

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE

Diretrizes e componentes de uma política nacional de abastecimento alimentar e questões de implementação

Autor: Renato S. Maluf
UFRRJ – CPDA – OPPA



Diretrizes e componentes de uma política nacional de abastecimento alimentar e questões de implementação¹

Renato S. Maluf, OPPA/CPDA/UFRRJ

Introdução

O tema do abastecimento alimentar retornou à agenda de debates no Brasil desde os primeiros anos do Governo Lula, naquele momento impulsionado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), para quem o país carecia e, de fato, ainda carece de recompor uma política nacional de abastecimento alimentar (PNAA), perspectiva abandonada durante a hegemonia neoliberal dos anos 1990. Já em 2005, o CONSEA aprovou uma proposta de PNAA, orientada pela promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada, a ser inserida no processo de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que veio a ser consagrado na Lei Orgânica da SAN (Lei 11.346/2006)². As periódicas manifestações do Conselho deste então, o tratamento dado ao tema pela Câmara Interministerial de SAN (CAISAN) que incluiu o esboço de um projeto de lei a respeito, e a atenção específica que o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) pretende lhe conferir atestam a relevância do tema.

Ao contrário do que parecem sugerir a regularidade da oferta de alimentos e a ausência de episódios de indisponibilidade de bens e de carestia grave, o Brasil não dispõe de um sistema de abastecimento alimentar assentado em padrões de produção, distribuição e consumo de alimentos que contemplem requisitos mínimos de adequação, equidade e sustentabilidade, sendo muito limitados os instrumentos disponíveis para lidar com este que deve ser objeto de atenção permanente das políticas públicas. O abastecimento alimentar, como aqui entendido, engloba o conjunto diverso e complexo de atividades (e agentes) que mediam o acesso aos alimentos e sua produção, portanto, indo muito além da mera

¹ O texto está baseado na apresentação sobre o tema feita no MDA/GPAC em 23/10/2014, acrescida de conteúdos extraídos da apresentação sobre “Segurança alimentar e nutricional nos centros urbanos” feita no CONSEA em 26/11/2014. Recorreu-se também às informações contidas no documento preparado pela Secretaria Executiva da CAISAN intitulado “Subsídios da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional para a discussão sobre ‘Segurança Alimentar e Nutricional nos centros urbanos’ na XVII Plenária do CONSEA”.

²Sobre os principais pontos dessa proposta e os desdobramentos imediatos ver Maluf, R. S. (2009). A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional. In: CONAB. *Agricultura e abastecimento alimentar: políticas públicas e mercado agrícola*. Brasília (DF), CONAB, p.109-120

disponibilidade de bens na medida em que participa na própria determinação dos modos como se dão tanto o acesso quanto a produção desses bens.

São questões de abastecimento o fato de ainda convivermos com restrições no acesso contínuo aos alimentos pelas populações de menor renda e grupos mais vulneráveis, ou no acesso a uma alimentação adequada e saudável pelo conjunto da população. Pelo lado da oferta, há um conjunto de aspectos relacionados com as dimensões social, ambiental e cultural envolvidas na produção dos alimentos, com destaque para o papel da agricultura de base familiar e diversificada. Acrescentem-se os fatores que transcendem o âmbito nacional, a saber, os papéis do comércio internacional e das grandes corporações num sistema alimentar globalizado, e as crises alimentares periódicas e cada vez vê mais sistêmicas como é o caso da mais recente delas deflagrada em 2006/7.

O presente texto pretende contribuir para a plena apropriação da questão do abastecimento alimentar pela equipe do MDA e para a interlocução desse Ministério com os demais setores de governo envolvidos no âmbito da CAISAN e com as organizações da sociedade civil no âmbito do CONSEA. A propósito, esclareça-se desde logo que o enfoque aqui desenvolvido tem como premissa a existência de uma disputa de concepções sobre estratégias de abastecimento alimentar que não se limita a aspectos da produção e consumo, pois elas refletem visões distintas sobre os papéis dos mecanismos de mercado e sobre questões de política macroeconômica, as principais delas abordadas no texto.

Embora a referida diferenciação fique mais evidente quando se contrastam os grandes projetos político-partidários em recorrente confronto no Brasil, é preciso salientar que ela perpassa também os governos Lula e Dilma. Esta característica reforça a importância do ingresso nesse debate de um Ministério com o perfil do MDA e seu envolvimento numa PNAA orientada pela SSAN e pelo DHA, porém, requerendo disposição política para ir além do seu foco tradicionalmente concentrado na comercialização da produção oriunda da agricultura familiar, seu público imediato. Além disso, faz-se necessário um empenho específico de internalização de capacidades para adotar o enfoque intersetorial demandado pela abordagem do abastecimento alimentar aqui apresentada.

Por fim, veremos que a implementação de uma PNAA orientada pela SSAN e pelo DHA é, necessariamente, gradual ou progressiva devido a sua abrangência que implica estabelecer prioridades, ao envolvimento de diferentes esferas de governo e à própria dinâmica de construção de instrumentos de intervenção. Alguns dos seus componentes já estão presentes nas políticas públicas demandando revisão do foco e coordenação. A experiência tem mostrado que o êxito dessa iniciativa depende, fortemente, da construção de 'acordos de partida' entre os atores governamentais e não-governamentais envolvidos com relação à concepção geral e formato institucional que assegure coordenação intra-governo e entre esferas de governo, acordos dos quais resultarão os critérios definidores dos passos a serem dados.

1. Uma concepção de PNAA orientada pela SSAN e pelo DHA

Há uma razoável literatura sobre a questão do abastecimento alimentar com perspectivas que vão desde as análises mais restritas limitadas às questões de comercialização agrícola, disponibilidade de bens e preços, até as que buscam ampliar o enfoque na direção apontada na introdução. Além do significado mais ou menos amplo conferido ao tema, um importante elemento diferenciador das abordagens diz respeito ao papel atribuído aos mecanismos de mercado e, portanto, à intervenção do Estado numa questão com grande significado socioeconômico e sensibilidade política. Para os propósitos desse texto, penso ser suficiente sintetizar a concepção de PNAA aqui adotada nos três elementos destacados a seguir.

Primeiro, quanto ao *campo de atuação e diretriz principal de uma PNAA*, ela abrange ações localizadas na intersecção entre acesso e produção, com a perspectiva de ampliar o acesso a alimentos adequados e saudáveis oriundos de modelos de produção socialmente inclusivos e ambientalmente sustentáveis. Segundo, essa diretriz de política requer um *enfoque intersetorial* capaz de conectar acesso e produção, combinando instrumentos de regulação de mercado com políticas dirigidas à promoção simultânea e coordenada de padrões de consumo e modelos de produção. Terceiro, ela envolve *múltiplas dimensões*, pois implica ações em diferentes escalas, utilização de instrumentos diferenciados, qualificação de equipamentos públicos e pactuação federativa.

Os três elementos estão presentes nos componentes de uma PNAA explorados nas seções a seguir.

2. A dimensão macro da política de abastecimento

A dimensão macro (nacional e internacional) do abastecimento alimentar é uma das mais complexas e sensíveis, sendo a esfera por excelência de manifestação das distintas concepções sobre o tema. No plano macro se encontram as principais interfaces entre as atuações do MDA e do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pesca (MAPA) no tocante à produção e comercialização agrícola, assim como as conexões entre a política de abastecimento alimentar e a política econômica. O MDA e os atores que integram seu campo de atuação podem desempenhar relevante papel na alimentação dos debates sobre estratégias alternativas, bem como por meio da sua atuação direta em conselhos-câmaras e de instrumentos de política próprios.

Dois aspectos relacionados com a dimensão macro do abastecimento merecem registro. O primeiro congrega as questões da disponibilidade de bens, comércio exterior e gestão de estoques. Como se sabe, a visão predominante entre nós confere destaque aos volumes produzidos (“safras recordes”) e tem como perspectiva a busca permanente de aumentos da produtividade agrícola por técnicas sob intensa crítica que, inclusive, levaram à recente adoção da chamada “intensificação sustentável”. Seus porta-vozes no Brasil costumam se alinhar entre as antigas posições livre-cambistas por ser o país um grande

exportador em permanente busca por novos mercados³. No entanto, uma ótica de abastecimento levaria a considerar o duplo papel do comércio internacional (nas exportações e importações) e suas vicissitudes⁴, base da recorrente discussão sobre a busca da auto-suficiência no abastecimento doméstico que se viu reforçada, nos últimos anos, com a emergência da noção de soberania alimentar. O Brasil possui elevado grau de auto-suficiência produtiva nos principais alimentos consumidos por sua população, exceção feita à dependência consagrada de importação de trigo, além de episódios de picos de importação de alguns produtos (como o recente e alardeado caso do feijão preto chinês).

No entanto, a produção de *commodities* para exportação mantém relações como abastecimento doméstico, principalmente, na formação de preços e, menos, na disponibilidade interna apesar de quase todas elas serem produtos com elevado consumo no país. Isto nos leva à importante questão dos estoques públicos (formação e gestão) e privados (transparência) cujo debate vem sendo retomado em escala mundial, ganhando ênfase o aspecto da segurança oferecida pela disponibilidade de estoques, e reavivando antiga controvérsia enquanto instrumento de regulação dos mercados⁵. Este ponto remete, entre outros, aos instrumentos de garantia-regulação de preços como a Política de Garantia de Preços Mínimos abordados adiante.

Entre as questões obscurecidas pelo enfoque centrado na disponibilidade de bens (toneladas produzidas) estão a problematização dos tipos de alimentos e dos modelos de produção dos quais se originam e a participação das agriculturas familiares. Está na agenda de debates também a avaliação das potencialidades dos produtos orgânicos e dos modelos agroecológicos no abastecimento doméstico. Igualmente oportuna e necessária é efetuar uma avaliação dos tipos de agricultura familiar que vêm sendo promovidos pelos programas públicos em face das dinâmicas econômicas predominantes entre nós e também apoiadas em ação pública. O peso da agricultura de base familiar e diversificada está sob forte questionamento nos alimentos de maior consumo da nossa população, como na dobradinha arroz-feijão.

O segundo aspecto diz respeito aos preços dos alimentos que têm recebido atenção quase exclusiva por seus impactos inflacionários de curto prazo. Prevalece um insuficiente diagnóstico das causas da recente e persistente inflação de alimentos, enquanto que o governo brasileiro tem se limitado ao manejo pouco significativo e fragmentado de instrumentos preventivos e reativos, além do indefectível apelo à política monetária com elevação das taxas de juros. Limitado foi o recurso a estoques nos casos em que se aplica, e ainda mais tímidas foram as iniciativas de estimular o consumo de produtos alternativos aos

³A auto-atribuição da condição de garantidores da “segurança alimentar global” é um complemento comum, noção construída junto com a conformação do sistema alimentar mundial como o conhecemos.

⁴ Em outro texto, argumentei que o comércio internacional tem mostrado, de forma recorrente, não ser fonte confiável de segurança alimentar, sem com isso negar seu papel no abastecimento. Maluf, R. S. O novo contexto internacional da segurança alimentar. In: Bélik, W. e Maluf, R. S. (orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, IE-Unicamp/Redcapa, 2000, p. 37-63.

⁵ Para um bom apanhado das discussões e proposições quanto a estoques, ver Darivon, B. *et al.* (2011). *Price volatility and food security – a report by the HLPE*. Rome, Committee on World Food Security (HLPE Report 1).

que apresentavam alta sazonal de preços, perspectiva que demanda muito mais do que recomendar a troca do tomate por outra fruta ou legume. Foram pífios os efeitos da desoneração dos produtos alimentares que, como mostram estudos a respeito, terminam por recompor margens de comercialização⁶. Não se dispõe de um monitoramento diferenciado e regionalizado do comportamento dos preços dos alimentos nas várias etapas da cadeia, permitindo analisar as repercussões dos movimentos de preços nos diferentes modelos de agricultura e das tendências dos preços relativos dos alimentos na composição da dieta alimentar.

3. Segurança alimentar e nutricional nos centros urbanos

A abordagem das questões de SAN nos centros urbanos coloca-se como uma etapa necessária da passagem para os planos descentralizados ou escalas menores do abastecimento alimentar em termos das etapas (atacado e varejo) e esferas de governo (estados e municípios). Afinal, os centros urbanos, especialmente os de médio e grande porte, constituem o campo principal de execução de uma política de abastecimento, sendo necessário estabelecer a diferenciação em, pelo menos, três grupos: (a) núcleos urbanos pequenos, (b) cidades médias e (c) grandes cidades e regiões metropolitanas.

Reafirme-se, desde logo, que a SAN nos centros urbanos diz respeito ao acesso por todos os seus habitantes a uma alimentação adequada, saudável e não custosa. Desde logo, a renda disponível para o consumo de alimentos sobressai como fator determinante de um acesso feito predominantemente pela compra, de modo que importam a existência de emprego e oportunidades de trabalho decente, o nível dos salários reais e os preços dos alimentos. Com relação à disponibilidade de bens, as questões passam a incluir quem oferta, quais alimentos e onde se localizam, sem perder de vista a conexão com os modelos de produção agroalimentar e de processamento industrial de onde se originam os alimentos ofertados.

Um capítulo especial deve ser aberto para o acesso direto por meio da produção de alimentos para consumo próprio, uma das características associadas à agricultura urbana na forma de hortas domésticas ou comunitárias. Há formas de agricultura urbana e periurbana como as hortas comerciais que participam do abastecimento das cidades e de programas públicos (PNAE e PAA), assim como há outras modalidades de agricultura urbana com características e significados diversos (educação, terapia, cultivos não-alimentares, etc.)⁷. Trata-se de uma atividade com significativa participação de organizações da sociedade civil e administrações municipais, porém, sem cobertura federal adequada devido à ausência de

⁶Maluf, R. S. e Speranza, J. S. (2014). *Preços dos alimentos, modelos de agricultura e abastecimento alimentar no Brasil: os casos da soja e do feijão*. R. Janeiro, CERESAN-UFRRJ/ActionAid. (Relatórios Técnicos 7)

⁷Ver o documento preparado pelo grupo de trabalho do CONSEA intitulado “Subsídio para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana” com diagnóstico abrangente de suas modalidades e recomendações de política.

atribuição de responsabilidades. Outro capítulo diz respeito às várias formas de assistência alimentar (transferência de renda, alimentação escolar, distribuição de cestas, banco de alimentos, cozinhas comunitárias, oferecimento de refeição, etc.) que buscam propiciar acesso aos alimentos aos indivíduos e famílias que não conseguem fazê-lo por seus próprios meios.

No entanto, um fenômeno relativamente recente vem estabelecendo um crivo diferenciador das formas de acesso aos alimentos e à alimentação que é o crescimento generalizado das refeições fora do domicílio em todas as faixas de renda, embora com diferenças entre elas. São várias as diferenciações entre as formas de acesso à alimentação em termos de locais de compra, tipos de produtos adquiridos e composição da dieta, quando se trata da refeição realizada em bares e restaurantes ou com vendedores ambulantes (alimentação fora do domicílio) ou da aquisição de produtos para preparo doméstico (alimentação no domicílio)⁸. Considerar as diferenciações entre essas formas de acesso aos alimentos e à alimentação tornou-se incontornável numa ótica de abastecimento que conecte acesso e produção, pois elas afetam a qualidade da dieta alimentar ao mesmo tempo em que constroem distintos elos com a produção, especialmente, com a agricultura familiar que se quer promover.

Segundo dados da POF/IBGE, os gastos com alimentação no domicílio representaram, em média, 68,9% das despesas totais com alimentação das famílias em 2008/09, percentual que vem se reduzindo continuamente nas últimas décadas; o levantamento anterior, em 2002-3, registrou 75,9%. Seu peso varia bastante segundo a faixa de renda familiar *per capita* mensal, indo de 82,8% (até R\$ 830,00) até 50,7% (mais de R\$ 10.375). O percentual varia também conforme o tamanho da cidade e a região do país. Vale registrar o exato oposto dessa tendência que é, naturalmente, o expressivo aumento dos gastos com refeições fora do domicílio que representavam, em média, 31,1% das despesas com alimentação das famílias em 2008/9. Por faixa de renda, esse percentual atingiu quase a metade dos gastos com alimentação das famílias de maior renda (49,3% para as que ganham mais de R\$ 10.375).

Uma das implicações dessa diferenciação em termos de abastecimento alimentar é considerar, ao lado dos locais de compra de alimentos para preparação doméstica, os locais ou forma como se dá a alimentação fora do domicílio. A POF/IBGE mede a participação na despesa média mensal com alimentação dos principais locais de compra. Entre os levantamentos de 2002/3 e 2008/9, notam-se as seguintes variações na participação média (todos os estratos de renda): i) supermercados-hipermercados de 44,8% para 53,9%; ii) mercadinho/sacolão/quitanda de 17,7% para 16,8%; iii) padaria-confeitaria de 7,6% para 6,9%; iv) açougue: de 6,3% para 6,7%; v) feira de 4,0% para 4,1%. Ressalte-se que a participação dos supermercados/hipermercados aumenta nas faixas maiores de renda, o mesmo acontecendo com os mercadinhos-sacolões-quitandas para as faixas de renda mais

⁸ Há um hábito igualmente crescente de comprar alimentos já preparados para consumo doméstico com sérias repercussões nutricionais e de saúde quando se trata dos chamados produtos ultraprocessados.

baixa. Ainda mais importante é a participação diferenciada entre os tipos de produtos, como é o caso da maior participação das padarias nos panificados, das feiras e sacolões nas frutas, verduras e legumes ou dos açougues nas carnes. Adiante retomo a questão dos locais de compra introduzindo uma diferenciação entre o varejo privado e os equipamentos públicos em regime de concessão a privados.

Já quanto às refeições fora do domicílio, o principal contraste está no fato de os estratos de renda mais alta gastaram mais em restaurantes, enquanto que os de renda mais baixa despendem mais em bares e lanchonetes. Há indicações de que as refeições feitas nestes últimos têm menor qualidade nutricional, enquanto que parece plausível explorar a hipótese de que a refeição em restaurantes por peso ampliou as possibilidades de uma dieta mais diversificada. Pouco se sabe, porém, sobre as repercussões do crescimento da alimentação fora do domicílio sobre as cadeias de comercialização de produtos de origem agrícola (agentes, tipos de produtos, requisitos de conformidade, preços, etc.). Aqui também é possível introduzir a gestão de equipamentos públicos de alimentação, de modo articulado com outros componentes do Sistema de SAN, como são os casos dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Por fim, resta a questão da regulação dos serviços privados de alimentação, em especial do comércio ambulante no qual se mescla a perspectiva de oferecer oportunidades de trabalho com as preocupações com o tipo de alimentação oferecida e aspectos sanitários e de higiene.

4. As esferas do atacado e do varejo

Nesta seção faremos um mapeamento das questões de abastecimento e respectivas implicações de política segundo elas se localizem nas esferas do atacado e do varejo, sem perder de vista os dois crivos transversais que são a dimensão dos núcleos urbanos e as formas de acesso à alimentação (no domicílio ou fora).

Atacado

A esfera do atacado é onde se coloca, essencialmente, a perspectiva da regulação de mercado que faz com base em instrumentos relacionados com a comercialização agrícola, garantia (regulação) de preços e formação de estoques. O país fez uso irregular e tópico da gestão de estoques e da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o que se explica apenas em parte pela tendência de alta dos preços internacionais. Não houve desdobramento da sugestão de criar uma PGPM específica para a agricultura familiar, hoje, limitada ao Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) vinculado ao acesso ao financiamento do Pronaf. A dimensão dos programas de apoio à agricultura familiar e sua conexão com a política nacional de SAN no Brasil já deram origem a propostas de instituir uma política de estoques de SAN associada aos programas de apoio à agricultura

familiar. O próprio Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar (PAA) tem uma modalidade de formação de estoques.

Em suma, não se pode afirmar que os estoques públicos e a garantia de preços tenham tido papel relevante na regulação do atacado nos últimos anos, ao mesmo tempo em que não são aplicados instrumentos básicos em relação aos estoques privados como é a notificação obrigatória. Há que ter em conta que o quadro se modificou bastante pelo fato de as grandes redes de supermercados terem avançado na direção de absorver parte significativa do atacado convencional⁹. No entanto, há razões e base real para uma ação regulatória, incluindo a gestão de equipamentos públicos como as centrais (entrepósitos) de abastecimento. Proposições elaboradas pelo setor (ABRACEN) e pela CONAB (Prohort) conduzem à profunda revisão da orientação das centrais atacadistas, com melhoria da qualificação técnica e ampliação das interações com organizações de agricultores familiares (cooperativas e associações) e com a distribuição de pequena e média escala.

Varejo

No que se refere ao varejo, uma diferenciação se impõe relativa ao acesso via mercado privado ou em equipamentos públicos. No varejo privado, o significativo peso dos supermercados como local de compra não se limita ao predomínio do sistema de auto-serviço, mas diz respeito ao poder das grandes redes de distribuição para induzir hábitos alimentares, determinar preços ao consumidor e na cadeia à montante, e reorganizar as ditas cadeias até a etapa da produção agrícola. Os papéis possíveis da política pública frente às grandes redes, além da fiscalização ordinária fiscal e sanitária, estariam no campo da regulação da ocupação do espaço urbano e da proteção do varejo de pequeno porte. Note-se que faz parte da estratégia das grandes redes de diferenciar os produtos que oferece, incluindo a rastreabilidade dos mesmos, havendo muitos casos em que estabelecem relações diretas com organizações de agricultores familiares, com apoio governamental na construção desses elos.

Com relação ao varejo de pequeno porte, trata-se de um conjunto heterogêneo (muitos assumindo a forma auto-serviço) que, em larga medida, reproduz a pauta de produtos do varejo de grande porte e a influência da indústria de alimentos. Os vários tipos de estabelecimento de pequeno porte, como se disse antes, têm presença mais significativa em alguns produtos ou cadeias, tais como nos panificados, lácteos, carnes, frutas, verduras e legumes. Excluem-se aqui as lojas especializadas com preços mais elevados. Os papéis possíveis da política pública são mais amplos neste caso, iniciando pela qualificação dos estabelecimentos (higiene, etc.) e indo até iniciativas visando capacitá-los quanto à promoção de hábitos alimentares saudáveis e, eventualmente engajá-los na oferta de alimentos diferenciados. Cabe avaliar as possibilidades de este ser um caminho para

⁹ Registre-se a persistência da intermediação mercantil tradicional, sobretudo nos cereais, como é o caso do Mercado Santa Rosa localizado na cidade de São Paulo com papel decisivo na formação nacional dos preços de feijão, entre outros produtos.

circuitos alternativos à grande distribuição, criando sinergias com a agricultura familiar local ou regional, visando ao menos explorar “franjas” de mercado que, segundo a POF/IBGE, pode representar entre 20 e 50% das compras de alimentos pelas famílias realizadas em outros equipamentos que não supermercados.

A propósito, a única iniciativa governamental recente voltada para empreendimentos comerciais de pequeno porte localizados na periferia de grandes cidades assumiu a forma do programa Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos (REFAP), sob a coordenação da CONAB, baseado na associação voluntária às “centrais de negócios” criadas para apoiar esses empreendimentos por meio da compra conjunta de produtos. Estando presente até 2013 em sete estados do Nordeste e Norte do país, não houve execução direta do programa a partir de 2013 por motivos operacionais e orçamentários; não está disponível uma avaliação do programa.

Passando, agora, a tratar do acesso aos alimentos feito em equipamentos públicos de varejo, condição na qual se enquadram as unidades operadas por permissionários sob concessão pública, quase sempre sob gestão municipal. O mais conhecido deles são os mercados municipais, equipamentos tradicionais presentes na grande maioria da cidade que, porém, vêm perdendo as características e papéis originais na medida em que se convertem em espaços gastronômicos, dirigem-se a alimentos diferenciados e ampliam o comércio de produtos não-alimentares. Mais importantes e potentes como instrumentos de intervenção no abastecimento municipal são os varejões ou sacolões públicos¹⁰, fixos ou móveis, nos quais os permissionários devem obedecer a parâmetros de preços e variedade de produtos, com forte incidência na formação dos preços de varejo em sua área de influência e relevante papel na oferta de produtos frescos.

As feiras livres são equipamentos públicos apenas no sentido de dependerem de autorização e acompanhamento pelas autoridades municipais, ainda que na maioria dos casos isto não vá além da fiscalização rotineira e da arrecadação de taxas visando disciplinar o uso do solo. Muito importantes e parte da tradição num bom número de cidades, em muitas outras elas apresentam características de resistência ou vêm desaparecendo. É também comum que elas estejam sob controle de atravessadores que mantém os feirantes propriamente ditos sob contrato, tendo reduzida participação direta de agricultores. Ainda no que se refere às feiras, menção especial deve ser feita às feiras de produtores, ao lado de outras formas ou espaços de venda direta ao consumidor por parte dos agricultores e suas associações. Com importância inegável, inclusive cultural, elas vêm sendo objeto de promoção por parte de um número crescente de municípios, além das tradicionais feiras encontradas em todo o Nordeste.

Os papéis possíveis da política pública ficam, naturalmente, mais evidentes em se tratando de equipamentos públicos de varejo como os mencionados, porém, ressaltando

¹⁰ É preciso não confundi-los com os estabelecimentos privados que se denominam varejões e sacolões, um caso de apropriação privada da denominação de um equipamento público que criou boa imagem junto à população.

que se trata de atividade sob gestão direta das administrações municipais. Assim, uma política nacional de abastecimento deve estimular e apoiar a gestão municipal de equipamentos públicos de varejo por concessão com foco na ampliação da disponibilidade de alimentos adequados e saudáveis, inclusive quanto à localização desses equipamentos, e visando incidir nos preços do mercado privado. Cabe também apoiar os municípios na implantação de feiras de produtores (produtos típicos da sóciobiodiversidade, orgânicos e agroecológicos), inclusive buscando articulá-las com programas como o PAA como forma de inserir seus beneficiários no mercado privado.

Pode-se, também, estabelecer uma vinculação com o PRONAF de modo a conectar o crédito fornecido pelo programa e a promoção de uma agricultura familiar diversificada e integrada a circuitos locais ou regionais. Esse ponto remete a uma importante questão quanto à atuação do MDA no abastecimento alimentar, isto porque o Ministério tem que ser capaz de conjugar o enfoque por tipo de produtor (agricultura familiar) que lhe é próprio, com o enfrentamento de questões específicas dos produtos ou das cadeias. Essa conjugação tem uma expressão no plano nacional (macro) que implica avaliar a participação das agriculturas familiares no provimento dos alimentos consumidos no país, mas é no plano territorial que ela adquire concretude, por exemplo, na forma de planos de safra territoriais apoiando produtos específicos da agricultura familiar regional diversificada. Vale dizer, trata-se de introduzir um enfoque regional/territorial em relação à disponibilidade de produtos variados e aos preços dos alimentos com vistas a promover sua produção pela agricultura familiar. Além disso, coloca-se para o Ministério – a rigor, para o Governo Brasileiro – a necessidade de desenvolver uma metodologia e sistema de indicadores para monitoramento das relações entre os agentes, preços e margens ao longo das cadeias.

5. Política nacional de abastecimento e esferas de governo

A formulação e implementação de uma política nacional de abastecimento alimentar orientada pelas referências aqui apresentadas, obrigatoriamente, terá que lidar com um conjunto de programas e ações já existentes nas três esferas de governo. Como antes mencionado, esta é uma política que incide sobre suas diretrizes e instrumentos, principalmente, conferindo-lhes maior articulação em torno dos objetivos da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano a alimentação adequada. Vimos que esta perspectiva implica enfrentar concepções distintas e ainda hegemônicas dando suporte a opções que significam submeter os rumos do abastecimento alimentar à lógica privada. Antecipam-se, a seguir, algumas indicações na direção antes sugerida.

No plano federal, algumas ações são de responsabilidade direta de uma política de abastecimento com relação à regulação de mercado e comércio exterior, ressaltando-se a atuação na esfera do atacado (antes detalhada) e o monitoramento dos preços. Neste caso, em lugar da atenção quase exclusiva nos impactos inflacionários de curto prazo, coloca-se o

enfrentamento da carência de monitoramento diferenciado e regionalizado dos preços dos alimentos, incluindo suas repercussões nos modelos de agricultura e na composição da dieta alimentar.

A articulação de alguns programas com a ótica do abastecimento é especialmente relevante. Estes são os casos do PAA e do PNAE em dois aspectos que expressam as conexões de ambos com uma ótica de abastecimento. Um deles diz respeito à criação de um mercado institucional (compras públicas) de proporção significativa, porém, até o momento, pensada como um objetivo em si que se esgota no oferecimento de um mercado para agricultores familiares com dificuldades de inserção mercantil por meios próprios. Uma das conseqüências dessa visão restrita é lidar com as freqüentes pressões por elevar os limites de compra por agricultor e o conseqüente risco de apropriação (descaracterização) do instrumento por agricultores em melhor condição. Distinta é a compreensão de que o mercado institucional deveria ser visto também como alavanca criando condições de produção e organizativas que capacitem os agricultores familiares a participar do mercado privado ou de equipamentos públicos de varejo. Outro aspecto dos dois programas se refere ao seu papel de instrumentos de acesso a alimentos por famílias pobres ou escolares que, ao mesmo tempo, promovem modelos de produção, produtos da sóciobiodiversidade e hábitos alimentares, daí decorrendo alguns requisitos como o pagamento de preços diferenciados, assistência técnica e interação com entidades receptoras e escolas.

Uma política de abastecimento tem estreita interação com as ações voltadas para promover a educação em SAN, nos termos propostos no CONSEA e na CAISAN. Nesse caso, destacam-se as iniciativas que contribuem para a legitimação social da agricultura de familiar e diversificada, tais como as feiras da agricultura familiar e iniciativas análogas, e as atividades que ocorrem nas escolas do país nas quais ficam evidentes as potencialidades desse equipamento público com enorme capilaridade para além do ensino. Outra área de interação do abastecimento se refere à vigilância sanitária, com normas nas três esferas de governo, nem sempre consistentes entre si e que com freqüência aparecem como obstáculos ao ingresso da agricultura familiar no chamado mercado formal.

Antes de passar para as demais esferas de governo, chama-se a atenção para outras quatro questões gerais colocadas para uma política nacional de abastecimento que também têm relação com ações já em curso ou com a insuficiência delas. A primeira questão diz respeito à contraposição ao chamado “ambiente obesogênico”, expressão que sintetiza a atuação de um conjunto de fatores que induzem a uma alimentação danosa à saúde, em particular, de alimentos ultra-processados. Relacionada com a anterior, falta um avaliação sobre as repercussões da redução da pobreza e da fome em termos do consumo e da produção de alimentos no Brasil e que papéis desempenhou ou desempenharia uma política de abastecimento na direção de associar redução da fome e desnutrição com hábitos alimentares saudáveis. A terceira questão, típica de centros urbanos de médio e grande porte, diz respeito a assegurar uma distribuição espacial de equipamentos públicos e privados ofertando alimentação adequada e saudável de modo acessível a toda a população, deste modo, fazendo frente aos “desertos alimentares” que tendem a se formar em algumas

áreas, notadamente, nas que concentram populações mais pobres e vulneráveis¹¹. Por fim, está posto o desafio de promover relações mais estreitas com a agricultura familiar nas cidades de médio e grande porte e nas regiões metropolitanas, para além dos tradicionais “cinturões verdes” com existência também ameaçada pela especulação imobiliária.

A esfera estadual tem atuação bastante diferenciada no campo do abastecimento alimentar no Brasil. Na ausência de um levantamento atualizado, é possível supor que permanece o quadro de ações de abastecimento executadas pelos governos estaduais refletindo, principalmente, a ótica de comercialização agrícola, vários deles são responsáveis pela gestão de centrais de abastecimento e alguns chegam a ter programas próprios de distribuição de alimentos. Menos presentes são as iniciativas estaduais de capacitação dos municípios e de coordenação intermunicipal numa área em que ela pode ser de enorme valia.

Já os municípios constituem a esfera por excelência de implementação de programas e ações de abastecimento. Ao lado de casos exemplares de programas municipais englobando um leque variado de ações, tanto em grandes cidades quanto nas de porte médio, o quadro geral é, porém, de pouca destinação de recursos próprios e de baixa capacitação técnica, refletindo o recuo mais geral do Estado brasileiro nessa área. Muitas das ações possíveis ou já em prática foram mencionadas nas seções anteriores, restando acrescentar a ainda insuficiente inserção da questão do abastecimento nas propostas de desenvolvimento urbano e nos respectivos planos diretores.

O Governo Federal, por meio de uma política nacional e buscando o engajamento dos governos estaduais, joga papel decisivo na reversão desse quadro. Uma valiosa iniciativa nessa direção foi feita pela Secretaria Executiva da CAISAN com o mapeamento de SAN visando coletar junto a Estados, Municípios e Distrito Federal informações sobre a gestão da política de SAN, entre as quais está a existência de feiras, mercados populares e sacolões públicos, entre outros equipamentos.

6. Construção gradual e progressiva de uma política de abastecimento

Para finalizar, um par de observações sobre a construção de uma política nacional de abastecimento que é, forçosamente, gradual e progressiva pelas razões já expostas. Desde logo, requer-se um mapeamento do estado atual da questão englobando as várias manifestações do CONSEA, o Projeto de Lei elaborado pela CAISAN e a identificação de outras iniciativas tramitando no Congresso Nacional. Esses documentos compõem um quadro de referência em termos de concepções, prioridades e instrumentos a serem mobilizados no processo de institucionalização da futura política. Entretanto, há referências

¹¹Walker, R.E., Keane, C.R. & Burke, J.G. (2010). Disparities and access to healthy food in the United States: A review of food deserts literature. *Health & Place*, 16, p. 876–884

no âmbito do executivo aguardando desdobramento ou apoio, tais como a previsão de formular a política contida no I Plano Nacional de SAN 2012-2015 em vias de atualização com vistas ao II PNSAN 2016-2019, a proposta encaminhada pela ABRACEN e o Prohort/Conab ambos voltados para as centrais de abastecimento, e um elenco de programas e ações carentes de uma ótica de abastecimento ou que podem ser potencializados por ela, vários deles abordados neste texto.

Esses e outros encaminhamentos têm sido dificultados em razão da indefinição quanto à questão institucional envolvida na construção da política de abastecimento. Embora gradual e progressiva, o início dessa construção demanda uma definição quanto ao mecanismo que permita atender aos requisitos de coordenação interministerial de um modo que assegure o vínculo efetivo com a CAISAN, e de relação permanente com estados e, principalmente, municípios. A iniciativa a respeito depende, naturalmente, da CAISAN pelo crescente papel articulador no campo da SAN, porém, qualquer que seja o encaminhamento o suporte do MDA pode ser decisivo não apenas para a concretização da proposta, mas também para o alargamento das perspectivas que orientam a atuação desse Ministério.