEIRA, W. S. **Papel do Estado no abastecimento, segurança alimentar e regulação de mercado: possíveis consequências de uma política de ausência de estoques públicos no Brasil**. Monografia (Graduação). Escola Superior de Guerra, Brasília, 2020. 27 f.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **Global Britain in a competitive age: the integrated review of security, defence, development and foreign policy**. London, 2021. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>. Acesso em: 28 set. 2022.

UNITED STATES. The White House. **Interim National Security Strategic Guidance**. Washington, mar. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

_____. United States Department of Agriculture. **U.S. Government Global Food Security Strategy 2022-2026: feed the future**. Washington, 2022. Disponível em: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Global-Food-Security-Strategy-FY22-26_508C.pdf. Acesso em: 28 set. 2022.

YOUNG, R. O. *et al.* Institutionalized governance processes: comparing environmental problem solving in China and the United States. **Global Environmental Change**, [s.l.], v. 31, p. 163-173, 2015.

ZOBBE, H. World trade report: the economic and historical foundation of the common agricultural policy in Europe. **Unit of Economics Working Papers**, [s.l.], n. 12, p. 1-20, 2001.

