

MUDANÇA CLIMÁTICA, ENERGIA E MEIO AMBIENTE

DESAFIOS PARA O ABASTECIMENTO E SOBERANIA ALIMENTAR NO BRASIL

André Luzzi de Campos e Yamila Goldfarb
Julho de 2021



Em 2017, a agricultura familiar representava 77% dos estabelecimentos rurais brasileiros e ocupava uma área de 80,9 milhões de hectares, ou 23% do total. Mesmo com área tão reduzida, ela é responsável por 67% da força de trabalho ocupada na agropecuária e a maior parte do alimento consumido pela população.



As políticas neoliberais têm desmontado as estruturas e programas de abastecimento, armazenagem, comercialização e controle de preços dos alimentos, deixando metade do país em situação de insegurança alimentar.



A sociedade civil possui importante papel na gestão das políticas de combate à fome e promoção da alimentação adequada. Ambas dependem do desenvolvimento de circuitos locais de produção e abastecimento como resultado da articulação campo-cidade, florestas e águas.

Índice

1.	INTRODUÇÃO	2
2.	A QUESTÃO DA ESTOCAGEM, ABASTECIMENTO E CONTROLE DE PREÇOS DOS ALIMENTOS	5
2.1	Um pouco sobre o controle de preços	7
3.	DESMONTE DOS PROGRAMAS DE COMBATE À FOME E DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR	10
4.	O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME E O DESMONTE DESSES ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO	13
5.	FORTALECIMENTO DE CIRCUITOS CURTOS DE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À FOME E PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	15
5.1	Experiências comunitárias/populares na construção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, um futuro que começa agora para uma transformação radical	16
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	20

1

INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países com maior concentração fundiária no mundo. Segundo dados do censo agropecuário do IBGE de 2017, a agricultura familiar representava 77% dos estabelecimentos rurais brasileiros. Este contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,9 milhões de hectares, ou seja, 23% do total da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Mesmo com área tão reduzida, a agricultura familiar é responsável por 67% da força de trabalho ocupada na agropecuária. O mesmo censo identificou 51.203 estabelecimentos com mil hectares ou mais, o que representava apenas 1,0% do total, no entanto, concentravam 47,6% da área ocupada pelos estabelecimentos. Essa absurda disparidade é historicamente geradora de conflitos e pobreza para o país. A luta pela terra, pela infraestrutura nos assentamentos, pela educação no campo, pela assistência técnica, pelo acesso ao crédito, foram, entre outras, as bandeiras dos sindicatos e movimentos sociais do campo que historicamente lutaram para mudar esse quadro de desigualdade.

Neste sentido, a Declaração do Fórum pela Soberania Alimentar realizado na cidade de Nyélény, no Mali, afirma que:

A soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentar e produzir. Isto coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, por cima das exigências dos mercados e das empresas. Defendendo os interesses de, e inclusive as futuras gerações (2007)¹.

É essa parcela da sociedade brasileira, agricultores e agricultoras familiares somados às comunidades tradicionais, povos ribeirinhos, costeiros e das florestas, que têm garantido não apenas a preservação dos biomas brasileiros, como o fornecimento de alimentos para a população brasileira. São estas pessoas que garantem o que existe de segurança alimentar e nutricional no país, apesar da falta de investimentos, falta de garantia de direitos como o do acesso à terra, à água, falta de assistência técnica especializada e falta de infraestrutura tanto produtiva como de comercialização.

É importante compreender que a noção de segurança alimentar e nutricional envolve diferentes dimensões: disponibilidade, acesso econômico, social e físico, estabilidade, sustentabilidade e agenciamento. Estas duas últimas, incluídas mais recentemente, devido a compreensão da necessidade urgente de transformações visando a criação de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, bem como instrumentos de engajamento dos indivíduos e suas comunidades nas políticas alimentares (GANESAN, 2020).

Podemos definir que uma situação de segurança alimentar e nutricional (SAN) ocorre quando as pessoas têm alimentos seguros e saudáveis disponíveis de forma ininterrupta e possuem condições, sejam elas econômicas, geográficas, sociais ou culturais, para acessar esses alimentos. (LEÃO, 2013)².

Analisemos os dados da POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) 2017-2018, realizada pelo IBGE: entre 2017 e 2018, dos 68,9 milhões de domicílios no Brasil, 36,7% (o equivalente a 25,3 milhões) estavam com algum grau de Insegurança Alimentar (IA). Isso significava que quase 85 milhões de brasileiros se encontravam numa situação em que o acesso diário a alimentos seguros e saudáveis de forma permanente não estava assegurado, sendo que aproximadamente 10 milhões encontravam-se em situação de fome.

Segundo o grau de insegurança alimentar tínhamos os seguintes dados: IA leve (24,0%, ou 16,4 milhões), IA moderada (8,1%, ou 5,6 milhões) ou IA grave (4,6%, ou 3,1 milhões)³.

2 http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf

3 A condição de Segurança Alimentar (SA) reflete o pleno acesso dos moradores dos domicílios aos alimentos, tanto em quantidade suficiente como em qualidade adequada, de tal modo que a pessoa entrevistada sequer relata preocupação ou iminência de sofrer qualquer restrição alimentar no futuro próximo. Já na Insegurança Alimentar Leve (IA leve) há preocupação com o acesso aos alimentos no futuro e já se verifica comprometimento da qualidade da alimentação, ou os adultos da família assumem estratégias para manter uma quantidade mínima de alimentos disponível aos seus integrantes. Nos domicílios com Insegurança Alimentar Moderada (IA moderada), os moradores, em especial os adultos, passaram a conviver com restrição quantitativa de alimentos no período de referência. O nível de Insegurança Alimentar Grave (IA grave) significa que houve ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo, quando presentes, as crianças. (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado-de-2004>)

1 Declaração de Nyélény. Ver em: <https://nyeleni.org/spip.php?article327>.

Em 2004, os domicílios em situação de IA representavam 34,9% do total e em 2009 haviam caído para 21,8% e para 13,6% em 2013. Graças a esses avanços, em 2014, o Brasil saía do chamado Mapa da Fome, uma lista de países elaborada pela ONU, nos quais constam aqueles em que 5% ou mais de sua população se encontra em situação de extrema pobreza.

Embora o Brasil não tenha voltado oficialmente para o Mapa da Fome⁴, dados da POF 2017-2018 (Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada pelo IBGE) mostram que essa prevalência caiu para 63,3% dos domicílios, abaixo do observado em 2004. A IA leve teve aumento de 33,3% frente a 2004 e 62,2% em relação a 2013. Já a IA moderada aumentou 76,1% em relação a 2013 e a IA grave, 43,7%.

Observando os dados por região, temos que no Norte 43,0% dos domicílios se encontrava em situação de SA e no Nordeste, 49,7%. Isso demonstra que menos da metade dos domicílios dessas regiões tinham acesso pleno e regular aos alimentos. Os percentuais eram melhores no Centro-Oeste (64,8%), Sudeste (68,8%) e Sul (79,3%) em situação de SA.

Considerando a alimentação por grupos, nota-se que têm aumentado as refeições fora dos domicílios, sendo que essa prática é mais comum nas classes mais altas (ultrapassando os 50% dos domicílios), enquanto nas classes mais baixas, já atinge cerca de 20% dos domicílios. Para estas, a refeição fora de casa consiste basicamente na alimentação escolar e nas refeições que os trabalhadores recebem nos seus locais de trabalho ou via o uso de cartões vale-refeição. Para as classes mais altas, as refeições fora de casa consistem em idas a restaurantes, lanchonetes, padarias, bares e etc.⁵.

As famílias mais ricas alocam menores percentuais de sua renda com o consumo de alimentos, ainda que, em termos absolutos, a despesa aumente. Segundo dados de 2018, quando o salário mínimo (SM) era de R\$ 954,00:

Para as famílias com rendimentos de até 2 SMs, os gastos mensais com alimentação foram de R\$ 328,74, representando 23,8% do consumo, enquanto as famílias com rendimento mensal superior a 25 SMs despendem, em média, R\$ 2.061,34, o que significa 11,4% do consumo. Como é descabido pensar que as famílias ricas comam seis vezes mais que as pobres, pode-se inferir que os alimentos consumidos sejam mais sofisticados e de maior valor agregado. (BELIK, 2020, p.9).

Em 2020, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) realizou um inquérito populacional visando analisar a Insegurança Alimentar no Brasil no contexto da pandemia da Covid-19. O inquérito nacional baseou-se em amostra probabilística de 2.180 domicílios, representativa da população geral brasileira, considerando as cinco grandes regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste) e a localização dos domicílios (áreas urbanas e rurais). Os resultados foram alarmantes. Do total de 211,7 milhões de habitantes, 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de habitantes enfrentavam a fome. Como a Rede explica no relatório do Inquérito,

Embora seriamente impactado pelo alastramento da pandemia da Covid-19, o agravamento da Insegurança Alimentar (IA) no Brasil revelado no inquérito ora divulgado é parte de um processo que já estava em curso de deterioração das condições de vida de um significativo contingente populacional e do aumento das desigualdades sociais. Entre suas causas, encontram-se os potenciais impactos na SAN das políticas de austeridade adotadas pelo Brasil desde 2014, acarretando redução de investimentos relacionados às políticas sociais. (REDE PENSSAN, 2021, p.13).

Como podemos notar, nosso sistema agroalimentar é complexo e cheio de contradições. Possuímos um território capaz de gerar alimento saudável, de forma sustentável, para toda a população brasileira; possuímos famílias e comunidades cujo modo de vida gera alimentação saudável possível de ser comercializada e que tem o acesso aos seus territórios ameaçado ou impedido; possuímos uma crescente população que passa fome ou que está subnutrida; enfrentamos problemas crônicos de saúde pública, como diabetes, diabetes infantil, sobrepeso, hipertensão, resultantes de uma alimentação rica em produtos alimentícios processados e ultraprocessados, açúcares e aditivos químicos; temos um ambiente cada vez mais contaminado por agrotóxicos que também contaminam populações do campo e das cidades. A lista poderia continuar. No entanto, o que pretendemos aqui neste estudo, é mostrar como determinadas formas de articulação entre campo, florestas, águas e cidade, sem querer aqui entrar na discussão acerca da necessidade de superar esses conceitos, podem nos ajudar a lidar com essas contradições e garantir a soberania alimentar da população brasileira por um lado, bem como o desenvolvimento sustentável e justo das comunidades e seus territórios por outro.

Pensando nas formas de articulação que deveriam ser potencializadas com vistas a um sistema agroalimentar que garanta a segurança alimentar e nutricional, e o desenvolvimento dos diferentes territórios, buscamos analisar qual a situação dos Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN), que são estruturas físicas e espaços destinados, no todo ou em parte, à provisão de serviços públicos ao cidadão com vistas à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da SAN,

⁴ É importante considerar que a metodologia que estabelece o Mapa da Fome da FAO/ONU tolera uma expressiva quantidade de pessoas em situação de fome. Ainda consideramos necessário avançar para uma dinâmica que alcance todas as pessoas, e que possa ser utilizada como elemento para busca ativa desses indivíduos e grupos em maior vulnerabilidade à insegurança alimentar e nutricional.

⁵ Vale destacar que existem outras realidades possíveis, mesmo em se falando de cadeias de supermercados, como algumas redes na Europa e na Califórnia, nos Estados Unidos, que basicamente vendem suprimentos locais. Isto é, que privilegiam a produção local.

destinados à oferta, distribuição e comercialização de refeições ou de alimentos⁶.

Os EPSAN são classificados em: a) equipamentos de acesso à alimentação saudável e adequada e b) apoios ao abastecimento, distribuição e comercialização de alimentos. Essas são as duas frentes que este artigo pretende analisar, de forma a destacar as ações, programas e modelos que devem ser potencializados com vistas à redução da fome e garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Pensando nessas duas “frentes”, este estudo analisa, num primeiro momento, o sistema de logística, abastecimento, estoques e distribuição de alimentos do país, e como estes influenciam a regulação de preços e outras políticas de acesso aos alimentos pela população. Vale fazer uma observação: ainda que com o intento de uma abordagem sistêmica, não pretendemos contemplar aqui toda a complexa rede de políticas de combate à fome, já que não seria possível neste espaço. Em seguida, abordamos parte do desmonte das políticas de combate à fome com o intuito de mostrar onde se encontram experiências que justamente deveriam ter sido potencializadas, tais como a articulação entre a agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Na terceira parte, buscamos destacar o importante papel da sociedade civil na gestão das políticas de combate à fome e a importância dos espaços de participação, tais como Conselhos e Fóruns. E por fim, na quarta parte, abordamos a importância em se fortalecer circuitos locais de produção e abastecimento como resultado da articulação campo-cidade no combate à fome e promoção da alimentação adequada.

6 Os EPSAN de acesso à alimentação saudável e adequada se caracterizam por espaços públicos que produzem e ofertam refeições, constituindo-se como um serviço de alimentação. Dentre estes, são exemplos as estruturas que produzem e disponibilizam refeições aos cidadãos, no âmbito das redes públicas de assistência social, saúde, educação, justiça e segurança pública, com destaque para as cozinhas comunitárias, os restaurantes populares, restaurantes universitários, os serviços de produção de refeições das escolas, das creches, dos hospitais e das unidades prisionais.

Os EPSAN de apoio ao abastecimento, à distribuição e à comercialização de alimentos se caracterizam por serem espaços e serviços públicos de integração entre a produção e o consumo, constituindo-se como potenciais ações para a estruturação de circuitos locais de produção, abastecimento e consumo. Dentre eles estão as centrais de recebimento e de distribuição de produtos da agricultura familiar (Centrais) e unidades de beneficiamento da agricultura familiar (UADAF); o banco de Alimentos; as centrais de abastecimento (Ceasa); as feiras; e os mercados públicos. (disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/mapa_san_resultados_preliminares.pdf)

2

A QUESTÃO DA ESTOCAGEM, ABASTECIMENTO E CONTROLE DE PREÇOS DOS ALIMENTOS

Nosso sistema de distribuição de alimentos se dá por meio de grandes centrais de distribuição e hoje as compras são centralizadas por grandes empresas. Sendo assim, as negociações são feitas em grandes quantidades e resulta em que a oferta de alimentos fica restrita a uma mesma variedade quase que em todas as regiões.

Embora exista uma grande diversidade geográfica, o que se traduz numa ampla variedade na alimentação nas diferentes regiões do Brasil, existe uma certa tendência de homogeneização das práticas alimentares muitas vezes estimulada pela ausência e, justamente, pela deformação das políticas públicas. Como os centros de distribuição são muitos concentrados, há uma limitada oferta de alimentos que não representam a diversidade que poderia existir, caso o sistema de distribuição fosse mais ramificado em todo o território brasileiro.

Ainda que críticas possam ser feitas, o Brasil possui um importante sistema de distribuição de alimentos baseado nas Centrais de Abastecimento, as chamadas CEASAS. Para compreender a função dessas centrais, vale fazer um recuo histórico.

Em 1964, com o Golpe Cívico-Militar, a intervenção estatal no que se refere ao abastecimento de alimentos no país, que até então era de ordem mais normativa, passa a ser de organização e regulação. Além do controle do preço de toda a cadeia produtiva, o governo militar buscou controlar a oferta de alimentos. (BELIK, 2000).

Em 1968, foi instituído o GEMAB - Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento, que se encarregava de intervir diretamente no comércio de alimentos. Nesse momento, implantaram-se centrais de abastecimento nas capitais e principais núcleos urbanos constituindo o SINAC - Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento que, por sua vez, seria coordenado pela COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos. O SINAC visava reduzir custos de comercialização no atacado, por meio da redução de perdas, menores despesas de mão de obra, economia de escala, eliminação dos intermediários desnecessários, melhoria nas condições sanitárias e redução da especulação com os preços. (Idem).

As propostas elaboradas pelo GEMAB compuseram o I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) do governo Médici, e

resultou na implantação das CEASAS, chegando a serem instaladas 47 unidades em todo o país. O Governo de São Paulo, além das CEASAS, instalou também os varejões hortifruti-granjeiros. O argumento que justificou essa política era de que as feiras livres, principal equipamento de comercialização de então, eram ineficazes para a redução dos preços, visto que os feirantes comercializavam em pequena escala.

Outra experiência que deve ser destacada foi a criação da Rede SOMAR - rede de supermercados vinculada a COBAL que vendia produtos básicos à preços bem vantajosos nas periferias das cidades. Na década de 1980, chegou a ter 100 lojas, mas não resistiu à competição das grandes redes privadas de varejistas.

Segundo BELIK (2000) vale lembrar que o verdadeiro controle de oferta por parte do Estado nunca foi efetivo, uma vez que nunca controlou, de fato, os fluxos e preços dos alimentos.

Com o tempo, algumas mudanças importantes se deram. Passou a existir um aumento significativo na demanda por produtos processados ou semi-processados. Frutas, verduras e legumes passaram a ser adquiridos quase que majoritariamente em supermercados. A organização industrial e a tecnologia da informação chegaram aos sistemas agroalimentares. Isso resultou, pela ação das redes de supermercados privadas, num sistema composto por Centrais de Compras e Centrais de Distribuição que abastecem uma grande empresa varejista ou mais de uma. O objetivo de uma Central de Compras é exercer poder de compra pelo aumento na escala. Além do mais, a negociação das compras já não requeria a presença física dos atores. Tudo isso fez aumentar o poder dos supermercados no controle de preços e do leque de produtos a ser ofertado. E isso contribuiu para a intensificação da criação dos oligopólios no setor⁷.

A regularidade nas compras e nos contratos de abastecimento a médio e longo prazo permitiram a economia em estoques. Da era do "just-in-time" adaptado à cadeia de fornecimento dos supermercados. Ou seja, na base disso tudo está a chamada ECR - Efficient Consumer Response, que por

7 Carrefour e Grupo Pão de Açúcar controlam 32% do faturamento do varejo alimentar em 2020, no Brasil (PERES et MATIOLI, 2020)

meios eletrônicos garante o fluxo contínuo de reposição de produtos. No entanto, esse mecanismo não se disseminou para o setor de frutas, legumes e verduras.

Das Centrais de Distribuição partem caminhões menores com a carga arrumada e organizada para ser distribuída nas lojas. Esse sistema permitiu reduzir custos de distribuição e estocagem. Para os produtores, no entanto, impõe a necessidade de maior produtividade, regularidade e pontualidade na entrega, o que exclui uma enorme parcela de produtores que não conseguem atender esses requisitos, particularmente, produtores de frutas, verduras e legumes, daí a importância de que alimentos frescos não dependam das grandes redes para serem distribuídos, como veremos mais adiante.

Ao mesmo tempo, Belik aponta para a obsolescência dos equipamentos atacadistas na distribuição de produtos frescos, frente ao avanço dessas outras formas de relacionamento entre produtores e revendedores. Para ele, os últimos traços de intervenção governamental no abastecimento de gêneros alimentícios, que ainda persistem baseados no modelo implantado na década de 1970, estão sendo eliminados. Isso se daria não apenas pelas novas formas de Grande Distribuição, mas pela inação do Estado na promoção de políticas compensatórias.

Um dado que mostra isso é o fato de que em 1980, quase 50% das vendas da CEAGESP era destinada às Feiras Livres. Em 1993, o montante era pouco menos de 30%. Os supermercados também foram reduzindo suas compras nessas centrais de abastecimento, preferindo o sistema de Central de Compra e Central de Distribuição.

O que há é o exercício do poder oligopsônico por parte do varejo. Um exemplo claro do exercício deste poder é a crescente co-responsabilidade entre fornecedores e supermercados em relação às vendas. Cada vez mais, cabe ao fornecedor (seja ele produtor ou Central de Distribuição independente) colocar o produto na área de venda, responsabilizando-se pela sua apresentação e pela satisfação do cliente. No caso de a venda não ocorrer como o previsto, o fornecedor se encarrega de retirar o produto, arcando com todos os custos decorrentes das perdas. (BELIK, 2000, p. 153).

Grandes redes de supermercados, utilizando-se do sistema de Centrais de Compra e Centrais de Distribuição, têm eliminado os atacadistas e passam a funcionar como atacado para restaurantes, varejistas, cozinhas industriais e etc., e por isso são chamados de Atacarejo. Ainda assim, as Ceasas têm importante função no abastecimento de produtos frescos.

Já as Ceasas comercializam, no atacado, os alimentos frescos e também alimentos menos perecíveis, como: ovos, batatas, cebolas e outros. No total, são 74 Ceasas (22 em capitais e 52 no interior) que movimentaram R\$ 36,1 bi com 16,8 milhões de toneladas (mi/t), em 2018. A Ceagesp (Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo), especificamente o ETSP (Entrepósito Terminal São Paulo), representa 25% desse movimento.

As quantidades e os valores comercializados com os dez principais produtos foram de, respectivamente, 6,4 mi/t (38,1% do total) e R\$ 12,5 bi (34,6% do total) para esse conjunto das Ceasas em 2018. Dados do Prohort (Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro), da Conab, mostram que o volume que passa pelas Ceasas se encontra praticamente estagnado há dez anos. (BELIK, 2020, p. 46).

Essas cifras mostram a importância das CEASAS para o abastecimento das populações residentes nos centros urbanos e ainda como importante mecanismo de escoamento de produção da agricultura familiar, particularmente se considerarmos as cifras de itens como tomate, cenoura, mamão, beterraba e alho, que mostram que esse formato de comercialização ainda é primordial para o escoamento da produção.

Segundo levantamento do extinto MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) dos 1.628 municípios que participaram do MapaSAN, Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional nos Estados e Municípios, em 2014, 72,2% (o equivalente a 1.176) informaram a existência de 5.119 feiras, sendo a maioria com periodicidade semanal (83%). Isso significa que, em média, há 43,8 feiras para cada milhão de habitantes. Apesar das feiras livres estarem mais disponíveis nas capitais (36%), seguidas por municípios acima de 200 mil habitantes (27,4%), observa-se que os muni-

Tabela 1
Volume de produtos que passam pelas ceasas em relação ao total da produção que vai para o consumo interno

Produto	% da produção	Fonte
Abóbora	13,0	B
Abobrinha	38,0	B
Alface	13,2	A
Alho	62,0	B
Banana	12,4	A
Batata	34,2	A
Beterraba	62,0	B
Cebola	35,7	A
Cenoura	71,1	A
Coentro	1,0	B
Couve-flor	25,0	B
Laranja de mesa	13,6	A
Maça	42,4	A
Mamão	70,9	A
Melancia	21,2	A
Pimentão	30,0	B
Tomate de mesa	76,6	A

Fonte: (apud, BELIK, 2020, que considera A - em Censo Agropecuário (2016) do IBGE, B - MARKESTRAT com base no LSPA (2016).

cípios com menos de 50 mil habitantes, elas têm uma maior cobertura populacional. Ou seja, aproximadamente 70 feiras para cada milhão de habitantes. Já as feiras agroecológicas somaram um total de 1.331 feiras distribuídas em 624 municípios. A maioria destas feiras está disponível nas regiões Sudeste (43%) e Nordeste (32%)⁸.

Quando vemos esse quadro e sabendo que muitas das feiras livres são abastecidas pelo sistema CEASA, fica evidente que mercados atacadistas como a CEAGESP ou as CEASA ainda são fundamentais na determinação de preços. Ainda concentram parcela importante dos fluxos de abastecimento junto ao varejo tradicional, feiras livres e pequenas redes de supermercados. O desmonte e o sucateamento desses equipamentos deixa o abastecimento de produtos frescos nas mãos de grandes distribuidoras que são extremamente desvantajosas para os pequenos produtores.

a participação das famílias agricultoras e de suas organizações nos mercados está muito aquém de seu potencial. Ao acompanharmos diferentes iniciativas de inserção da produção de base familiar nos mercados, mesmo aquelas de empreendimentos mais consolidados, é possível perceber a existência de algumas dificuldades comuns a todas. Dentre elas, salienta-se o enfrentamento ao processo de massificação do modelo de produção e consumo que favoreceu a enorme concentração de poder nas mãos de poucas corporações transnacionais que atuam nas áreas de insumos agrícolas, processamento e venda ao varejo. (PORTO, 2008, p. 4).

Segundo BELIK (2000)

o Estado deveria coordenar as atividades de distribuição hortifrutigranjeira por meio de: a) democratização das informações entre produtores, atacadistas, varejistas e consumidores; b) fornecimento de linhas de crédito e garantias para o pequeno varejo; c) facilitação da relação entre pequeno produtor e o grande distribuidor; d) demarcação de regiões produtoras de especialidades; e) desburocratização dos mecanismos de certificação; f) combate ao desperdício com novos padrões de deslocamento de perecíveis.

Poderíamos ainda acrescentar a importante tarefa de aproximar quem produz de quem distribui ou mesmo de quem consome, permitindo a autonomia com relação aos chamados atravessadores. Veremos isso mais adiante, ao abordar a questão dos circuitos curtos de comercialização.

2.1 UM POUCO SOBRE O CONTROLE DE PREÇOS

A economia agrícola é altamente oligopolizada, isto é, poucas empresas concentram os mercados de insumos,

processamento, transporte, armazenamento, distribuição e comercialização de diversos produtos da agropecuária brasileira. Algumas empresas/corporações, como as grandes *traders*, controlam inclusive mais de um desses setores simultaneamente. Com isso, e particularmente com o controle da capacidade de estocagem e comercialização, elas possuem grande poder de controlar os preços de diversas *commodities*.

O desmonte das políticas de estoques reguladores, iniciada já no início da onda neoliberal na década de 1990 e recentemente aprofundadas no Governo do presidente Jair Bolsonaro, é mais um elemento que aumenta a vulnerabilidade da população, que fica impactada pela volatilidade dos preços de itens básicos como o arroz, feijão e o trigo.

Em 1991, existiam 349 armazéns públicos, geridos pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Hoje restam 92 unidades e o governo Bolsonaro anunciou o fechamento de mais 27 unidades, além do interesse de privatizar as demais estruturas da Companhia⁹.

Com relação à propriedade das instalações de armazenamento, o que ocorre é uma pequena participação das instalações do governo (CONAB) — da ordem de 14%. Destaca-se a grande participação da indústria, principalmente nos casos de óleos vegetais, massas e biscoitos, com uma capacidade de armazenagem de mais de 25 mi/t em armazéns graneleiros e silos.

Segundo os dados da própria CONAB, em agosto de 2020, a companhia tinha os seguintes estoques: 21.592 toneladas de arroz, 28 toneladas de farinha de mandioca, zero de estoque de açúcar, 31 toneladas de café e zero de estoque de feijão. Certamente não foi por falta de produção. As safras de grãos 2019/2020, dados de setembro 2020, a saber: arroz 11,2 milhões de toneladas; feijão 3,3 milhões de toneladas; milho 102,5 milhões de toneladas; soja 124,8 milhões de toneladas. Isto significa, que o governo não tem estoque regulador para enfrentar momentos difíceis como o que estamos vivendo. Segundo dados da CONAB, o Brasil apresenta um déficit de estruturas de estocagem da ordem de 52 milhões de toneladas, levando-se em conta a estimativa da produção de grãos para a safra 2018/2019¹⁰

O que isso significa na prática? Vejamos o que ocorreu em 2018, quando o país enfrentou a greve de caminhoneiros. A CONAB tinha cerca de 13 mil toneladas de milho armazenadas no Espírito Santo. Esse milho possibilitou que toda a cadeia produtiva de aves e suínos do Estado pudesse ser abastecida. Sem os estoques da CONAB, certamente dezenas de milhares de animais teriam sido sacrificados uma vez que teriam ficado sem ração disponível.

⁸ Estudo disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/mapa_san_resultados_preliminares.pdf

⁹ Ver <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2020/09/17/governo-tenta-vender-armazens-da-conab-que-foram-fechados.ghtml>

¹⁰ Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras>.

Como afirma Sílvio Isopo Porto em entrevista¹¹ ao site “O joio e o trigo”, se parte das unidades armazenadoras da CONAB são consideradas deficitárias, elas ainda possuem papel estratégico do ponto de vista produtivo e social já que o fechamento de uma unidade, para muitos pequenos e médios produtores de aves e suínos, seria um desastre.

Hoje, no entanto, a companhia responde por menos de 2% da capacidade do país de estocagem de milho, soja, arroz e feijão. Mas ainda continua cumprindo a função de garantir a compra dos produtores (grandes e pequenos) e de revenda, portanto, de abastecimento de varejistas.

Os estoques públicos possuem ainda a importante tarefa de serem o lastro da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que desde 1966 protege os produtores rurais.

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) é uma importante ferramenta para diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima, atuando como balizadora da oferta de alimentos, incentivando ou desestimulando a produção e garantindo a regularidade do abastecimento nacional. A Conab efetiva a PGPM junto ao produtor rural, tendo sob sua responsabilidade a execução dos instrumentos desta Política. (CONAB).

Sob essa perspectiva de proteção dos pequenos e médios produtores, a PGPM termina por ser um programa fundamental para garantir a própria sobrevivência da agricultura de base. A CONAB é responsável pela execução dos chamados Instrumentos de Política Agrícola, que são justamente os instrumentos que garantem os preços mínimos aos produtores, bem como evitam o aumento abusivo aos consumidores.

A política agrícola brasileira se assenta sobre dois pilares: o crédito e a garantia de renda aos produtores. O crédito envolve as modalidades de custeio, comercialização e investimentos, já a garantia de renda se dá por meio dos chamados Instrumentos de Política Agrícola, que são destinados a apoiar os preços e a possibilitar a formação de estoques reguladores.

Vários dos Instrumentos de Política Agrícola portanto, dependem da capacidade do Estado possuir estoques, tais como: Aquisições do Governo Federal (AGF), Contrato de Opção de Venda (COV), Valor para Escoamento do Produto (VEP), Leilões Públicos entre outros.

Estoques reguladores, portanto, são importantes tanto para o controle dos preços de *commodities*, como para o controle dos preços da pequena agricultura ou agricultura familiar. Muitas *commodities* inclusive são também alimentos, como o caso do trigo, ou então fazem parte da cadeia produtiva de alimentos consumidos internamente, como pode ser o caso do milho ou da soja que são utilizados como ração na produção pecuária¹².

11 <https://ojoioetrigo.com.br/2019/11/o-fim-anunciado-dos-estoques-publicos-de-alimentos-no-brasil/>

12 Há ainda a PGPM-BIO subvenção quando o preço de alimentos de base extrativistas de mercado está abaixo do preço mínimo. (Exemplo: andiroba, piaçaba, cacau, açaí, borracha, pequi, babaçu, etc.)

A consequência da ausência da atuação e regulação estatal fez com que em pleno ano de pandemia, os preços de itens básicos subissem a ponto de expor grande parcela da população a uma situação de fome. Foi o caso do óleo de soja que subiu em um ano 87,89%, do arroz 69,80%, da batata 47,84% ou do leite, que subiu 20,52%. Para um ano em que a taxa de inflação oficial foi de 5,20%, o aumento dos alimentos representou uma média de 15%, ou seja, quase três vezes a taxa oficial¹³.

O controle de preços dos alimentos é, portanto, algo fundamental nas duas pontas, ou seja, tanto para o consumidor quanto para o produtor e exige um conjunto de políticas articuladas.

No que tange à Agricultura Familiar, a CONAB executa uma modalidade muito importante do PAA, que atua sobre a formação de preços, que é justamente a de formação de estoques da agricultura familiar. Funciona da seguinte forma: organizações de agricultores e agricultoras familiares acessam recursos para aquisição da produção das pessoas associadas ou cooperadas para formarem estoques em períodos estratégicos, beneficiando, ou não, previamente a produção. Com isso, os produtos *in natura* ou processados, podem ser comercializados em momento mais favorável do mercado. Essa modalidade de formação de estoques do PAA foi criada justamente para propiciar aos agricultores familiares, instrumentos de apoio à comercialização de seus produtos, sustentação de preços e agregação de valor.

Para se ter ideia da relevância disso, podemos citar o que ocorreu em 2008, frente à crise dos preços de alimentos:

Em especial os estoques de milho, arroz e trigo foram importantes em alguns momentos na tentativa de regular a oferta desses alimentos para atender parte do abastecimento humano e de animais (milho para suprir a necessidade de aves, suínos e bovinos), minimizando a escalada de preços desses produtos no mercado interno, por meio da venda dos estoques públicos. (PORTO et GRISA, 2020, p. 5).

No entanto, não houve uma aposta concreta nesse sentido:

Embora essas iniciativas tenham sido relevantes, o governo não avançou em direção à implementação de uma política nacional de abastecimento, conforme proposto pelo Consea (2005). Pelo contrário, diversas ações contraditórias e omissões estiveram presentes, como a prioridade para a produção de commodities, os subsídios fiscais para a agricultura e o setor industrial e a ausência de regulações para dinâmicas concentradoras do setor privado. (IDEM).

Para agravar o quadro, mais recentemente, o que tem acontecido é justamente o desmonte dessas estruturas e o

13 <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/em-um-ano-de-pandemia-preco-dos-alimentos-sobe-quase-tres-vezes-a-inflacao.shtml>

uso de políticas de mercado para o controle de preços. Tal foi o ocorrido em 2020 quando o governo baixou as taxas de importação de produtos como o arroz e a soja. Mesmo sendo um grande produtor e exportador desses grãos, somente entre janeiro e agosto de 2020, o Brasil importou quase 400 mil toneladas de arroz.

Ainda em meio a essa conjuntura, com registros de crescimento de mais de 100% nos preços dos principais alimentos da cesta básica brasileira nas gôndolas de supermercados, a ministra da Agricultura, Tereza Cristina, disse que o governo não faria nenhum tipo de intervenção no controle do preços de artigos como arroz, feijão, leite, carne e óleo de soja.

3

DESMONTE DOS PROGRAMAS DE COMBATE À FOME E DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR

Nas duas últimas décadas, particularmente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foram elaboradas, ainda que com sérias limitações, uma série de políticas de desenvolvimento para o campesinato, setor que nos governos anteriores sempre esteve à margem das políticas públicas. Esse movimento fez parte de um conjunto de medidas que trouxe a questão da fome e sua relação com a pobreza para o centro do debate:

Após breve entrada na agenda política nos primeiros anos da década de 1990 (com o surgimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea), a alimentação só voltou à cena pública de forma mais expressiva na década seguinte.

Primeiro com o lançamento do Programa Fome Zero, em 2003, que colocou a problemática da fome, do desemprego e da exclusão social no centro das prioridades políticas. No bojo dessa iniciativa houve a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome, a retomada do Consea, a criação do Plano Safra para Agricultura Familiar e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o fortalecimento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a retomada dos estoques públicos e a estruturação do Programa Bolsa Família. A partir dessas e outras medidas, o país teve significativa melhora nos indicadores de desnutrição infantil, segurança alimentar e nutricional, pobreza, desemprego e renda. (PORTO et GRISA, 2020, p. 3).

Dentre essas políticas que visavam fortalecer a agricultura familiar destacamos a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário, o MDA, em 1999. O golpe contra a presidenta Dilma Rousseff levou ao fechamento do MDA, diminuindo seu status e anexando-o ao Ministério de Desenvolvimento Social sob a forma de uma Secretaria, que revogou boa parte das políticas públicas em andamento voltadas para essa parcela da população, sempre colocada em situação de subalternidade.

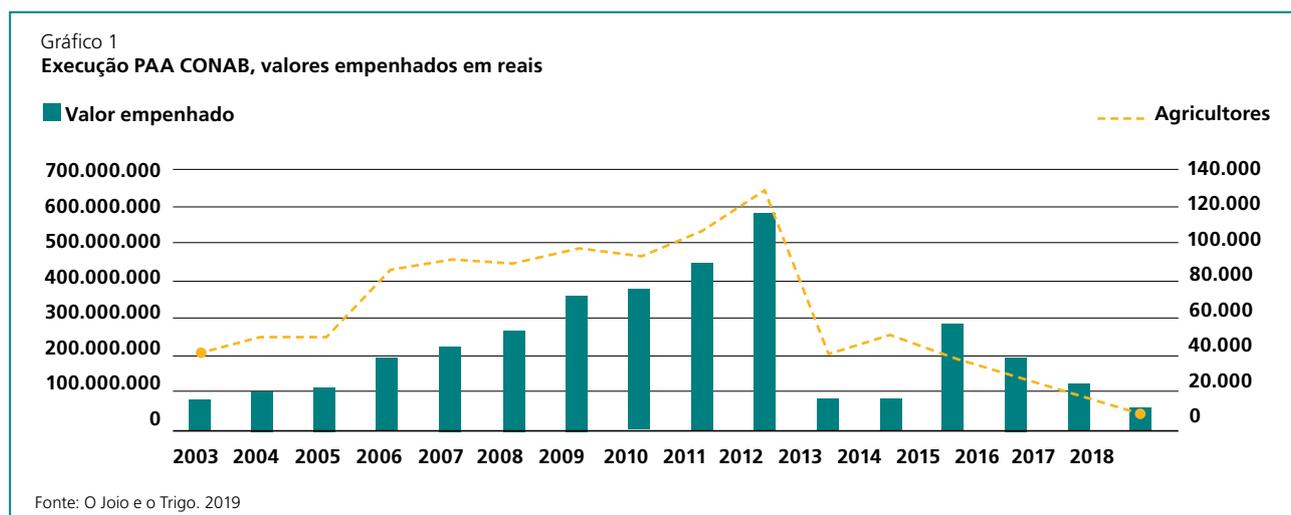
Anteriormente o MDA possibilitou a implantação de políticas públicas que visavam o fortalecimento da agricultura camponesa como: a ampliação e diversificação das linhas do Pro-

grama Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, criado em 1996, o PRONAF, e a viabilização da participação social nas negociações internacionais que se referiam à agricultura familiar, à reforma agrária e às políticas de desenvolvimento agrário. Diversos programas tiveram origem no MDA, tais como: Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (2003); o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (2004); o Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais (2008); e o Programa Territórios da Cidadania (2008). A existência desse Ministério foi também fundamental para a implementação do Programa 1 Milhão de Cisternas Rurais (2003); do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA (2003); e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (2009), entre tantos outros. O extinto ministério ajudou na institucionalização de espaços de participação social como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Dentre todos esses programas, o PAA merece especial atenção neste estudo por ter contribuído tanto no fortalecimento da agricultura familiar como no combate à fome ao usar o poder de compra do governo para dinamizar a economia e circuitos curtos de segurança alimentar e nutricional, potencializando os mecanismos de abastecimento popular.

Operado pela CONAB e também pelos municípios e estados, o PAA teve diversas modalidades de execução: a compra e a doação imediata para entidades socioassistenciais, equipamentos públicos de alimentação e nutrição; o apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos pelas entidades fornecedoras para posterior comercialização e devolução dos recursos públicos; e a compra de produtos como meio de sustentação de preços; o PAA leite que comprava, beneficiava e doava leite; a Compra Institucional que compra alimentos da agricultura familiar por meio de chamada pública para atender demandas de órgãos da administração pública; e Aquisição de sementes que visa a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para a alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para a doação a beneficiários consumidores ou doadores.

O PAA fortalecia associações de agricultores familiares mas com a redução da participação da CONAB no programa, que passou a ter estados e municípios como atores centrais na



execução, as Compras Institucionais passaram a privilegiar médias e grandes cooperativas ao trabalhar com a lógica da cadeia produtiva: grandes volumes e poucos produtos.

Isso gerou um grande impacto para organizações da agricultura familiar, já que o volume da demanda e as condições das chamadas públicas para compras institucionais passou a se concentrar nas famílias mais estruturadas, deixando de fora justamente produtores e produtoras menores, especialmente na região Nordeste. No quadro abaixo podemos verificar como a execução da CONAB com o PAA caiu, o que fez consequentemente cair o número de agricultores e agricultoras atendidos (gráfico 1).

Além dessas mudanças o grave corte orçamentário atingiu as demais modalidades do Programa. Segundo dados do IPEA (2019)¹⁴ a modalidade que mais sofreu com os cortes orçamentários foi a compra com doação simultânea, aquela em que o governo adquire da agricultura familiar para doar a pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar, por meio de instituições como restaurantes populares, creches, asilos e entidades voltadas para o fornecimento de cestas de alimentos a populações indígenas e quilombolas.

Outro desafio enfrentado pelo Programa foi de ordem político-burocrático: o desconhecimento da realidade das especificidades da agricultura familiar e a inadequação da legislação sanitária para o perfil deste segmento fez com que muitas das comunidades que eram ou que podiam ser contempladas no Programa ficassem impossibilitadas de vender seus produtos, particularmente comunidades quilombolas, indígenas e pequenas cooperativas da agricultura familiar. Vejamos:

Para acessar o programa, beneficiários e beneficiárias do Programa que atuavam no fornecimento precisavam ter uma Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), um cadastro que identificava essas pessoas como da agricultura familiar e permitia o acesso às políticas públicas voltadas a esse segmento. O DAP devia ser renovado a cada seis anos, mas passou a ter

de ser renovado a cada dois anos, em 2017 e depois anualmente. Isso, na prática inviabilizou a participação de muitas pessoas, em especial das que vivem a grandes distâncias dos centros urbanos, como no caso da população indígena e ribeirinha da Amazônia. Mais tarde o prazo voltou a ser de dois anos, graças justamente a uma recomendação do Ministério Público Federal.

Outro entrave de ordem burocrática que lhes foi imposto, refere-se ao período de duração do edital, que deixou de ter fluxo contínuo e passou a operar com o prazo de um mês contado a partir da abertura da chamada pública. Como se isso não bastasse, para que produtores e produtoras pudessem acessar o programa por meio de uma associação, ela devia ser representada por meio de uma DAP jurídica e para isso o quadro de pessoas físicas associadas deveria ser constituído por mais da metade de agricultores familiares com DAP ativa. Com DAPs vencidas, a associação não conseguia acessar o programa.

O que podemos notar é, portanto, o uso da burocracia como entrave para o benefício dessas comunidades. Parece ser mais do que uma inadequação das legislações e sim um mecanismo sistemático de desarticulação da participação dessas comunidades nas políticas públicas. O enfrentamento da fome requer que se faça frente a esses processos, fortalecendo a organização e o protagonismo das comunidades rurais.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), programa este com mais de 60 anos de existência e considerado o maior programa de fornecimento de refeições do mundo (cerca de 50 milhões de refeições diárias segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE) foi uma importante contribuição ao PAA pois em 2009 passou a determinar, por meio da Lei 11.947, que 30% da merenda escolar deveria ser proveniente da produção familiar. Com isso, o PNAE se tornou o grande mercado da agricultura familiar no Brasil. Ao obrigar a compra da agricultura familiar, a merenda escolar se aproximou dos hábitos alimentares locais e diversificou com enorme riqueza, os alimentos ofertados. Isso possibilitou que agricultores e agricultoras de todas as regiões do país programassem suas produções uma vez que tinham a venda não apenas

14 https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2482.pdf

garantida pelo Programa, mas sem atravessadores, o que significou um aumento de renda considerável.

O que se conclui, portanto, ao observar as diversas modalidades do PAA bem como o próprio PNAE, é que políticas que articularam campo-cidade foram eficientes na geração de trabalho e renda e na garantia de segurança alimentar e nutricional em ambos os espaços.

Existe um claro potencial de expansão no que diz respeito à relação entre o PNAE e a produção da agricultura familiar, haja vista que dados de 2017 mostram que a compra de alimentos diretamente da agricultura familiar para o PNAE foi de 24,7% ou seja, ainda abaixo dos 30% estabelecidos pela lei 11.947/2009.

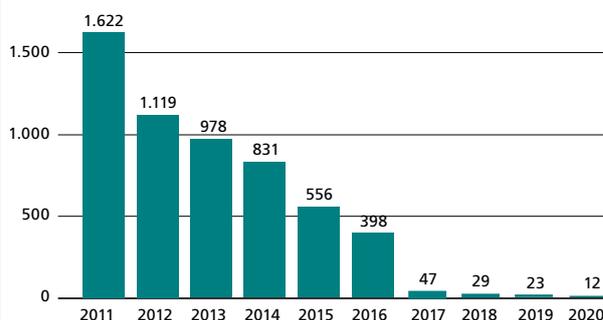
Outros programas importantes também foram sistematicamente sendo direcionados a uma verdadeira inanição, o que praticamente inviabiliza qualquer ação. Evidente que o corte orçamentário é uma estratégia deliberada justamente para inviabilizar tais programas ou ações. O caso do que vem ocorrendo ao INCRA hoje é talvez o melhor exemplo. A completa paralisação da Reforma Agrária, sob o argumento de que não há verba para tal.¹⁵ Vale lembrar que a Reforma Agrária está prevista no artigo 184 da Constituição Federal brasileira que diz: “compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante indenização”. Por sua vez, o artigo 188 prevê a destinação de terras públicas para o plano nacional de reforma agrária. O gráfico abaixo mostra o projeto de inanição a que foi destinada a Reforma Agrária:

Conforme Gráfico 2, retirado da reportagem publicada no Jornal Folha de São Paulo a partir de documentação encaminhada pelo INCRA ao STF, em 2011 foram destinados R\$1 bilhão e 622 milhões para aquisição de terras. Esse valor diminuiu progressivamente, sofrendo grande queda do ano de 2016 a 2017, caindo de R\$ 398 milhões para R\$ 47 milhões. Em 2020, atingiu a pior marca, totalizando aproximadamente R\$ 12 milhões.

Por fim, um outro exemplo relevante de ataque às políticas e estruturas que garantem o Direito Humano à Alimentação Adequada foram os ataques ao Guia Alimentar para a População Brasileira¹⁶. Esse documento é um importante referencial na orientação para um sistema alimentar saudável e sustentável. O Guia orienta com clareza que se evitem alimentos e bebidas ultraprocessados. Esse é o ponto que mais atinge a indústria de alimentos processados e que justamente foi alvo de uma nota técnica do Ministério da Agricultura que recomendava a “urgente” revisão do Guia. A principal crítica

Gráfico 2

Orçamento para aquisição de terras*, em R\$ milhões



* Valores atualizados pela inflação; Fonte: Documento do Incra enviado ao STF em em 9 de fevereiro.

Fonte: Folha de São Paulo, 16 de fevereiro de 2021. Disponível em https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/governo-bolsonaro-admite-ao-stf-paralisa-da-reforma-agraria-com-acumulo-de-diferentes-recordes-negativoshtml?pwgt=kzaq3ho6xw17rvtt0sfimjls08kxxt7euks64zgohw8v5wci&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift

se refere ao uso da classificação NOVA, que divide os alimentos segundo seu grau de processamento: 1. alimentos *in natura* ou minimamente processados (obtidos diretamente de plantas/animais ou que passam por alterações mínimas, como lavagem e empacotamento); 2. óleos, gorduras, açúcar e sal (que são extraídos de alimentos *in natura* ou diretamente da natureza e usados para cozinhar); 3. alimentos processados (fabricados basicamente com a adição de sal ou açúcar a um alimento *in natura* ou minimamente processado); e 4. alimentos ultraprocessados (cuja fabricação envolve diversas etapas e técnicas de processamento e vários ingredientes, muitos deles de uso exclusivamente industrial). O que o Guia propõe é que a população busque sempre se alimentar a partir de alimentos do grupo 1. Simples assim.

15 O projeto deliberado de paralisação da Reforma Agrária é inclusive alvo de uma ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) protocolada junto ao STF em dezembro de 2020 pela Contraf-Brasil, Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), movimentos populares, entidades do campo e partidos políticos.

16 Para ver o Guia na íntegra acessar http://bvsm.sau.gov.br/bvsm/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf

4

O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME E O DESMONTE DESSES ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

Desde a concepção do Fome Zero, a questão da participação social na implementação da política de segurança alimentar e nutricional sempre esteve presente. Em janeiro de 2003, como parte de seu primeiro ato como presidente, Lula recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instância máxima de participação social para essa política.

O CONSEA, a exemplo de como fora definido em sua curta existência entre 1993 e 1995, estava vinculado à Presidência da República e sua composição é de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do governo federal. Preside esse órgão um representante da sociedade civil. Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que seria posteriormente aprovada, ele se insere no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e constitui um órgão de assessoramento imediato ao presidente da República.

Desde o início, o CONSEA distinguiu-se como um conselho de grande incidência de suas atividades, tanto pela capacidade que demonstrou de elaboração de políticas públicas, bem como de acompanhamento e monitoramento da sua implementação. Exemplo disso foi o papel que exerceu em relação a determinados programas, como no acompanhamento da expansão do Pronaf; no Programa 1 Milhão de Cisternas e na discussão da implantação do Programa Bolsa Família e sua posterior expansão. O CONSEA ainda elaborou propostas para a Política Nacional de Abastecimento e para a Política de Alimentação Saudável e Adequada. Foi o espaço para a discussão e elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que estabeleceu o SISAN. Sua atuação foi fortemente pautada pelas diretrizes estabelecidas nas Conferências Nacionais de 2004, 2007 e 2010. O CONSEA desempenhou um papel importante na concepção e acompanhamento dos dois programas relacionados com a compra institucional de alimentos da Agricultura Familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Da mesma forma, a atuação do CONSEA Nacional foi indutor de processos em nível local, animando uma ampla rede de Conselhos congêneres nos Estados e Municípios, assegurando uma visão sistêmica de atuação e pactuação das diferentes instâncias de participação e controle social nas áreas afetadas à segurança alimentar e nutricional.

Neste sentido, o CONSEA tornou-se um espaço sensível e privilegiado para incorporação das pautas e inclusão na agenda política das demandas e protagonismo dos povos do campo, das florestas e das águas, resultando em contribuições consistentes para adoção de medidas considerando as especificidades dos povos e comunidades tradicionais, a incorporação de conceitos relevantes que asseguram a alimentação como patrimônio e a preservação da socio-biodiversidade.

Em razão da importância que o Conselho assumiu, quando do anúncio de sua extinção, uma ampla mobilização ocorreu em todo país (e com repercussão internacional) para defender a Democracia, a Soberania Alimentar e as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Em 2019, a realização do Banquete em mais de 44 cidades por todo o Brasil, resultou em ampla pressão no Congresso Federal por meio de audiências públicas, incidência pelas Frentes Parlamentares e nos mandatos, fazendo com que mais de 400 emendas parlamentares à Medida Provisória fossem feitas pedindo a volta do CONSEA.

A articulação e mobilização social cresceram, e em julho de 2019, foram criadas as condições favoráveis para a organização da Conferência Nacional Popular por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, sob o lema “Por Democracia, Direitos, Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional”. O chamamento da Conferência reúne mais de 180 organizações e movimentos sociais, fóruns, coletivos e ativistas alimentares, envolvendo diferentes segmentos e saberes na luta pelo Direito Humano à Alimentação¹⁷.

Em 2020, frente à pandemia decorrente da COVID-19 e a necessidade de medidas de distanciamento e isolamento social, ficaram mais uma vez evidentes a profunda desigualdade de renda e acesso à alimentação adequada e saudável. A fome se assentou e alcançou um nível alarmante atingindo grande parcela da população. Os dados do IBGE para o período de 2017/2018 mostraram que 14 milhões de pessoas estavam em situação de fome e miséria.

17 Disponível em: <http://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Cartaconvocatoriainferencia2020.pdf>

Os movimentos sociais e a sociedade civil responderam rapidamente à crise social e sanitária, criando ações de combate à fome e fomento à constituição de redes populares de abastecimento, de modo a assegurar a renda e escoamento da produção da agricultura familiar, bem como a oferta de alimentos saudáveis e sustentáveis aos grupos mais vulneráveis. Da mesma forma, foram formuladas propostas e medidas emergenciais para incidir nas políticas públicas, como foi o caso da Plataforma Emergencial do Campo, das Florestas e das Águas em Defesa da Vida e para o Enfrentamento da Fome Diante da Pandemia do Coronavírus¹⁸. Entre as proposições prioritárias, podemos destacar: fim da PEC do teto de gastos sociais, criação e manutenção de renda básica (auxílio-emergencial), apoio à agricultura familiar, manutenção da alimentação escolar, e assistência alimentar com foco no DHAA para grupos como povos e comunidades tradicionais, população em situação de rua, entre outros¹⁹. Movimentos sociais cobraram do governo a retomada do PAA e conseguiram, após muita pressão, a liberação de R\$ 500 milhões para a compra de alimentos de agricultores familiares e cooperativas do setor.

18 Para ler a Plataforma na íntegra ver <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Plataforma-Emergencial-do-Campo-atualizado-01.05.20202.pdf>

19 Ver as recomendações em: <https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2020/11/2020-recomendacoes-sobre-direito-alimentacao-no-contexto-da-covid-Final.pdf>
<https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2020/10/CartaEleicoes-2.pdf>

5

FORTALECIMENTO DE CIRCUITOS CURTOS DE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À FOME E PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Os episódios como a crise alimentar de 2008, paralisação dos caminhoneiros em maio de 2018, a maior preocupação com as mudanças climáticas e mais recentemente os impactos provocados pelas medidas de isolamento e distanciamento social decorrentes da pandemia de COVID-19, trouxeram contribuições para pensar a urgência de retomada das políticas de fomento à comercialização e abastecimento popular da produção da agricultura familiar em outros paradigmas.

Ganha centralidade as iniciativas de compras públicas nas diferentes esferas de governo, articulando estratégias convergentes para atender as demandas de grupos populacionais em maior vulnerabilidade social e à (in)segurança alimentar e nutricional. Neste sentido, é fundamental considerar as interfaces entre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Infelizmente, as evidências revelam que em situações críticas, as respostas em assistência alimentar ainda assumem uma característica frágil quanto à perspectiva de promoção do direito humano à alimentação e dignidade humana. A visão caritativa prevalece, e dimensão do apelo ao voluntariado de indivíduos, coletivos da sociedade civil ou empresarial assume prioridade frente às ações públicas.

Essas iniciativas trazem, por exemplo, um enfraquecimento da rede de proteção social e dos instrumentos de inclusão e busca ativa nos programas sociais, como é o caso da dispensa do uso do Cadastro Único do Sistema Único de Assistência Social (CadÚnico) para identificação dos grupos populacionais prioritários nas ações de assistência social e alimentar de forma integrada.

Da mesma forma, observa-se um enfraquecimento de Programas como o PAA ou seus congêneres nas esferas Estaduais, e da Alimentação Escolar para favorecer a compra de produtores da agricultura familiar nas áreas rurais e urbanas. Um grande desafio se refere à assistência técnica de base camponesa e agroecológica, que possa trazer subsídios para planejar a produção a partir de técnicas sustentáveis e saudáveis, a logística inteligente de armazenamento e distribuição, abastecimento e comercialização.

Fenômenos como conflitos, ocupações de territórios, migrações forçadas, terrorismo, desastres naturais e humanos,

pressões sobre os recursos naturais, mudanças climáticas, desigualdades, prevalência da pobreza e má governança contribuem para graves perturbações nos sistemas alimentares que levam à insegurança Alimentar. O Marco de Ação para Segurança Alimentar e Nutricional da FAO (2015) estabelece princípios e diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação nessas situações.

Neste cenário de instabilidades e incertezas, ganham espaço ações de movimentos sociais exitosas de assistência técnica camponês a camponês inspirada na metodologia desenvolvida em Cuba, e sistematizada e apoiada pela Associação Nacional dos Pequenos Agricultores de Cuba (ANAP), que coloca em evidência o protagonismo e saberes das famílias camponesas.²⁰

Da mesma forma, algumas cidades estão assumindo protagonismo e criando marco legal específico para programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Podemos citar como exemplo o município de Araraquara, no Estado de São Paulo, e Florianópolis, em Santa Catarina. Essas ações trazem um compromisso da administração pública, mas é antes de tudo um resultado da ampla mobilização da sociedade civil e movimentos sociais, e uma atuação engajada de parlamentares da área de segurança alimentar e nutricional e agroecologia.

Os movimentos camponeses, assim, intensificam a sua compreensão sobre a necessidade de ativar a solidariedade e dinâmica das relações campo, águas, florestas e cidades na construção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), já no início da década de 2000 vem se dedicando a construir as Comunas da Terra, e favorecendo a criação de acampamentos e assentamentos nas cidades, ou proximidades de grandes centros urbanos. Em grande medida, o desejo de assumir duas grandes dívidas históricas da formação brasileira são abordadas como frentes de luta e solidariedade, a saber: a reforma agrária e urbana, simultaneamente.

20 Ver <https://mst.org.br/2019/09/10/no-ceara-seminario-debate-metodologia-campones-a-campones/#:~:text=O%20m%C3%A9todo%20E2%80%9CCampon%C3%AAs%20a%20Campon%C3%AAs,os%20princ%C3%ADpios%20marcantes%20do%20m%C3%A9todo>.

Mais recentemente, o êxito e visibilidade de movimento de produção de alimentos nas áreas urbanas e periurbanas transversalizam o debate também dos especialistas, urbanistas, legisladores e gestores públicos. A Nova Agenda Habitat, aprovada em 2016 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, traz essa inovação na abordagem dos instrumentos de planejamento e gestão das políticas urbanas (ONU-HABITAT, 2017).

Em igual medida, o Pacto de Milão por uma Política de Alimentação Urbana e o Marco da FAO para Agenda Alimentar Urbana²¹ assumem essa necessidade de romper a dicotomia campo-cidade e construir outras perspectivas que podem contribuir para a produção e acesso à alimentos saudáveis, sustentáveis e a preços justos, ao mesmo tempo, que ajudam a minimizar os impactos das cidades para as mudanças climáticas, usos dos recursos hídricos e pressão sobre o rural e áreas de proteção socioambiental.

Desenvolver ou rever políticas e planos urbanos alimentares e assegurar a alocação apropriada de recursos à administração do Município, especificamente orientados para as políticas e programas relacionados com alimentação; rever, harmonizar e reforçar os regulamentos municipais; construir capacidades estratégicas para sistemas alimentares mais sustentáveis, saudáveis e equitativos, equilibrando os interesses urbanos e rurais (Milão, 2015).

Compreender a função que os sistemas alimentares desempenham na superação da divisão entre zonas rurais e urbanas para conseguir um desenvolvimento rural-urbano integrado, é necessário aplicar estratégias territoriais nas quais os alimentos possam servir como componente importante de uma economia inclusiva e resiliente que promova “um desenvolvimento urbano e territorial equilibrado, sustentável e integrado em todos os níveis”. Em consonância com a Nova Agenda Urbana, as cidades devem cumprir suas funções territoriais além dos limites administrativos e atuar como centros e impulsores de um desenvolvimento urbano e territorial equilibrado, sustentável e integrado (FAO, 2020).

Ao mesmo tempo, é preciso encarar que em diferentes localidades o acesso aos alimentos saudáveis se dá de forma injusta devido a perda da função social dos equipamentos públicos de abastecimento, estrutura ineficiente e insustentável da logística e fragilidade (ou mesmo inexistência) das políticas de educação alimentar e nutricional em nível local.

O acesso dos brasileiros a frutas e legumes tem diminuído. Segundo o inquérito VIGETEL (2019)²², o consumo regular de frutas e hortaliças se deu em apenas 34,3% da população

avaliada. O que chega à mesa de brasileiros e brasileiras é 400% mais caro do que o preço recebido por quem produziu. Existem mecanismos para diminuir esta diferença permitindo a quem consome pagar menos e a quem produz receber mais, mas para isto acontecer é preciso de estratégia comercial - como acontece na Central de Abastecimento de São Paulo (CEAGESP), e mecanismos de encurtamento dos circuitos de comercialização. Isso passa por pensar equipamentos públicos de estocagem e abastecimento que priorizem a pequena e média produção e não apenas quem produz *commodities*.

Essa é uma realidade que também se aprofunda em outras regiões do globo. Por esta razão a FAO, estabeleceu que o ano de 2021 será dedicado ao aumento do consumo de frutas e verduras.

5.1 EXPERIÊNCIAS COMUNITÁRIAS/ POPULARES NA CONSTRUÇÃO DE SISTEMAS ALIMENTARES SAUDÁVEIS E SUSTENTÁVEIS, UM FUTURO QUE COMEÇA AGORA PARA UMA TRANSFORMAÇÃO RADICAL

Chegamos ao limite, e as ações da sociedade e movimentos populares estão sinalizando para a necessidade de mudar, agora de forma profunda, os sistemas agroalimentares e as relações entre campo, águas, florestas e cidades.

Respeitar e valorizar os sistemas em nível local assume a centralidade da soberania alimentar. Agir em direções no sentido de interromper a degradação do ambiente e das relações sociais e econômicas e ao mesmo tempo auxiliar para a regeneração do ambiente e criar outras sociabilidades.

Como as políticas de abastecimento devem ser potencializadas? As iniciativas populares demonstram a necessidade de resgate da função social dos equipamentos de abastecimento com a implantação e dinamização de centrais populares de abastecimento e pontos de comercialização, notadamente com base na economia solidária e comercialização diretamente de produtores aos consumidores.

PORTO et GRISA (2020) inspirados em ações que foram eficientes nos anos de 1970 propõem a criação de um:

programa de mercados alimentares populares, envolvendo os três entes federados. Ao município caberia articular grupos de compras (estabelecendo um perímetro de atendimento para cada área para facilitar o planejamento e implementação do programa) e estruturar espaços comunitários para servir de ponto de comercialização que poderiam ser gerenciados pela própria comunidade. Os estados, em parceria com as Ceasas, e a União, por meio da Conab, garantiriam o fornecimento de alimentos, de forma direta ou por meio do cadastramento de fornecedores, mediante um acordo prévio quanto ao tipo de alimento a ser fornecido, preços e

21 Ver em: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/the-milan-pact/>; <http://www.fao.org/publications/card/en/c/CA3151PT/#:~:text=O%20Marco%20da%20FAO%20para,todo%20o%20continuum%20rural%20urbano.>

22 Disponível em http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel-brasil_2019_vigilancia_fatores_risco.pdf

quantidades comercializadas. Como na década de 1970, determinados alimentos seriam privilegiados, com parâmetros de qualidade e a baixo custo, visando estimular a alimentação adequada e saudável. Em especial, frutas, legumes e verduras, arroz, feijão, farinha de mandioca e carnes, alimentos agroecológicos, produtos artesanais, de preferência da agricultura familiar e camponesa ou de empreendimentos de pequeno e médio porte, comporiam esse rol de bens alimentares estimulados.

Em médio e longo prazo, esses mercados alimentares populares poderiam estimular a economia solidária entre as famílias da localidade ou região, fomentando a comercialização e o consumo de produtos da própria comunidade. Cursos de formação, suporte técnico e apoio financeiro para o fomento à agricultura urbana, agroindustrialização, panificação, artesanato, vestuário, dentre outros, também poderiam se somar à iniciativa e fortalecê-la. (PORTO et GRISA, 2020, p. 14, grifo nosso).

Outra maneira de estimular a dinamização da economia de base comunitária e a venda direta são os programas de compras institucionais como citados nas seções anteriores, a criação de cinturões agroecológicos, circuitos curtos de comercialização nas áreas urbanas e periurbanas.

De forma análoga, essas dinâmicas podem contribuir para tirar a ênfase do modelo atual baseado no agronegócio, monocultura, digitalização dos processos de pesquisa e produção, financeirização e concentração de renda.

A autonomia alimentar da população demanda de infraestrutura pública para funcionarem como unidades armazenadoras e como escritórios de apoio à agricultura familiar, numa parceria com os escritórios das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), com o apoio das Secretarias de Estados da Agricultura, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), empresas de pesquisas estaduais e nacional, e os Institutos Federais de Ensino.

Faz-se urgente, ainda, a retomada do controle soberano de toda a cadeia da produção de: sementes, adubos, tecnologia, armazenamento e comercialização agrícola nacional. Neste sentido, as contribuições da reforma agrária para a SAN englobam tanto as oportunidades proporcionadas para as próprias famílias assentadas, quanto os benefícios gerados para a região em que os assentamentos se localizam e para a sociedade como um todo.

Para as famílias assentadas, o acesso à terra significa a possibilidade da produção de alimentos para o próprio consumo, enquanto põem em marcha suas estratégias de produção e geração de renda. Isso já representa uma melhora nas condições de alimentação dessas famílias em relação à sua situação anterior. Como a produção de alimentos para o mercado local costuma ser um dos componentes principais das estratégias das famílias assentadas, há uma melhora na oferta de alimentos, com impacto na segurança alimentar e nutricional, tanto para a região em que se localizam os assentamentos quanto para a sociedade.

Como já foi mencionado, no Brasil existem 43 milhões de crianças que recebem alimentação escolar 200 dias por ano no âmbito do PNAE. A manutenção e a ampliação desse programa são fundamentais para garantir que todos os dias do ano, além dos letivos, a criança possa fazer duas ou três refeições na escola. A compra obrigatória de pelo menos 30% da agricultura familiar, também favorece o desenvolvimento rural sustentável com a melhoria da renda e da qualidade de vida dos agricultores e produtores.

O programa de restaurantes populares, é outro exemplo que possibilita acesso à alimentação adequada a partir da comercialização a preços populares e subsidiados pelo poder público. Os restaurantes que atendem milhares de pessoas em todo o país são fundamentais para quem trabalha nas cidades ou aglomerados urbanos ou está desempregado, e também para as pessoas idosas.

No entanto, é preciso dinamizar estes equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, criando as condições de aquisição de produtos da agricultura familiar, prioritariamente orgânicos, bem como a introdução de plantas alimentícias, valorizando a biodiversidade brasileira. Para isso, é fundamental rever os modelos de gestão destes equipamentos e fortalecer as iniciativas em Educação Alimentar e Nutricional.

Um ponto crítico nas políticas de estocagem, abastecimento e comercialização são as perdas e desperdícios. Vamos tomar como referência conceitual que “as perdas alimentares que ocorrem ao longo de toda a cadeia desde a colheita, abate ou logística até o nível de varejo, mas sem o incluir. Desperdício de alimentos, por outro lado, ocorre ao nível do varejo e do consumo” (FAO, 2019. Tradução nossa). As perdas e desperdícios acontecem em diferentes pontos do sistema alimentar. Da escolha do que será utilizado, na forma de armazenamento, durante o transporte, comercialização, beneficiamento/preparação e, finalmente, na utilização pelo consumidor.

Segundo o mesmo relatório da FAO²³, no mundo, são perdidos aproximadamente 14% dos alimentos durante a colheita até a venda ao varejo (Ibem, 2019). Dada essa grande complexidade, fica evidente a urgência de diminuir a distância entre produtores e consumidores, focalizando em sistemas territoriais.

No caso de produtos que estão próximos de perder sua validade ou foram desprezados pois perderam seu valor de mercado, a implantação de bancos de alimentos é uma alternativa para a captação, coleta e seleção de alimentos bons para o consumo. Muitas técnicas podem ser utilizadas para tratamento dos alimentos frescos para que possa ser maximizado seu uso e ampliado seu estado de conservação como produção de seletas, secagem, manutenção em baixas temperaturas em câmaras frias, etc.

23 Outras informações estão disponíveis na “Plataforma Técnica sobre medição e redução das perdas e desperdício de alimentos”, disponível em: <http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/es/>.

Considerando a natureza e características de seu funcionamento é preciso ver os bancos de alimentos não como grandes espaços logísticos, mas adotar uma perspectiva descentralizada para que possam funcionar próximos aos demais equipamentos de alimentação e abastecimento com fim de evitar extensos deslocamentos e a perda de alimentos. Um banco de alimentos público caracteriza-se como uma iniciativa de *“abastecimento e segurança alimentar que arrecada alimentos provenientes de doações, por meio da articulação do maior número possível de unidades de produção, comercialização, armazenagem e processamento de alimentos”* (Burlandy et al, 2010).

A pandemia de COVID-19 jogou luzes às desigualdades socioeconômicas e iniquidades de acesso aos alimentos saudáveis e nutritivos. Com a realização das eleições municipais durante este período, verificou-se a possibilidade de realizar um conjunto de levantamento de iniciativas locais e propostas para contribuir na escolha de candidaturas comprometidas com o combate à fome e promoção de sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis. Alguns temas se tornaram centrais na agenda eleitoral²⁴ como a adoção da renda básica emergencial, estímulo à economia solidária, criação de Programa de Aquisição de Alimentos municipais, fortalecimento dos equipamentos de abastecimento popular, agricultura familiar de base agroecológica, e inclusão de alimentos da agricultura familiar em programas sociais e da alimentação escolar.

As lições aprendidas pelas práticas sociais de base comunitária estão se consolidando como importante referencial para a produção e implantação de políticas alimentares coerentes às demandas da população e do ambiente. É chegada a hora de gestores públicos, parlamentares e todos os órgãos de controle e do próprio sistema de justiça, se atentarem para essas contribuições e, com participação social, adotarem medidas para a garantia efetiva do direito humano à alimentação e à nutrição.

24 Registramos aqui algumas iniciativas, a saber: A Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela Vida produziu a Agenda Betinho com propostas para implantação no nível municipal. A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) também priorizou a importância da esfera local e criou uma ampla campanha com o título “Agroecologia nas Eleições”. A Campanha Nacional por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional promoveu no período oficinas temáticas voltadas a reconhecer práticas inovadoras no âmbito do executivo e legislativos nas áreas relacionadas à SAN, e também para identificar candidaturas e promover o debate público sobre as propostas. Preparou, ainda, uma carta-aberta com suas propostas e publicou orientações para estimular a mobilização social.

6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estresses e perturbações aos sistemas alimentares demonstram como estes são desiguais e insustentáveis. O atual modelo pautado no mercado, na industrialização e exportação, prejudica o acesso à alimentação e produz diferentes impactos no meio ambiente.

Ao analisarmos aspectos relacionados à estocagem, abastecimento e distribuição identificamos que a dinâmica não favorece um efetivo controle de preços, de modo que a população possa ter condições de manter uma alimentação diversificada e nutritiva. Constata-se, ainda, uma predileção de investimentos públicos em infraestrutura orientada para a interiorização da agricultura, e sobre áreas de proteção ambiental e convivência de diferentes comunidades e povos tradicionais.

Trata-se, pois, de um sistema que não contribui para a soberania e autonomia alimentar e nutricional. Diferentemente, as respostas sociais e comunitárias, que pudemos analisar ao longo da pandemia decorrente da COVID-19 revelam que é possível e urgente transformar esse paradigma.

O gigantismo dos conglomerados que comercializam alimentos precisa ser evitado. Órgãos como o CADE deveriam atuar no sentido de impedir a formação desses imensos oligopólios que impedem a democratização do acesso aos mercados por parte dos produtores, bem como controlam os preços ao consumidor.

Percebemos que as políticas agrícolas e de abastecimento devem ser orientadas para o território, de proximidade, valorizando a sociobiodiversidade e a economia solidária. A descentralização e uma logística inteligente possibilitarão encurtar os processos, demandando a criação de entrepostos sociais em nível local, apoio às cooperativas e outros mecanismos de produção e consumo, incentivo às compras institucionais para programas públicos como alimentação escolar, hospitais, equipamentos sociais, presídios, entre outros.

Neste sentido, as diferentes esferas de governo podem se comprometer com políticas e serviços, racionalizando os recursos públicos e humanos. As iniciativas assumem complexidades distintas se levarmos em conta a necessidade de aperfeiçoamento legislativo, orçamento, pactuação. Outras medidas ocorrem no campo administrativo, e dependem muito mais de vontade política. Por exemplo:

Criação de uma política municipal de apoio a feiras da agricultura familiar e da roça, feiras agroecológicas, mercados de venda direta, pontos de venda e demais equipamentos públicos de abastecimento alimentar e iniciativas de economia solidária e feminista. A prefeitura deve apoiar o transporte da produção das comunidades rurais até os locais de venda, construir estruturas adequadas para as feiras e mercados, assumir os custos logísticos (energia elétrica, limpeza etc.) e apoiar as iniciativas de divulgação desses equipamentos (carros de som, outdoors, programas de rádio etc.). (ANA, 2020).

Em simultâneo, para o êxito dessas medidas, faz-se necessário mudar o modelo de assistência técnica e extensão rural, adequando-o para a transição agroecológica, organização e fortalecimento das associações de produtores e produtoras, e uma atuação em rede para criar maior sinergia entre as demandas alimentares das populações das cidade, campos, águas e florestas e a produção de alimentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELIK, W. **Estudo sobre a cadeia de alimentos**. Rio de Janeiro: Ibirapitanga, ICS, IMAFLORA, 2020.

_____. **Mecanismos de coordenação na distribuição de alimentos no Brasil**. In BELIK et al (org). Abastecimento e segurança alimentar. Os limites da liberalização. CPDA, Campinas, 2000.

BRASIL. **Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional nos Estados e Municípios - Resultados Preliminares**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, S/D.

_____. **Vigitel Brasil 2019**: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019 [recurso eletrônico]. Brasília: Ministério da Saúde, 2020.

BURLANDY, Luciene (et al). Avaliação do Programa Banco de Alimentos no Brasil. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 14. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

CONAB. **Portal dos Preços Mínimos**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos>. Acesso em: jan,fev/2021;

_____. **Último levantamento consolida safra recorde de grãos em 257,8 milhões de toneladas**. Disponível em <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/3608-ultimo-levantamento-consolida-safra-recorde-de-graos-em-257-8-milhoes-de-toneladas>

CSA/FAO. **Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas**. Roma: Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA/FAO), 2015.

FAO. **Marco da FAO para a Agenda Alimentar Urbana**. Roma.: FAO,2020.

_____. **El estado mundial de la agricultura y la alimentación**. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. Roma: FAO, 2019.

HLPE. 2020. **Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030**. ROME: High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, 2020.

IPEA (2019) **Textos para discussão 2482**. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E SEGURANÇA ALIMENTAR: MODELO LÓGICO, RESULTADOS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR. Regina Helena Rosa Sambuichi, Ricardo Kaminsk, Gabriela Perin, Iracema Ferreira de Moura, Elisângela Sanches Januário, Danilo Barbosa Mendonça, Ana Flávia Cordeiro de Almeida. Brasília. Junho de 2019.

LEÃO, M. (org) **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**– Brasília: ABRANDH, 2013.

ONU-HABITAT. **Nova agenda Habitat III**. ONU-Habitat, 2017. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazildf?fbclid=IwAR2koiM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXlrGdBbJF81bf2GSZY527FwdAY>. Acesso em: jan/2021.

PERES, V. et MATIOLI, V. **Donos do mercado**: como supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade. São Paulo. Elefante, 2020.

PORTO, I.S. Acesso a mercados, desafios e oportunidades. In **Revista Agrícolas**. V5 No. 2 2008. Disponível em http://aspta.org.br/files/2011/05/Agricolas_v5n2.pdf

PORTO, I.S.et GRISA, C. Abastecimento alimentar e prioridades políticas na pandemia da covid-19. **Revista Teoria e Debate**. Edição 195. Abril, 2020.

REDE PENSSAN. Vigisan. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021. Disponível em <http://olheparaafome.com.br>

AUTORES

André Luzzi de Campos é ativista alimentar, Doutor em Ciências Sociais, e membro do Grupo de Pesquisa Democracia, Saúde e Ambiente (DEMSA), vinculado à Universidade Federal de Uberlândia.

Yamila Goldfarb é Doutora em Ciências Sociais pelo programa de Geografia Humana (USP) e vice presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA).

FICHA TÉCNICA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Responsáveis:

Christoph Heuser, representante da FES no Brasil
Willian Habermann, coordenador de programas FES Brasil
Acácio Zuniga Leite, Associação Brasileira de Reforma Agrária
Yamila Goldfarb, Associação Brasileira de Reforma Agrária

Contato:

<https://brasil.fes.de>
fesbrasil@fes.org.br

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

DESAFIOS PARA O ABASTECIMENTO E SOBERANIA ALIMENTAR NO BRASIL



Nos últimos anos o Brasil vem perdendo de forma acelerada o protagonismo do setor público das políticas agrícolas nas dimensões que envolvem elos importantes dos sistemas alimentares: estocagem, armazenamento, abastecimento e comercialização. A lógica privatista acaba sendo refletida na diminuição dos orçamentos dos órgãos e empresas públicas para programas, serviços e manutenção dos equipamentos e a infraestrutura. Observa-se, como resultado, o menor apoio aos produtores da agricultura familiar, aumento nos preços dos alimentos, diminuição dos estoques públicos e aumento da insegurança alimentar. Neste contexto, a pandemia decorrente da COVID-19 acentuou as inequidades de acesso a alimentos saudáveis e sustentáveis revelando que, na verdade, o Brasil não possui mais políticas de abastecimento que possibilitem assegurar ao conjunto da população, notadamente aquelas mais vulneráveis, o direito humano à alimentação.



O Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa de Alimentação Escolar que haviam sido muito significativos para dinamização do acesso à alimentação adequada nas diferentes regiões do país foram drasticamente impactados na lógica de diminuição da participação do Estado nas políticas de segurança alimentar e nutricional.



Frente a letargia do poder público em nível central, o conjunto das organizações e movimentos sociais promoveram ações de enfrentamento à fome e aos impactos da pandemia mobilizando produtores da agricultura familiar, ativistas alimentares e gestores públicos comprometidos para viabilizar a sustentação, e em algumas localidades a criação, de redes populares de abastecimento resgatando a função social dos equipamentos de segurança alimentar e nutricional. Outro ainda, proliferaram iniciativas de financiamento coletivo que contribuíram para a criação de circuitos curtos de segurança alimentar e nutricional com foco na soberania alimentar. Essas práticas revelaram importantes componentes para, progressivamente, serem transformadas em políticas públicas que alteram essa realidade.

Para mais informações sobre o tema, acesse:
<https://brasil.fes.de>