



RESUMO EXECUTIVO

# COMIDA

com os pés

# ASSENTES NA TERRA

Os mercados territoriais como estratégia para construir a resiliência e segurança alimentares

# RESUMO EXECUTIVO

## **A luta contra a fome global está, atualmente, em claro retrocesso.**

As primeiras avaliações abrangentes sobre a segurança alimentar desde a pandemia da covid-19 revelaram que quase 30% do mundo está em situação de insegurança alimentar, enquanto 42% das pessoas não podem se dar ao luxo de ter uma dieta saudável. Com a previsão de que cerca de 600 milhões de pessoas passarão fome em 2030, a meta mundial de “fome zero” nunca esteve tão distante.

Os dados sobre a fome no mundo são preocupantes: a pandemia, a guerra na Ucrânia e a escalada da crise climática estão a erodir as bases do nosso sistema alimentar, e a expor sua falta de resiliência. De fato, **nos últimos três anos foram observadas grandes falhas nos mercados globais de mercadorias (*commodities*) e nas cadeias de suprimentos controladas por corporações:** embarques de grãos paralisados, escassez de fertilizantes, proibições de exportação, volatilidade nos preços de alimentos, colheitas perdidas e prateleiras vazias se tornaram o novo normal.

Interrupções repentinas no fornecimento durante a pandemia da covid-19 colocaram em risco as exportações brasileiras de soja que representam 34% do comércio global. O fechamento de fábricas e a interrupção em processos de compras nos EUA levaram fazendas a abaterem 10 milhões de suínos e a descartarem 3,7 milhões de galões de leite por dia. Por outro lado, o caos no mercado em 2022 fez com que os preços globais dos alimentos disparassem 22%, prejudicando o fluxo das importações de alimentos básicos para populações com insegurança alimentar.

**Essas perturbações acabaram com qualquer ilusão quanto à eficiência e ao funcionamento sem atritos das cadeias globais de suprimento de alimentos.** Ficou claro agora que as cadeias alimentares globais controladas por corporações oferecem uma receita defeituosa para a segurança alimentar e estão repletas de riscos e vulnerabilidades: a exposição da produção industrial de mercadorias a choques climáticos; o desvio de recursos valiosos para alimentos ultraprocessados, ração para gado e combustível; a padronização de dietas em torno do trigo, do arroz e do milho e a crescente dependência de um punhado de cultivos e exportadores de mercadorias para a ingestão de calorias em nível global; os gargalos em cadeias globais fragmentadas e geograficamente dispersas; os vastos requisitos de energia incorporados às cadeias de suprimentos digitalizadas de alta tecnologia - e os perigos de tornar a segurança alimentar global dependente de cadeias de suprimentos que fornecem produtos “justo na hora” (*just in time*), mas que nem sempre funcionam.

Sem dúvida, são necessárias novas abordagens que fortaleçam a autossuficiência alimentar, aumentem a resistência a choques e reconstruam a segurança alimentar sobre uma nova base, conforme enfatizado nos crescentes apelos a uma *soberania alimentar*. O interesse agora está crescendo na variedade de sistemas dinâmicos de fornecimento de alimentos que existem fora das cadeias alimentares globais e do controle corporativo.

De fato, em todo o mundo, **vastas populações estão sendo alimentadas diariamente por teias alimentares, cadeias de suprimentos e mercados de proximidade**, que vão desde mercados públicos e vendedores ambulantes a cooperativas, desde agricultura urbana a vendas diretas *on-line*, e desde centros de alimentos (*food hubs*) a cozinhas comunitárias. Essas diversas redes de “mercados territoriais” baseiam-se em produtores/as, processadores/as e fornecedores/as de pequena escala, enraizados/as em territórios e comunidades dentro dos quais desempenham várias funções.

Após a pandemia, a importância dos mercados territoriais está começando a ser reconhecida. Porém, com as cadeias corporativas em crise e mais choques no horizonte, é urgente aperfeiçoar nossa compreensão dos mercados territoriais e do que eles podem oferecer.

Por meio de uma análise global abrangente dessas diversas teias alimentares, descobrimos que **os mercados territoriais são a espinha dorsal dos sistemas alimentares em muitos países e regiões**, e que eles são fundamentais para a segurança alimentar, a equidade e a sustentabilidade, ao mesmo tempo em que criam resiliência em várias frentes. A seguir enumeramos algumas das principais conclusões às quais pudemos chegar:

## CONTRIBUIÇÕES À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, E MELHORIA DO ACESSO A ALIMENTOS

- **Embora as cadeias globais de mercadorias controladas por corporações dominem a terra e os recursos, a maior parte das pessoas no mundo é, na verdade, alimentada por cadeias alimentares próximas às suas residências.** Avaliações da sociedade civil estimam que mais de 70% da população mundial é alimentada por produtores/as de pequena escala e trabalhadores/as em “teias alimentares camponesas”, apesar de representarem menos de 1/3 das terras agrícolas e dos recursos. Em algumas regiões, esse número pode ser ainda maior: um estudo da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) observou que a agricultura familiar e de pequena escala produz 80% dos alimentos fornecidos na África Subsaariana e na Ásia. Em média, globalmente, 80% das necessidades de alimentos nas cidades são supridas dentro de um raio de 500 km. A agricultura urbana e periurbana desempenha um papel fundamental, que envolve 50% dos/as habitantes urbanos/as na América Latina e 40% dos/as mesmos/as em África, além de mais de um bilhão de

pessoas em todo o mundo. Grandes volumes de alimentos frescos/perecíveis são fornecidos fora das cadeias corporativas, muitas vezes diretamente ao/à consumidor/a final: mais da metade das frutas e das verduras são vendidas em mercados ao ar livre no México; a agricultura apoiada por comunidades abastece 1 milhão de pessoas na Europa; em Itália, 25 milhões de pessoas compra diretamente de agricultores/as; Nos EUA, os mercados de agricultores/as quadruplicaram nos EUA ao longo das últimas décadas. Embora as importações de alimentos sejam essenciais em alguns contextos, menos de um quarto das calorias produzidas globalmente cruzam fronteiras, e essa participação é ainda menor em termos de nutrientes. As cadeias globais são responsáveis por apenas 15-20% do consumo total de alimentos na Ásia e na África Subsaariana.

- **Os mercados territoriais desempenham um papel fundamental para tornar os alimentos acessíveis e baratos para as populações de baixa renda**, ajudando a protegê-las da volatilidade dos preços globais. Evidências de bairros de baixa renda na Ásia, na América Latina e na África mostram que as frutas e os legumes são mais acessíveis nos mercados públicos do que nos supermercados. Um estudo realizado em África constatou que os preços dos supermercados são 125% mais altos. Os mercados localizados em bairros de baixa renda ou próximos aos mesmos e que oferecem flexibilidade - desde as quantidades de compra até os acordos de preço e crédito - são bem adaptados às necessidades das populações de baixa renda e marginalizadas. Em Dhaka, Bangladesh, 95% da população urbana pobre da cidade compra a maior parte de seus alimentos de 400 mercados públicos, que alimentam cerca de 25 milhões de pessoas todos os dias. Em algumas localidades, esses benefícios são consideravelmente ampliados por meio de *vouchers*, cupons nutricionais e outras iniciativas para melhorar o acesso aos alimentos.
- **Ao fornecerem acesso a uma variedade de alimentos frescos e saudáveis, os mercados territoriais também desempenham um papel fundamental no apoio à diversidade alimentar e às dietas saudáveis.** Um mapeamento da FAO dos mercados públicos em sete países observou uma variedade de 47 a mais de 100 tipos de alimentos não processados disponíveis nos mercados pesquisados, por país. Os mercados públicos estão associados a uma melhor ingestão de micronutrientes entre os grupos de baixa renda.

## CAPACIDADE DE RESISTÊNCIA E ADAPTAÇÃO A CHOQUES

- **As cadeias de suprimentos e os mercados de proximidade são eficazes e altamente adaptáveis a choques - qualidades essenciais que puderam ser verificadas durante a pandemia da covid-19.** Apesar do fechamento de mercados, da supressão da venda ambulante e de outras políticas desfavoráveis, vários canais territoriais de comercialização se adaptaram rapidamente e continuaram fornecendo alimentos às comunidades durante

a pandemia - trazendo novas modalidades de comercialização, sistemas de pagamento (por exemplo, opções de compra flexíveis para compradores de baixa renda) e modelos de governança (por exemplo, mudando para abordagens de certificação comunitária *in situ*). A produção urbana e periurbana de alimentos foi fundamental para apoiar a segurança alimentar urbana.

- **Durante a pandemia, as redes da sociedade civil localmente incorporadas conseguiram ampliar suas atividades e desempenhar um papel crucial nas respostas de emergência para o fornecimento de alimentos:** no estado indiano de Kerala, o governo local recrutou a rede Kudumbshree, formada exclusivamente por mulheres, para administrar 1.000 “hotéis” temporários que forneceram 70.000 refeições subsidiadas todos os dias. No Brasil, 45% das iniciativas de fornecimento emergencial de alimentos eram baseadas em cadeias locais de suprimentos, e mais de 85% delas eram, pelo menos em parte, agroecológicas.

## CONSTRUÇÃO DE MEIOS DE SUBSISTÊNCIA, COMUNIDADES E CULTURAS RESILIENTES

- **Os mercados territoriais sustentam os meios de subsistência de milhões de produtores/as de alimentos, geralmente fornecendo-lhes preços decentes e rendas estáveis.** Os estudos da sociedade civil em nível global e as avaliações da ONU constataram que esses mercados são os mais lucrativos para os/as pequenos/as produtores/as. Os mercados “verdes” de agricultores/as tailandeses/as oferecem margens mais altas do que as dos grandes varejistas e respondem por cerca de 60 a 80% da renda dos/as pequenos/as produtores/as. Os dados disponíveis sobre agricultura apoiada pela comunidade sugerem alta viabilidade econômica. Programas dedicados de compras públicas desempenham um papel fundamental no desenvolvimento de mercados estáveis e de grande porte para pequenos produtores e processadores de alimentos.
- **Ao contrário das cadeias corporativas, os atores de pequena escala geralmente conseguem diversificar, fortalecer e manter o controle sobre seus meios de subsistência através de cadeias de suprimentos e mercados próximos a suas residências.** Graças a isso, quem produz, transporta, distribui, processa, e fornece a pequena escala ganham uma maior autonomia quer na planificação da safra, quer na fixação de preços. Fora das cadeias corporativas, os/as produtores/as tendem a vender por meio de uma série de mercados e canais, o que ajuda a diversificar a renda e a reduzir os riscos. Um estudo realizado em 12 países revelou que produtores/as agroecológicos/as levam os alimentos ao mercado usando 20 canais diferentes, além de manter uma pequena parte para troca e consumo doméstico.

- Através de coletivos e cooperativas, **os/as agentes de pequena escala conseguiram desenvolver seus próprios sistemas economicamente viáveis para agregar e levar alimentos ao mercado.** Nos EUA, as cooperativas de agricultores/as negros/as conseguiram alcançar US\$ 80 milhões em vendas de produtos e 70 500 hectáreas de terras através de décadas de organização. No Brasil, cerca de 4.500 famílias de produtores agroecológicos trabalham juntas no abastecimento de uma rede de mercados.
- Embora ainda enfrentem vários obstáculos, **os mercados territoriais contam com uma forte participação das mulheres e da população jovem,** especialmente nos mercados informais e na venda ambulante. Um estudo da FAO em três países constatou que as mulheres constituem a maioria dos fornecedores nos mercados públicos locais e regionais.
- Ao apoiar a agricultura biodiversificada e as culturas tradicionais, **os mercados territoriais também desempenham um papel fundamental na manutenção das culturas alimentares** e dos conhecimentos e benefícios associados. Por exemplo, em Cusco, no Peru, as mulheres do *Parque de la Papa* têm seu próprio mercado, onde compartilham produtos regionais, e trocam e conservam cerca de 2.000 variedades de sementes de batata.
- **As cadeias de suprimentos e os mercados próximos às residências criam confiança, conexões, solidariedade e capital social.** Iniciativas culturais e educacionais, empresas colaborativas e abordagens de governança participativa são conectadas de maneira regular a mercados territoriais, aproximando produtores e consumidores de alimentos e superando a alienação das cadeias corporativas e dos sistemas alimentares industriais.

## CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DOS ECOSSISTEMAS

- **Os mercados e as cadeias de suprimentos próximos às residências aumentam a resiliência climática e a sustentabilidade ambiental, fornecendo saídas para a produção de alimentos em pequena escala,** com baixo uso de insumos e biodiversidade, incluindo sistemas agroecológicos e culturas tradicionais com alto valor nutricional e ecossistêmico. A agricultura urbana ajuda a manter a agrobiodiversidade, enquanto os mercados públicos facilitam também a troca de diversas sementes necessárias para a resiliência às secas.
- **Os mercados territoriais geralmente se baseiam em cadeias curtas, que reduzem o número de quilômetros percorridos pelos alimentos.** Eles ainda diminuem a perda e o desperdício de alimentos, proporcionando pontos de venda para vários tipos de produtos. Os esquemas de compras públicas direcionadas podem melhorar as cadeias territoriais e os benefícios que elas proporcionam: uma meta-análise constatou que a aquisição de alimentos locais e orgânicos aumenta os benefícios econômicos, ambientais e de sustentabilidade social.

Ao contrário do que ocorre com as cadeias corporativas, **uma rede diversificada de cadeias de suprimentos e mercados próximos está alimentando a maior parte do mundo, atingindo populações de baixa renda, sustentando os meios de subsistência de agricultores e comunidades, nutrindo a biodiversidade - e fornecendo uma “tábua de salvação” para milhões de produtores e consumidores em tempos de crise.** Fundamentalmente, as cadeias de proximidade estão levando os alimentos ao mercado a preços acessíveis aos grupos de baixa renda e lucrativos para os/as produtores/as, ou seja, oferecendo os preços justos que as cadeias corporativas nunca conseguiram.

No entanto, esses benefícios que os mercados territoriais estão proporcionando têm sido conseguidos apesar de políticas e condições econômicas desfavoráveis que devem ser revertidas imediatamente para liberar todo o potencial desses mercados.

Em todo o mundo, **o investimento e o apoio governamental têm sido direcionados para a agricultura industrial de exportação, o comércio global e as infraestruturas de mercadorias em grande escala**, por exemplo, rodovias e redes de trânsito que conectam grandes cidades e portos. Enquanto isso, os mercados informais e os vendedores ambulantes carecem de serviços básicos, como água potável e instalações sanitárias, ao mesmo tempo em que enfrentam regras de saúde e higiene inadequadas e orientadas para empresas, bem como o risco de despejos e fechamentos violentos. Os mercados atacadistas não têm recebido investimentos do governo, apesar de 80% dos alimentos transitarem por eles na África. Em nível global, 70% das necessidades de financiamento dos pequenos proprietários não são atendidas e, na África, menos de 10% têm acesso ao crédito formal. Sem instalações de armazenamento adequadas, eles são forçados a vender a preços baixos quando há uma saturação no mercado. Os compradores institucionais, como escolas e hospitais, não têm capacidade de processamento no local, o que os leva a recorrer a grandes fornecedores corporativos. E, ao longo da cadeia, há uma falta de treinamento e apoio para operar cadeias curtas e empresas de alimentos.

**Na ausência de apoio estatal adequado, a viabilidade econômica dos mercados territoriais é perpetuamente prejudicada.** Esses mercados podem se tornar dependentes de instituições e estruturas de apoio externas, enquanto as “máfias de produtos agrícolas” podem reduzir as oportunidades para pequenos agricultores e vendedores. A confiança do/a produtor/a em participar e investir em mercados próximos pode ser prejudicada pela demanda imprevisível, pela dificuldade de diferenciar produtos de maior valor e pela natureza demorada da venda direta aos/às consumidores/as. Embora estejam fortemente envolvidas na manutenção de mercados territoriais, a possibilidade de mulheres terem acesso a oportunidades de mercado mais lucrativas ainda é limitada em vários contextos.

**À medida que as cadeias corporativas se espalham e substituem outros modos de fornecimento de alimentos, o poder das corporações aumenta.**

Com o passar do tempo, isso permite aos atores poderosos corroer as práticas tradicionais e as culturas alimentares, cooptar as cadeias locais e territoriais e reformular as dietas em torno de mercadorias básicas e alimentos ultraprocessados, em um contexto de urbanização e rápida expansão dos supermercados.

Sem dúvidas, há uma necessidade urgente de investir nos mercados territoriais. Há também **um enorme potencial para que os governos fortaleçam e apoiem esses mercados, de forma a torná-los a pedra angular da segurança alimentar e da resiliência climática nos próximos anos.** Cidades e regiões pioneiras mostraram que o investimento público em mercados urbanos e cadeias de suprimentos locais sustentáveis compensa, melhorando o acesso a alimentos saudáveis, impulsionando a biodiversidade e muito mais. As autoridades locais financiaram as principais infraestruturas para os 39 mercados públicos de alimentos de Barcelona, que agora alcançam 66% dos habitantes da cidade. Por meio de políticas de planejamento inovadoras e apoio local/nacional à agroecologia e aos mercados municipais, a cidade de Rosário, na Argentina, tornou-se líder mundial em agricultura urbana e aproximou a produção de alimentos dos moradores da cidade. As políticas líderes mundiais de combate à fome do Brasil transformaram os meios de subsistência de pequenos/as produtores/as e processadores/as, com esquemas de alimentação escolar que alcançam 40 milhões de crianças e a exigência de que pelo menos 30% dos alimentos para cantinas públicas sejam provenientes da agricultura familiar.

Portanto, é necessária uma série de **ações conjuntas para reduzir o poder das cadeias alimentares corporativas e trazer as cadeias de suprimentos e os mercados para mais perto das residências**, a fim de reverter a tendência ao fracasso das políticas de sistema alimentar e reconstruir a segurança e a resiliência alimentar em todo o mundo:

- **Usar de maneira sistemática os esquemas de compras estatais para apoiar os/as produtores/as de pequena escala sustentáveis** e trazer as cadeias de suprimentos e os mercados mais próximos às residências; vincular as políticas de acesso a alimentos aos mercados territoriais; e colocar em prática as lições da pandemia com um planejamento aprimorado e à prova de choques para os sistemas alimentares, baseadas no fortalecimento de cadeias territoriais resilientes e nas redes da sociedade civil que as sustentam.
- Desviar os subsídios da cadeia alimentar industrial e **investir na infraestrutura, redes e nas pessoas de importância crítica ao sustento dos mercados territoriais**, incluindo medidas para a proteção e a modernização dos mercados públicos, o apoio a coletivos e cooperativas, subsídios/crédito para produtores/as de pequena escala e reinvestimento público no desenvolvimento rural (incluindo vias de acesso entre a cidade e o campo, serviços sociais e TIC).

- Proteger os mercados de agricultores/as da cooptação corporativa, apoiar esquemas de garantia participativa e desenvolver modelos de governança inclusivos **para garantir que os mercados ofereçam benefícios generalizados para os/as agentes locais.**
- **Reagir contra a captura e a cooptação corporativa dos sistemas alimentares:** documentar as ineficiências, as fragilidades e os custos reais das cadeias alimentares corporativas globais; acabar com os monopólios corporativos do varejo e da cadeia de suprimentos e reprimir as práticas coercitivas; aproveitar a crescente conscientização do público para reagir contra os alimentos ultraprocessados e promover dietas saudáveis e diversificadas; e examinar as trajetórias tecnológicas emergentes.
- Aprimorar o compartilhamento global de dados e conhecimentos sobre as teias alimentares próximas às residências; promover entendimentos multidimensionais de resiliência e segurança alimentar; **construir narrativas positivas poderosas em torno dos mercados territoriais de alimentos,** trabalhando em conjunto com os movimentos de agroecologia e soberania alimentar e com toda a sociedade civil para comunicar uma visão abrangente dos mercados resilientes, das cadeias de suprimentos e dos sistemas alimentares do futuro.

## ALAVANCAS PARA APOIAR OS MERCADOS TERRITORIAIS

